اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة الإسكوا
2006-2005

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EAD/2006/2
31 May 2006
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح
للتطورات الاقتصادية والاجتماعية
في منطقة الإسكوا
2006-2005

الأمم المتحدة
نيويورك، 2006

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المسح، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على 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 أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

جرى تدقيق المراجع كلما أمكن.

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

E/ESCWA/EAD/2006/2
ISSN. 0255-5123
ISBN. 92-1-628055-7 ISBN. 978-92-1-628055-0
06-0292

مطبوعات الأمم المتحدة
Sales No. A.06.II.L.8

تصدير

يعرض مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا لهذا العام مجموعة من مبادئ السياسة العامة الاقتصادية، وقد صيغت للمساهمة في رسم استراتيجيات إنمائية للمنطقة، تتسم بكثافة فرص العمل، وتخدم مصلحة الفقراء، وترتكز على حقوق الإنسان.

وهذه المقترحات بشأن السياسة العامة مستمدة من ثلاثة طروحات: (أ) الطرح الأول هو أن الفقر أكبر مشكلة تواجهها منطقة الإسكوا، والقضاء عليه ينبغي أن يكون الأولوية الرئيسية للبلدان، التزاماً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإعلان الحق في التنمية، والأهداف الإنمائية للألفية؛ (ب) الطرح الثاني هو أن النمو الاقتصادي المطرد والسريع، وتثبيت ميزان المدفوعات، والتحكم في التضخم، وتحقيق التنمية الصناعية، وغيرها من المعايير التقليدية للنجاح الاقتصادي يجب ألا تكون هي الأهداف النهائية، بل أدوات للقضاء على الفقر الشامل ولتحقيق التنمية البشرية المنصفة والمستدامة في منطقة الإسكوا في ظروف آمنة وتمكينية؛ (ج) الطرح الثالث هو أن أدوات سياسة الاقتصاد الكلي يمكن أن تقدم مساهمة كبيرة في القضاء على الفقر الشامل.

ومن هذا المنظور الذي يخدم مصلحة الفقراء، لم تأتِ غالبية الاستراتيجيات الاقتصادية التقليدية المعتمدة في منطقة الإسكوا بالنتائج المنشودة في أكثر الأحيان. فسياسات تثبيت الاستقرار والتكييف الهيكلي التي نُفذت في الكثير من البلدان الفقيرة في المنطقة خلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية، أخفقت في دفع عجلة النمو الاقتصادي وفي تخفيف حدة الفقر. والمؤسف أن هذه السياسات لا تنطوي على آليات للتصحيح الذاتي، وغالباً ما يؤدي إخفاقها الواضح إلى تكثيف برامج التكييف الهيكلي ذاتها تحت أشراف مكثف من الوكالات الدولية وتحت رعايتها.

وهناك مجال واسع وكذلك حاجة ملحة في منطقة الإسكوا لإجراء تحول في استراتيجيات السياسة الاقتصادية سعياً إلى تحقيق الأهداف المرجوة في التنمية البشرية. وفي هذا الإطار، يشكل توليد فرص العمل الرابط الأساسي بين النمو الاقتصادي وتحسين الرفاه، كما يرسي الأساس اللازم للتوصل إلى نتائج لصالح الفقراء. ومبادئ السياسة العامة المحددة في مسح هذا العام تتسم بمرونة كافية تؤهلها، إذا جرى تكييفها على النحو الملائم، للمساهمة في تحقيق تلك النتائج المرجوة في معظم بلدان الإسكوا، بما فيها البلدان ذات الاقتصادات الغنية بالنفط، وذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وذات الاقتصادات الفقيرة. وهذا يمكن تحقيقه من خلال التوفيق بين نمو سريع ومستدام يتسم بكثافة فرص العمل، وتوزيع للمداخيل والأصول.

ويركز مسح هذا العام على مجالات وأهداف غير تقليدية. فقد درجت سياسة الاقتصاد الكلي، لعقود خلت، على الانشغال بشاغل رئيسي هو تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، وعلى اعتبار النمو وتخفيف حدة الفقر نتيجتين طبيعيتين لهذا الاستقرار. وهذا النهج استُبعد في هذا المسح، ليحل محله نهج تخفيف حدة الفقر الذي ينبغي أن يكون أساساً في صنع السياسات الاقتصادية الوطنية، والذي يعطي لأهمية تخفيف الفقر دوراً رئيسياً في تحديد الاستراتيجية الإنمائية لمنطقة الإسكوا. ومن ناحية السياسة العامة، يعتمد هذا المسح على السياسات الاقتصادية السريعة الانتشار التي تخدم مصلحة الفقراء، وعلى النهج المرتكز على الحق في التنمية.

ويجري تناول الأدبيات والروابط بينها وآثارها على السياسة العامة في منطقة الإسكوا بمزيد من الشرح والتوسع في الفصول التالية. ويتناول المسح، تحديداً، موضوع التفاعل بين العمالة والفقر والسياسة الاقتصادية، ولاسيما السياسة الضريبية، والسياسة المالية، والسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف. ونظراً إلى تعدد هذه المواضيع واتساع نطاقها، لا بد من تحديد خيارات عملية للسياسة العامة في بلدان أو

مجموعات بلدان معينة من منطقة الإسكوا، وتحديد السبل المؤسسية المؤدية إلى توليد النمو الذي يتسم بكثافة فرص العمل في هذه البلدان، ويستوفي الشروط اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وغيرها من أهداف التنمية البشرية، في أسرع وقت ممكن.

وإزاء الارتفاع الكبير في معدلات البطالة في منطقة الإسكوا وأنماط التفاوت المستحكمة منذ فترات طويلة في معظم بلدان المنطقة، لم يعد اعتماد هذه الأهداف خياراً مستحسناً فحسب، بل هو خيار لا بد منه. فالتقديرات تشير إلى أن المنطقة تحتاج إلى توليد 35 مليون فرصة عمل لائقة في العقد المقبل حتى تتمكن من بلوغ أهدافها في إعمال الحق في التنمية. ويزداد تحقيق هذا الهدف صعوبة في ظل أنماط من العمالة تجمع بين ارتفاع معدلات البطالة وحركة الأيدي العاملة بين بلدان منطقة الإسكوا وبينها وبين سائر مناطق العالم. وربما يُقال إن بلداناً عديدة في المنطقة تعاني من بطالة يطول أمدها بسبب العمل بسياسات تؤدي في النهاية إلى زيادة المخاطر عوضاً عن تجنبها. فالسياسات الحالية لا تعالج هذه المشاكل بما تتطلبه من الفعالية، ولا تتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية، ولا تنسجم مع العهود الدولية لحقوق الإنسان.

ويتطلب تحقيق هذه الأهداف الطموحة المبينة آنفاً تحقيق معدلات نمو أعلى وأكثر قدرة على استيعاب الأيدي العاملة من المعدلات التي شهدتها المنطقة في الماضي القريب. إلا أن ذلك لن يكفي بحد ذاته. فمن الضروري إحداث تحول بنيوي في الاستراتيجية الاقتصادية لمعظم بلدان الإسكوا، مما يستلزم تهيئة بيئة مؤاتية على مستوى السياسة العامة، وكذلك تحقيق تحول نوعي في الظروف الاجتماعية والسياسية المحيطة بعملية النمو. ومن الضروري أيضاً معالجة المناخ الأمني في المنطقة، وتشجيع الاستثمار، وتوثيق التعاون الإقليمي بهدف ضمان نمو اقتصادي سريع يرتكز على كثافة فرص العمل، وتحقيق النتائج المنشودة في التنمية البشرية. ومن الضروري الإسراع في تكييف السياسة العامة. فالوفاء بالتزامات المنطقة في تحقيق التنمية البشرية، وتنفيذ التزاماتها بموجب عهود حقوق الإنسان التي وقعتها، يتطلب إجراء تعديلات هامة على صعيد السياسة الاقتصادية، والأهم من ذلك أنه يتطلب التزاماً وطيداً من الحكومات الوطنية ومن المؤسسات فوق الوطنية.

وهذا التحول على صعيد السياسة الاستراتيجية يتطلب إرادةً سياسية وكذلك دعماً محلياً وخارجيا. وهذه المتطلبات يمكن استيفاؤها عن طريق التوفيق بين حشد الدعم السياسي المحلي لأهداف محددة بوضوح وقابلة للتحقيق، والتنبه إلى استخدام الأهمية الاستراتيجية التي تتفرد بها المنطقة. وإزاء هذه المهمة الدقيقة، لا تنصح الحكومات بالتقاعس، بل يستحسن أن تعالج مشكلتي البطالة والنمو في منطقة الإسكوا لما لهذه المنطقة من أهمية بالغة للاستقرار السياسي والاقتصادي في العالم. وعلاوة على ذلك، يستحسن أن تعمل البلدان الأعضاء جدياً على الوفاء بالتزاماتها الدولية للقضاء على الفقر والأنماط الخطيرة لعدم المساواة. واختيار السياسة الاقتصادية على الصعيد الوطني يجب أن يسترشد بهذه الالتزامات وبضرورة رفع مستوى الرفاه الاجتماعي في أقرب وقت ممكن.

لقد أخفق تعميم سياسات من نسق واحد على الجميع في المساهمة في تحقيق هذه الأهداف، وأسهم بالتالي في تفاقم مشاكل الفقر والحرمان والبطالة في منطقة الإسكوا. يستحسن إذا الإقلاع عن هذه السياسات لتحل محلها سياسات تخدم مصلحة الفقراء، وترتكز على حقوق الإنسان. ومن المنطلق ذاته، لا يصح للدواعي الأمنية والعلاقات التاريخية مع بلدان أو مجموعات اقتصادية أكبر أن تكون مبرراً لاتخاذ خيارات غير مؤاتية على مستوى السياسة العامة. فكثرة الانشغال بالتحالفات الجيوسياسية القصيرة الأجل يمكن، بالفعل، أن تعوق قدرة بلدان الإسكوا على معالجة المشاكل الاقتصادية المحلية الملحة. وهذا يؤدي حتماً إلى زعزعة الأمن في المنطقة وتضييق المجال المتاح على صعيد السياسة العامة للتركيز على أولويات تخدم مصلحة الفقراء.

وتضم منطقة الإسكوا أربع فئات من البلدان تتسم بمعالم اقتصادية متباينة للغاية. وهذه الفئات هي فئة البلدان المنتجة للنفط في مجلس التعاون الخليجي، وتضم الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعُمان وقطر

والكويت والمملكة العربية السعودية، التي تعتمد اقتصاداتها كثيراً على النفط، وعلى ارتفاع أسعاره في الأسواق الدولية؛ وفئة الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وتضم الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، حيث التنويع ضرورة اقتصادية لا يتعذر تحقيقها؛ واليمن حيث الاقتصاد ضعيف، يتفرد بمشاكل وقيود خاصة؛ والعراق وفلسطين حيث الاقتصاد يعاني من آثار النزاعات المدمرة. ولدواعي الإيجاز، يصنف هذا المسح هذه الاقتصادات في مجموعتين، هما مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ومجموعة البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً التي تضم الاقتصادات الفقيرة أيضاً.

ويقع موضوع المسح لهذا العام في ثمانية فصول تتناول ما يلي: (أ) آخر الاتجاهات والتطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا؛ (ب) السياسات الاقتصادية التي ترتكز على الحقوق وتخدم مصلحة الفقراء؛ (ج) المبادئ العامة للاستراتيجيات الاقتصادية التي ترتكز على الحقوق في منطقة الإسكوا؛ (د) قضايا معينة على مستوى السياسة العامة منها البطالة وتوزيع الدخل، وتوليد فرص العمل، والادخار والاستثمار، والسياسات المالية والنقدية، وسياسات مكافحة التضخم وميزان المدفوعات وأسعار الصرف؛ (ه) التباين في الدخل وتخفيف حدة الفقر؛ (و) دور السياسات العامة في منطقة الإسكوا؛ (ز) الجوانب الاجتماعية للحق في التنمية؛ (ح) الخلاصة.

وينتهي المسح إلى خلاصة مفادها أن الهياكل المؤسسية الموروثة من حقبة الاستقلال، والتي خضعت لتأثير الحروب وأجواء الحروب، تعوق تقدم منطقة الإسكوا نحو إنجاز الحق في التنمية. وهذا الحق يعني بالنسبة إلى المنطقة الحق في الأمن، الذي لا يمكن أن يستتب إلا نتيجة لتعاون دولي، وقد أصبح غداة اجتياح العراق ضرورة ملحة للاستقرار العالمي.

وقد أنجز هذا المسح قبل اندلاع الحرب في لبنان في تموز/يوليو وآب/أغسطس 2006. ونتيجة لذلك، تحتاج بعض المؤشرات الواردة في هذا المسح، ولاسيما المؤشرات الخاصة بلبنان، إلى تنقيح في عدد لاحق. وفي سياق وضع البلدان والأراضي التي تعاني من النزاعات، يتضمن المرفق الثاني معلومات أساسية عن الحروب التي عانت منها المنطقة، وبعض النماذج التجريبية عن أثر الحرب على النمو المبني على العرض والطلب.

المحتويات

الصفحة

تصدير ..... ج

الفصل

أولاً- آخر الاتجاهات والتطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا 1

ألف- السياق العالمي 1
باء- التطورات في قطاع النفط 6
جيم- الإنتاج والطلب 12
دال- التكاليف والأسعار 18
هاء- أسواق العمل 20
واو- القطاع الخارجي 21
زاي- تطورات السياسة الاقتصادية 27
حاء- الآفاق 30

ثانياً- السياسات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق ودعمِ الفقراء 32

ألف- حق الإنسان في التنمية 33
باء- السياسات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق 36

ثالثاً- الاستراتيجيات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا 41

ألف- النماذج الإنمائية في منطقة الإسكوا 41
باء- السياسة الصناعية من أجل استراتيجية إنمائية مرتكزة على الحقوق 49
جيم- النمو الذي تحركه الصادرات من المنتجات الأولية ولعنة الريع والموارد 51
دال- سياسة صناعية من أجل التنويع والنمو والإنصاف 54

رابعاً- قضايا السياسة العامة 56

ألف- الفقر وتوزيع الدخل 57
باء- توليد فرص العمل 62
جيم- المدخرات والاستثمارات 65
دال- السياسة المالية 69
هاء- السياسة النقدية ومكافحة التضخم 80

المحتويات (تابع)

الصفحة

واو- ميزان المدفوعات وسياسة سعر الصرف 85
زاي- ملاحظات ختامية 92

خامساً- التباين في الدخل وتخفيف حدة الفقر 94

ألف- النمو والتوزيع 94
باء- إطار كلي من أجل الإنصاف 95
جيم- سياسات من أجل الإنصاف في منطقة الإسكوا 101
دال- ملاحظات ختامية 105

سادساً- دور السياسات العامة في منطقة الإسكوا 107

ألف- الدولة في منطقة الإسكوا وثلاثي ضغط البطالة وإرساء الديمقراطية والعولمة... 107
باء- رؤية نظرية: دور الدولة في وضع الهياكل الأساسية الاجتماعية 107
جيم- الأوضاع الحالية للهياكل الأساسية الاجتماعية في منطقة الإسكوا..... 110
دال- عناصر الإستراتيجية في منطقة الإسكوا..... 119
هاء- ملاحظات ختامية..... 126

سابعاً- الجوانب الاجتماعية للحق في التنمية 127

ألف- الساحة العالمية والإطار الإقليمي..... 127
باء- قضايا اجتماعية..... 128
جيم- الحق في التنمية..... 135
دال- الآثار المترتبة على السياسة العامة..... 138

ثامناً- الاستنتاجات 143

ألف- لمحة عن المنطقة..... 144
باء- مجالات تركيز السياسة العامة..... 146

قائمة الجداول

1- مؤشرات اقتصادية رئيسية، 2003-2006 2
2- إنتاج النفط في منطقة الإسكوا، 2001-2006..... 9
3- مجموع إيرادات الصادرات النفطية في منطقة الإسكوا، 2001-2006..... 11

المحتويات (تابع)

الصفحة

4- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، 2002-2006..... 14
5- نصيب الفرد من معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا، 2002-2006..... 17
6- معدل التضخم، 2002-2006 19
7- معدلات البطالة الرسمية بين الكبار في منطقة الإسكوا..... 21
8- مجموع تدفقات صادرات البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2002-2005..... 22
9- مجموع تدفقات واردات البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2002-2005 23
10- مؤشرات الرفاه في مجموعة مختارة من بلدان الإسكوا، 1970-2003 46
11- الإيرادات الضريبية في مجموعة مختارة من بلدان الإسكوا، 2000-2004 78
12- موجز عن مقاييس عدم الاستقرار حسب المناطق، 1961-2002 96
13- مؤشرات مستويات المعيشة والنفقات العامة في منطقة الإسكوا، أوائل الألفية الثانية..... 102
14- جدوى أدوات إعادة التوزيع حسب فئات البلدان 104
15- الاستثمار والنقص في الموارد في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، 1990 و2003 112
16- الاستثمار والنقص في الموارد في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1990 و2003 112
17- معدلات التضخم في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 1980-2003 113
18- بعض مؤشرات الهياكل الأساسية في منطقة الإسكوا..... 113
19- المؤشرات النقدية في بعض الاقتصادات الأكثر تنوعاً، 1992 و2000 114
20- المؤشرات النقدية لبلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995 و2000..... 114
21- مؤشرات بيئة الأعمال، 2004..... 116
22- مؤشرات الحكم السليم في منطقة الإسكوا 117
23- مؤشرات التمكين..... 118
24- معدلات نمو رأس المال البشري في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا 118
25- الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير، 1996-2002..... 119

قائمة الأشكال

1- السيولة العالمية وأسعار النفط، 1996-2005 5
2- أسعار النفط الخام، 2004-2005 8

المحتويات (تابع)

الصفحة

3- نسبة التغير السنوي في رسملة أسواق الأوراق المالية إلى مجموع إيرادات الصادرات النفطية، لمجموع بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995-2005 12
4- نسبة مجموع الطلب المحلي والاستثمار المادي من الناتج المحلي الإجمالي بالأرقام الحقيقية..... 15
5- مجموع تحويلات العمال في منطقة الإسكوا، 2000-2005 24
6- الميزان التجاري والحساب الجاري..... 26

قائمة الأطر

1- التخصص في النفط وأسعار النفط..... 7
2- الاستثمار 66
3- نموذج هارود-دومار 97
4- الحق في التنمية..... 139

المرفقات

1- الدول الموقعة على الاتفاقيات الدولية في منطقة الإسكوا..... 149
2- أثر الحروب على التنمية 153
3- وصف بياني للنمو الذي يراعي مصالح الفقراء 158
4- الجمع بين النمو وإعادة التوزيع..... 160

أولاً- آخر الاتجاهات والتطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا

ألف- السياق العالمي

1- التطورات الاقتصادية العالمية في عام 2005

واصل الاقتصاد العالمي انتعاشه في عام 2005، وإن بمعدل نمو متباطئ. وشكلت الولايات المتحدة الأمريكية، مرة أخرى، نواة النمو الاقتصادي العالمي، بينما حافظ اليابان على وتيرة الانتعاش الاقتصادي فيه. وأظهرت الاقتصادات الأوروبية صلابة وحافظت على نمو اقتصادي منخفض إلا أنه ثابت. وفي البلدان النامية، شهدت الصين والهند عاماً آخر من النمو الاقتصادي السريع، وأصبح حضور هذين البلدين أكثر بروزاً في الاقتصاد العالمي من حيث التأثير على عوامل الطلب في حركة التدفقات العالمية من السلع والخدمات ورؤوس الأموال. ومنذ بداية الدورة الحالية للانتعاش الاقتصادي، لوحظ تسارع في معدلات النمو في البلدان النامية. واستمر الانتعاش الاقتصادي على هذا المسار المتوازن في عام 2005. غير أن هذا الاتجاه لم يؤد، حتى الآن، إلى انخفاض ملموس في معدلات البطالة في معظم المناطق، ولم يؤد إلى تغير ملحوظ في حجم الفوارق في الأجور على الصعيد العالمي[1]. وعلى الرغم من الجهود التي يبذلها صانعو السياسات لتكييف الوضع الاقتصادي العالمي الراهن لتحقيق مزيد من النمو ومزيد من التنمية، لا يزال النمط الهيكلي للانتعاش الاقتصادي الحالي غير مؤاتٍ لمصالح الفقراء من منظور الأهداف الإنمائية للألفية.

وحققت الاقتصادات المتقدمة معدل نمو قدره 2.4 في المائة في عام 2005 (انظر الجدول 1) مقابل 3.2 في المائة في العام السابق. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، أدى الطلب المطرد والثابت، سواء كان في الاستهلاك أو في الاستثمار، إلى رفع معدل النمو إلى 3.3 في المائة في عام 2005. وأدت السياسة المالية في عام 2004 إلى إنعاش الطلب المحلي في عام 2005. وهذا أدى بدوره إلى زيادة في عجز الحساب الجاري والعجز الحكومي الذي بلغ مستويات استثنائية. وبينما سبب القطاع الحكومي الفجوة القائمة بين الاستثمارات والمدخرات منذ عام 2002، أخذت هذه الفجوة تتسع بسرعة في القطاع الخاص في أواخر عام 2005. وهذه الفجوة التي كانت في حدود 8.3 مليارات من الدولارات في القطاع الخاص في عام 2003، وصلت إلى 351.8 مليار من الدولارات في عام 2005. وإذا أخذ في الاعتبار تقييد السياسة النقدية بسلسلة من الارتفاعات في أسعار الفائدة الفدرالية خلال عام 2005، وعدم حدوث تغيير في الوضع المالي، يكون دعم الطلب المحلي قد تحقق بفعل تدفق رؤوس الأموال الواردة من الخارج. وهذا الخلل العالمي في الاستثمارات والمدخرات أصبح شاغلاً أساسياً للاقتصاد العالمي. وعلى الرغم من عامل المخاطر هذا، لا يرجح أن يشهد زخم انتعاش الطلب المحلي تباطؤاً مفاجئاً في المستقبل القريب. ويتوقع لاقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية أن يحقق نمواً بمعدل 3.1 في المائة في عام 2006.

واستمر الانتعاش في الاتحاد الأوروبي ببلدانه الخمسة عشر (الأعضاء الأصليون في الاتحاد الأوروبي) في عام 2005، وذلك بمعدل نمو متواضع قدره 1.4 في المائة. وبوجه عام، ساعد انخفاض قيمة اليورو مقابل الدولار منذ آذار/مارس 2005 في ازدياد الصادرات، وساهم الانتعاش الطفيف في الطلب المحلي في دعم تلك الاقتصادات أيضاً. غير أن اقتصادين رئيسيين من اقتصادات الاتحاد الأوروبي، هما الاقتصاد الألماني والاقتصاد الفرنسي، لم يشهدا أي تحسن في ظروف العمالة. وعلى الرغم من تباطؤ النمو الاقتصادي، ازدادت ضغوط التضخم باطراد. وبقي البنك المركزي الأوروبي في وضع صعب، إذ كان عليه أن يعمل جاهداً على التحكم في التضخم، وفي الوقت ذاته، تخفيف الآثار السلبية عن اقتصادات منطقة اليورو.

---

(1) International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends: Brief January 2006* (ILO, January 2006).

وفي ظل سرعة تزايد الصادرات، واستمرار انتعاش الطلب المحلي، ولو ببطء، يتوقع أن تحقق بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر نمواً بمعدل 2.0 في المائة في عام 2006.

الجدول 1- مؤشرات اقتصادية رئيسية، 2003-2006

	2003	2004	2005	2006[أ]
معدلات النمو الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي (التغير السنوي بالنسبة المئوية)				
منطقة الإسكوا	5.2	6.8	6.4	5.4
العالم	2.6	4.0	3.2	3.3
الاقتصادات المتقدمة	1.9	3.2	2.4	2.5
الولايات المتحدة الأمريكية	2.7	4.2	3.3	3.1
الاتحاد الأوروبي – 15 بلداً	1.1	2.3	1.4	2.0
اليابان	1.4	2.7	2.1	1.9
الاقتصادات الانتقالية	7.1	7.7	6.0	5.9
البلدان النامية	4.9	6.6	5.7	5.6
أفريقيا	4.4	5.1	5.1	5.5
شرق وجنوب آسيا	6.6	7.4	6.6	6.5
غربي آسيا[ب]	5.0	6.8	5.8	5.1
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	1.8	5.6	4.1	3.9
التضخم (التغير السنوي في أسعار الاستهلاك بالنسبة المئوية)				
منطقة الإسكوا	2.9	4.6	3.9	3.8
الاقتصادات المتقدمة	1.7	1.8	2.2	2.0
الولايات المتحدة الأمريكية	2.3	2.7	3.4	2.6
الاتحاد الأوروبي – 15 بلداً	2.1	2.1	2.1	2.3
اليابان	(0.3)	(0.6)	(0.2)	0.1
الاقتصادات الانتقالية	12.1	10.3	10.8	9.7
البلدان النامية	6.4	5.2	5.2	4.9
أفريقيا	3.3	7.0	4.4	4.0
شرق وجنوب-شرق آسيا	2.8	3.8	4.3	4.1
غربي آسيا[ب]	8.9	3.6	4.0	4.1
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	10.5	6.5	6.3	5.3
معدلات البطالة (بالنسبة المئوية)				
الاقتصادات المتقدمة				
الولايات المتحدة الأمريكية	6.0	5.5	5.1	4.8
الاتحاد الأوروبي – 15 بلداً	8.0	8.0	8.1	8.0
اليابان	5.3	4.7	4.5	4.5
الاقتصادات الانتقالية	8.4	9.5	9.7	..
شرق آسيا	3.3	3.7	3.8	..
جنوب-شرق آسيا	6.5	6.2	6.1	..
جنوب آسيا	4.8	4.7	4.7	..
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	9.3	7.4	7.7	..
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	11.7	13.1	13.2	..
أفريقيا جنوب الصحراء	10.0	9.9	9.7	..

الجدول 1 (تابع)

2006[أ]	2005	2004	2003	
أسعار الفائدة القصيرة الأجل (سعر الفائدة المعمول به على الودائع لفترة 3 أشهر)				
..	3.556	1.618	1.216	دولار الولايات المتحدة
..	2.184	2.106	2.332	اليورو
..	0.057	0.051	0.057	الين الياباني
أسعار الصرف (المتوسط السنوي لأسعار الصرف الإسمية)				
..	1.246	1.243	1.131	اليورو (الوحدات النقدية الوطنية للدولار)
..	110.2	108.2	115.9	الين الياباني (الوحدات النقدية الوطنية للدولار)
حجم التجارة العالمية (التغير السنوي بالنسبة المئوية)				
7.2	7.1	11.0	6.4	الصادرات
8.3	7.7	10.7	6.1	الواردات

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى المصادر التالية: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "الحالة الاقتصادية في العالم واحتمالاتها 2006"، متاح على الموقع: www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html؛ International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends: Brief, January 2006* (ILO, January 2006)؛ والإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي.

ملاحظات: علامة القوسين () تعني رقماً سالباً.
علامة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات أو عدم التبليغ عنها.

(أ) الأرقام الواردة في هذا العمود هي توقعات.
(ب) هذا التصنيف لمنطقة غربي آسيا يشمل البلدان المجاورة لمنطقة الإسكوا، ولاسيما إسرائيل وتركيا، ويستثني مصر.

وأثبت اقتصاد اليابان صلابته في أواخر عام 2005. وكان للاستثمار والاستهلاك المحليين في القطاع الخاص دور في دعم الانتعاش المطرد الذي شهده الاقتصاد بعد دوامة التراجع التي سيطرت عليه في أوائل عام 2002. ومن حيث مؤشر أسعار الاستهلاك، خرج الاقتصاد من حالة الانكماش، وانتقل المستوى العام للأسعار إلى وضع إيجابي في عام 2006. ونتيجة لذلك، يتوقع أن يحول البنك المركزي الياباني سياسته النقدية ويخرجها من التراخي الكبير إلى قدر من التشدد. وعلى الصعيد الضريبي، يتوقع أن تلجأ حكومة اليابان إلى تشديد الموقف الضريبي، لأنها بحاجة إلى زيادة الإيرادات الضريبية بهدف تخفيض حجم الدين العام. غير أن هذه التغيرات في السياسة العامة لا يتوقع أن تذهب مذهب الإفراط في التشدد، ويتوقع أن ينمو الاقتصاد الياباني بمعدل 1.9 في عام 2006.

واستمر ارتفاع أسعار السلع الأساسية في رفد الانتعاش الاقتصادي السريع الذي شهدته الاقتصادات الانتقالية، ومنها اقتصادات أوروبا الشرقية واقتصادات رابطة الدول المستقلة. وتشير التقديرات إلى أن تلك المنطقة حققت نمواً بمعدل 6.0 في المائة في عام 2005، وكانت اقتصاداتها تشير إلى الغليان بسبب ارتفاع معدل التضخم مقارنة بمناطق أخرى. غير أن تدفق رؤوس الأموال الأجنبية استمر لصالح مشاريع الاستثمار في المنطقة، فأسهم في تنويع حافظة الاستثمار المباشر في الطاقة والصناعة التحويلية والبنية التحتية. ويتوقع أن يستمر هذا الاتجاه في عام 2006 وأن تحقق المنطقة نمواً بمعدل 5.9 في المائة.

وحققت اقتصادات البلدان النامية في المتوسط في الدورة الحالية انتعاشاً أسرع من اقتصادات البلدان المتقدمة. وقد ساد هذا الاتجاه في أفريقيا حيث نمت الاقتصادات بمعدل 5.1 في المائة في عام 2005، بما في ذلك اقتصادات أفريقيا جنوب الصحراء، باستثناء جنوب أفريقيا ونيجيريا، حيث سجل الناتج المحلي الإجمالي نمواً بمعدل 5.3 في المائة. وساهمت العوامل الخارجية المؤاتية، ومنها وفرة السيولة وارتفاع أسعار السلع الأساسية، في رفد هذا الانتعاش. وأدى ازدياد إيرادات الصادرات وتخفيف القيود عن

العملات الأجنبية إلى ارتفاع الطلب المحلي، الذي يعزى في جزء منه إلى تحول المزيد من البلدان الأفريقية إلى بلدان مصدرة للطاقة. غير أن الفارق في النمو بين البلدان المصدرة للطاقة والبلدان التي تعاني من النزاعات الأمنية والسياسية ازداد اتساعاً. وعلى الرغم من التباين في معدل الانتعاش، يتوقع أن تحقق تلك المنطقة نمواً بمعدل متوسطه 5.5 في المائة في عام 2006.

واستمر النمو الاقتصادي السريع في منطقة شرق وجنوب آسيا في عام 2005، إذ حققت اقتصادات تلك المنطقة نمواً بمتوسط 6.6 في المائة. وشهد الطلب المحلي نمواً قوياً لافتاً في الصين والهند، ولاسيما بالنظر إلى حجم هذين البلدين. وعلاوة على ذلك، عزز البلدان قوة اقتصاديهما باتخاذ موقع محوري في الاقتصاد العالمي، إذ تحولا إلى وجهة رئيسية للاستثمار الأجنبي المباشر، وتلزيم الخدمات، وأنشطة الصناعة التحويلية. وأثر ارتفاع أسعار النفط على اقتصادات هذه المنطقة، إذ كان على بلدان عديدة مستوردة للنفط أن تلجأ إلى تخفيض دعم الوقود في عام 2005. وعلى الرغم من تعاظم ضغوط التضخم، بقيت الأسعار عند مستويات معقولة في عام 2005 في غالبية بلدان المنطقة. ويتوقع أن تحقق منطقة شرق وجنوب آسيا نمواً بمعدل 6.5 في المائة، فتحافظ بالتالي على الزخم الحالي. غير أن التحدي الذي تواجهه هذه البلدان يبقى في كيفية التعامل مع ارتفاع أسعار النفط، واحتمال انتشار إنفلونزا الطيور، واتساع الفوارق بين المدن والأرياف في الاقتصادات المحلية.

وواصلت اقتصادات أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي انتعاشها في عام 2005، حيث بلغ معدل النمو 4.1 في المائة. وكان ارتفاع أسعار السلع، ولاسيما السلع النفطية والزراعية الرافد الرئيسي للنمو في البلدان المصدرة للسلع الأساسية في المنطقة. غير أن قطاع الصناعة التحويلية في المنطقة، ولاسيما في البرازيل والمكسيك، تعرض لمنافسة شديدة على الصعيد الدولي. وساعد تحسن التوازن الاقتصادي الكلي اقتصادات أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي على تخفيض الديون الخارجية، ودفع إلى توقع المزيد من الاستقرار في أداء الاقتصاد الكلي. ويتوقع لهذه المنطقة أن تحقق نمواً بمعدل 3.9 في المائة في عام 2006.

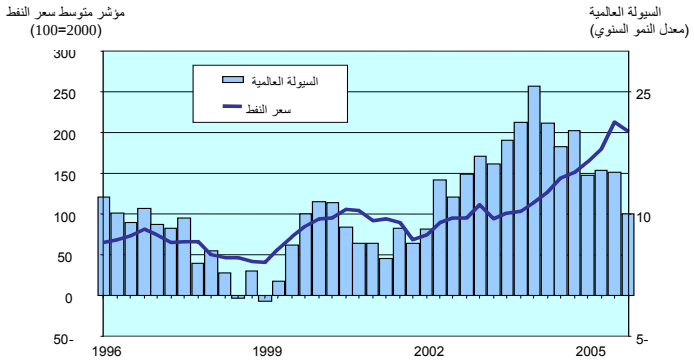
2- الآثار على منطقة الإسكوا

بقيت البيئة الاقتصادية الخارجية مؤاتية لبلدان الإسكوا في عام 2005. وأسهمت في جزء من الانتعاش الاقتصادي الذي شهدته المنطقة، إذ سجلت في عام 2005، أعلى معدل نمو في العالم بلغ 6.4 في المائة.

ومن العوامل التي أثرت على الانتعاش الاقتصادي الذي يشهده العالم حالياً ارتفاع أسعار السلع الأساسية والطاقة، بما في ذلك أسعار النفط ومشتقاته، وارتفاع معدل نمو السيولة في مختلف أنحاء العالم. ويبين الشكل 1 الحركة التي شهدها متوسط أسعار النفط الخام ونمو السيولة العالمية مؤخراً مقيساً بمجمل القاعدة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية والاحتياطي من العملات الأجنبية الذي تمتلكه البنوك المركزية في مختلف أنحاء العالم[2]. فعلى الرغم من تراجع مستوى نمو السيولة العالمية من ذروة كان قد بلغها في أوائل عام 2004، بقي مرتفعاً في عام 2005. ويتخذ متوسط سعر النفط الخام اتجاهاً تصاعدياً منذ مطلع عام 2002.

(2) متوسط سعر النفط الخام هو متوسط سعر مختلف أصناف النفط الخام. ولمزيد من التفاصيل، انظر الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي.

الشكل 1- السيولة العالمية وأسعار النفط، 1996-2005



المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى بيانات من الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي ومن المجلس الاحتياطي الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية.

وكان لارتفاع أسعار النفط أثر مباشر على البلدان المصدرة للنفط في منطقة الإسكوا، ولاسيما بلدان مجلس التعاون الخليجي، إضافة إلى الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر واليمن. وقد شهدت البلدان المصدرة للنفط زيادة كبيرة في الإيرادات النفطية لأن إنتاج النفط الخام ظل قريباً من الحد الأقصى في عام 2005. والجهود التي بذلت سابقاً من أجل إصلاح الاقتصاد المحلي والمؤسسات المحلية، ولاسيما الأسواق المالية، تضاعف أثرها بفعل تزايد الثروة المحلية من أصول مالية وعقارية. ومن جهة أخرى، تسمح وفرة السيولة العالمية لأي بلد بتمويل العجز الخارجي بسهولة نسبية. وما إن يتاح المزيد من الموارد النقدية الخارجية، يصبح بإمكان البلدان أن تعمل على تحصين وضع المالية العامة، وتعزيز القطاع الخاص، واعتماد سياسة إنمائية فعالة.

وعلاوة على ذلك، تتيح وفرة السيولة متنفساً للبلدان التي تعاني من عوامل غير اقتصادية تؤثر على ظروفها الاقتصادية. وأسهمت وفرة السيولة العالمية في عام 2005 في دعم الأداء الاقتصادي في منطقة الإسكوا، ولاسيما في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً. واجتماع عاملي ارتفاع أسعار النفط ووفرة السيولة العالمية كان كافياً لتخفيف أثر بعض العوامل السلبية على اقتصادات المنطقة. وكان الأثر السلبي لارتفاع أسعار النفط طفيفاً على البلدان المستوردة لأن ازدياد قيمة الواردات من النفط الخام والمشتقات النفطية لم يسبب خللاً خطيراً في ميزان المدفوعات. وأمكن تمويل حالات العجز من تدفقات رؤوس الأموال وتحويلات الدخل الناتجة من ارتفاع الإيرادات النفطية، وبفضل سهولة الحصول على الموارد نتيجة لوفرة السيولة العالمية.

إلا أن هذه البيئة الاقتصادية الخارجية المؤاتية بدأت تتغير. فالشكل 1 يبين أن معدلات نمو السيولة العالمية في تراجع. وتعمد حالياً البنوك المركزية الكبرى في الاقتصادات المتقدمة، ولاسيما مجلس الاحتياطي الفدرالي الأمريكي والبنك المركزي الأوروبي والبنك المركزي الياباني، إلى اتخاذ ترتيبات نقدية مشددة. وتستغرق استجابة القطاع المالي الخاص لهذا التغير في السياسة النقدية بعض الوقت في قطاع مالي يعمل في ظل التحرر والعولمة. غير أن الزيادة التدريجية في أسعار الفائدة الطويلة الأجل في البلدان المتقدمة الرئيسية وانخفاض معدل نمو السيولة العالمية يدلان على نهاية حالة البحبوحة التي تسود النظام النقدي الحالي في مختلف أنحاء العالم. وقد بدأ أثر ذلك يظهر على مشارف الاقتصادات المتقدمة، ولاسيما آيسلندا ونيوزيلندا، إذ

كان على هذين البلدين أن يخفضا قيمة عملتيهما في أوائل عام 2006. وفي هذه الأثناء تشهد أسواق الأوراق المالية اتجاهات انحدارية في منطقة الإسكوا.

ويتضح من التجارب الماضية أن هناك علاقة بين مستوى السيولة العالمية وأسعار النفط. فمعدلات نمو السيولة العالمية بلغت الذروة في أوائل عام 2004، ويتوقع أن تتخذ أسعار النفط المنحى ذاته. ونظراً إلى الظروف الحالية التي تقيد الطلب والعرض في أسواق النفط الخام، وإلى ضعف قدرة مصافي النفط على الإنتاج، يستبعد أن يحدث انخفاض مفاجئ في أسعار النفط الخام. غير أن حركة المضاربة في أسواق النفط الخام، ولاسيما على المنتجات النفطية المستقبلية، في تراجع في عام 2006، نتيجة لتباطؤ نمو السيولة العالمية.

ويشكل عام 2006 فترة انتقالية على صعيد تغير البيئة الاقتصادية الخارجية بالنسبة إلى بلدان الإسكوا. فبينما يتوقع أن يستمر الاقتصاد العالمي على زخمه الحالي، فيحقق نمواً بمعدل 3.3 في المائة في عام 2006، يتوقع لاقتصاد منطقة الإسكوا أن يسير في الاتجاه ذاته، فيحقق نمواً بمعدل 5.4 في المائة. غير أنه يتوقع أن تسود حالة من عدم اليقين أسواق الأصول في المنطقة مع تراجع مستوى نمو السيولة العالمية. ونتيجة لذلك، يحتمل حدوث اهتزاز مفاجئ في ثقة المستهلكين ورجال الأعمال لأنهم يشاركون بفعالية في سوق الأصول في المنطقة، ولأن هذه السوق كانت شديدة التقلب في أوائل عام 2006.

ومع استمرار ارتفاع أسعار السلع الأساسية، وازدياد سرعة الارتفاع التدريجي في الأسعار، يتوقع أن تبقى ضغوط التضخم على مستويات مرتفعة. ويمكن أن يؤثر هذا الاتجاه التضخمي على ثقة المستهلكين ورجال الأعمال. وإزاء تغير البيئة الاقتصادية الخارجية، وما تحمله من اضطراب، يكمن التحدي الذي يواجهه صانعو السياسات في منطقة الإسكوا في قيادة الاقتصادات إلى ملاذ آمن حيث يمكن تجنب حدوث تدهور مفاجئ في الطلب المحلي باعتماد المزيج المناسب من السياسات المالية والنقدية.

باء- التطورات في قطاع النفط

1- الطلب والعرض العالميان

في سياق انتعاش الاقتصاد العالمي، وما رافقه من طلب على النفط الخام، جاءت التوقعات حاسمة بنمو الطلب على النفط الخام في أوائل عام 2005. ووفقاً لتقديرات منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبيك)، نما الطلب العالمي على النفط بمعدل 1.2 في المائة في عام 2005 ، ليبلغ متوسطاً قدره 83.07 مليون برميل في اليوم. وفي عام 2004، استقر النمو السنوي للطلب عند معدل 3.7 في المائة. وهذا المعدل، مع أنه لا يزال مرتفعاً، بدأ يتراجع في أواخر عام 2005[3].

الإطار 1- التخصص في النفط وأسعار النفط

تقسم بلدان الإسكوا إلى فئتين من حيث تخصصها في إنتاج النفط. ومن المقاييس المستخدمة على هذا الصعيد:

صادرات النفط

(3) منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبيك)، النشرة الشهرية عن أسواق النفط، (شباط/فبراير 2006).

مجموع الصادرات

والفئتان هما:

(أ) الفئة المتخصصة في إنتاج النفط وتضم البلدان التي تتجاوز صادراتها من النفط 60 في المائة من مجموع الصادرات، وهي الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، وعُمان، والكويت، والمملكة العربية السعودية؛

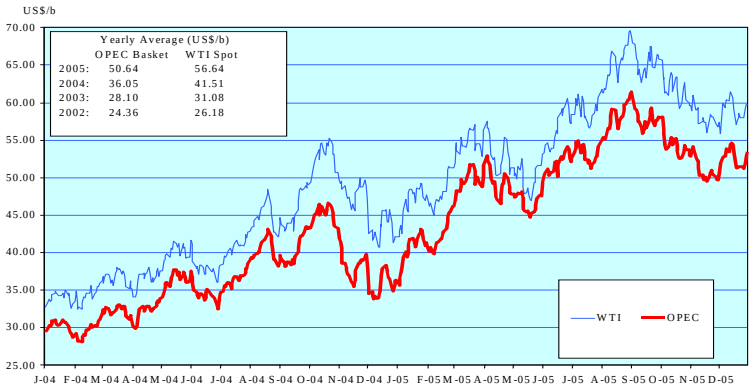
(ب) فئة الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وتضم البلدان التي لا تملك موارد نفطية، مثل الأردن ولبنان، أو التي لديها اقتصاد متنوع مثل مصر. وتتراوح حصة الصادرات النفطية من مجموع صادرات تلك البلدان بين صفر و50 في المائة. وفيما يتعلق بمصر، بلغ تخصص الاقتصاد في النفط درجة عالية في السبعينات خلال الصدمة النفطية الأولى، ثم تراجع بعد ذلك.

وخلال الفترة 1975-2000، شهدت جميع البلدان، بدرجات متفاوتة، انخفاضاً كبيراً في حصة الصادرات النفطية، باستثناء الكويت حيث كان الانخفاض عابراً (انظر الفقرات التالية). وانخفضت حصة الصادرات النفطية في عُمان باطراد ولكن من غير أن تحدث صدمات. وبدا أن الإمارات العربية المتحدة كانت الأشد تأثراً وفقاً للبيانات المتوفرة. وفي الجمهورية العربية السورية ومصر، شهدت حصة الصادرات النفطية من مجموع الصادرات هبوطاً مفاجئاً خلال النصف الثاني من الثمانينات، بينما كان التراجع تدريجياً في البحرين والمملكة العربية السعودية. وفي التسعينات، أصبحت بلدان الإسكوا توزع في ثلاث فئات: (أ) فئة البلدان التي زادت تخصصها في إنتاج النفط، وتضم الإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية؛ (ب) فئة البلدان التي بقيت حصة صادراتها النفطية على شيء من الثبات، باستثناء ما أصابها من الصدمات الخارجية، ومنها الكويت والمملكة العربية السعودية؛ (ج) فئة البلدان التي نوعت اقتصاداتها مع انخفاض حصة النفط من مجموع الصادرات، ومنها عُمان ومصر.

المصدر: الإسكوا.

وواصلت أسعار النفط اتجاهها التصاعدي طيلة عام 2005. وقد أثرت المخاوف من تقطع العرض بسبب الظروف السياسية في الشرق الأوسط ونيجيريا والإعصارات المدمرة في أمريكا الشمالية على ارتفاع الأسعار في أسواق النفط. غير أن المناخ الذي ساد في أسواق النفط بقي متأثراً بالقيود التي يخضع لها العرض والطلب. ونشطت قوى المضاربة في أسواق النفط المستقبلية مع ارتفاع مستوى السيولة العالمية الذي أدى إلى ارتفاع المستوى العام لأسعار الأصول المالية. ونتيجة لذلك، كانت السوق تتأثر بأي أخبار تطال العرض أو الطلب على النفط الخام أو المشتقات النفطية. وأصبحت حركة الأسعار أكثر تقلباً في عام 2005 (انظر الشكل 2). وبلغ المتوسط السنوي لـ"وست تكساس انترميدييت" 56.64 دولاراً للبرميل، بينما بلغ سعر سلة الأوبيك المرجعي 50.64 دولاراً للبرميل. وفي 16 حزيران/يونيو 2005، اعتمدت الأوبيك سلة جديدة في حساب سعرها المرجعي، تعبر عن الأصناف الموجودة في البلدان الأعضاء بمزيد من الدقة. ويتوقع أن يكون السعر الجديد أقل من سعر السلة القديمة بما يقارب دولاراً واحداً أو دولارين.

الشكل 2- أسعار النفط الخام، 2004-2005
(بالدولار للبرميل)



المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى بيانات إدارة معلومات الطاقة.

وراعت البلدان المصدرة للنفط، ولاسيما بلدان الأوبيك، الارتفاع في أسعار النفط الخام عند تحديد مستويات الإنتاج. فزادت الأوبيك الحصص في آذار/مارس وتموز/يوليو 2005. ثم قررت المنظمة، في أيلول/سبتمبر، تعليق نظام الحصص للربع الأخير من عام 2005، وبالتالي سمحت بطرح القدرة الاحتياطية للبلدان الأعضاء، والتي تصل في الأسواق إلى حوالي مليوني برميل في اليوم. وكررت الأوبيك مراراً تأكيدها على أهمية تثبيت استقرار سوق النفط.

وعندما تباطأ نمو الطلب، بدأت بعض البلدان الأعضاء في الأوبيك تنظر في تخفيض حصة الإنتاج في أواخر عام 2005. ولم تتوصل تلك البلدان إلى توافق بشأن نظام جديد للأسعار أو مستوى السعر المناسب للبلدان المصدرة للنفط. ونظراً إلى محدودية قدرة العرض الاحتياطية من النفط الخام في البلدان غير الأعضاء حالياً، سيكون من الضروري أن تتوصل الأوبيك إلى توافق بشأن مستوى الأسعار المناسب للتحكم بأسواق النفط في المستقبل. ووفقاً لتقديرات الأوبيك، بلغ مجموع العرض العالمي 84.3 مليون برميل في اليوم في عام 2005، مسجلاً زيادة بنسبة 1.5 في المائة عن مجموع عام 2004، البالغ 83.0 مليون برميل في اليوم[4].

ولم تتحسن القيود الهيكلية المفروضة على عرض النفط في مراحل الإمداد السابقة واللاحقة في عام 2005. وعلى الرغم من التقلبات في أسعار النفط الخام، كان ارتفاع أسعار المشتقات النفطية مطرداً وأقل مرونة. وهذا الوضع سيسهم في استقرار الطلب على المشتقات النفطية، وبالتالي على النفط الخام، في عام 2006. ويرجح أن تهدأ حركة المضاربة في الأسواق مع تباطؤ نمو السيولة العالمية. غير أن الطلب سيبقى عند مستوى مرتفع أكثر من أي وقت مضى، والعرض سيبقى خاضعاً لقيود. ولذلك يتوقع مسح هذا العام أن يتراوح متوسط سعر النفط الخام وفقاً لسعر سلة الأوبيك المرجعي بين 52 و57 دولاراً للبرميل.

2- إنتاج النفط الخام في منطقة الإسكوا

(4) المرجع ذاته.

واصل إنتاج النفط ازدياده في منطقة الإسكوا في عام 2005، فارتفع بنسبة 2.3 في المائة عن مستواه في عام 2004، ليبلغ معدل الإنتاج 19.5 مليون برميل في اليوم (انظر الجدول 2). وأدى النقص في القدرة الاحتياطية إلى فرض قيود على إنتاج النفط في معظم بلدان المنطقة.

الجدول 2- إنتاج النفط في منطقة الإسكوا، 2001-2006
(بآلاف البراميل في اليوم)

البلد/المنطقة	2001	2002	2003	2004	2005	2006 حسب الحصة[أ]	2006[ب]	2005-2004 نسبة مئوية	
الإمارات العربية المتحدة	2 115	1 988	2 243	2 360	2 445	2 444	2 686	85	3.6
البحرين[ج]	190	190	200	200	200	200	200	0	0.0
الكويت	1 947	1 885	2 172	2 344	2 505	2 247	2 751	161	6.9
المملكة العربية السعودية[د]	7 889	7 535	8 709	8 982	9 404	9 099	10 324	422	4.7
عمان	960	900	820	790	770	750	750	(20)	2.5-
قطر	633	648	748	777	795	726	873	18	2.3
بلدان مجلس التعاون الخليجي	13 734	13 146	14 892	15 453	16 119	15 466	17 584	666	4.3
الجمهورية العربية السورية	540	550	530	500	480	440	440	(20)	(4.0)
العراق[•]	2 594	2 000	1 321	2 015	1 831		2 289	(184)	(9.1)
اليمن	470	460	440	420	400	400	400	(20)	(4.8)
مصر	760	750	750	710	700	680	680	(10)	(1.4)
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً	4 364	3 760	3 041	3 645	3 411	1 520	3 809	(234)	(6.4)
منطقة الإسكوا	18 098	16 906	17 933	19 098	19 530	16 986	21 393	432	2.3

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى حصص الأوبيك اعتباراً من تموز/يوليو 2005؛ وإلى نشرة الأوبيك الشهرية عن أسواق النفط، (شباط/فبراير 2006)، الجدول 32.

ملاحظات: علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) باستثناء العراق الذي أعفي من حصص الأوبيك.

(ب) بالنسبة إلى الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية، ترتكز الزيادة في الإنتاج على زيادة حصة الإنتاج في تموز/يوليو 2005 مقارنة بتموز/يوليو 2004.

(ج) يشمل حصة البحرين في حقل أبو صفاء. وخسارة المملكة العربية السعودية 000 50 برميل في اليوم من هذا الحقل لم تسجل هنا.

(د) يشمل ذلك حصة 50 في المائة من المنطقة المحايدة.

(•) رقم عام 2006 هو تقدير رسمي يرتكز على افتراض أن العراق سيزيد إنتاج النفط الخام بما يقارب الربع ليبلغ مستويات ما قبل الحرب.

وباستثناء العراق، بلغ إنتاج البلدان الأعضاء في الأوبيك من منطقة الإسكوا معدلا تجاوز متوسط إنتاجها من النفط الخام لعام 2004 بنسبة 5.7 في المائة[5]. واستمر تراجع إنتاج النفط في البلدان غير الأعضاء في الأوبيك، حيث هبط معدل الإنتاج في عام 2005 بنسبة 2.9 في المائة عن معدل عام 2004. ومقارنة بالاقتصادات المنتجة للنفط في منطقة الإسكوا، سجل اقتصاد الكويت أعلى نسبة لزيادة الإنتاج في عام 2005، بلغت 6.9 في المائة تقريباً. وتجاوز الإنتاج الفعلي في الكويت مستوى الحصة المسموح بها وهي 2.2 مليون برميل في اليوم ليبلغ 2.5 مليون برميل في اليوم. (اعتباراً من تموز/يوليو 2005).

(5) بلدان الإسكوا الأعضاء في الأوبيك هي: الإمارات العربية المتحدة والعراق وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية؛ والبلدان المنتجة للنفط غير الأعضاء في الأوبيك هي: الجمهورية العربية السورية وعُمان ومصر واليمن.

والمملكة العربية السعودية التي قاربت حصتها 31.5 في المائة من مجموع إنتاج الأوبيك في عام 2005، زادت متوسط إنتاجها اليومي بنسبة 4.7 في المائة عن معدل عام 2004، بحيث بلغ 9.4 ملايين برميل في اليوم. ونظراً إلى ما تتمتع به المملكة العربية السعودية من قدرة احتياطية ضخمة للإنتاج، تعتبر الطرف الرئيسي في الحفاظ على توازن العرض والطلب في سوق الطاقة. وبزيادة الإنتاج في الكويت والمملكة العربية السعودية، أمكن تعويض الإنتاج المفقود من العراق وفنزويلا ونيجيريا. وتشير التقديرات إلى أن إنتاج العراق قد انخفض بنسبة 9.1 في المائة في عام 2005، بسبب النقص في العرض نتيجة لتصاعد الهجمات والاعتداءات على الهياكل الأساسية لقطاع النفط. وأصبحت قطر، التي اعتمدت الابتكار والتكنولوجيا في قطاع الغاز، أكبر منتج للغاز الطبيعي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهي تزيد منتجاتها من الغاز المسيل وصادراتها من الغاز المكثف. وقد خسرت البحرين 000 50 برميل في اليوم كانت تحصل عليها من حقل أبو صفاء المشترك بينها وبين المملكة العربية السعودية. والجدير بالذكر أن منتجات الغاز الطبيعي المسيل وصادرات الغاز المكثف التي لا تخضع لحصص الأوبيك أصبحت من الخيارات الرئيسية للمنطقة في تنويع الإيرادات.

وأخيراً، يتوقع أن تحافظ المنطقة على مجمل إنتاجها من النفط لتلبية الطلب العالمي المرتفع في عام 2006. ويتوقع أن يستمر نمو الطلب العالمي ولو بوتيرة متباطئة، بينما تبقى قدرة العرض لدى مصدري النفط في منطقة الإسكوا عاملاً أساسياً في الحفاظ على استقرار أسواق النفط.

3- الإيرادات النفطية وأثرها على منطقة الإسكوا

أدى ارتفاع أسعار النفط ونمو إنتاجه، في عام 2005، إلى زيادة كبيرة في الإيرادات النفطية في منطقة الإسكوا. وأشارت التقديرات إلى أن مجموع إيرادات الصادرات النفطية بلغ 307 مليارات دولار في عام 2005، مسجلاً زيادة بنسبة 40.4 في المائة عن مجموع عام 2004 (انظر الجدول 3). وبين بلدان مجلس التعاون الخليجي، حققت الكويت أعلى زيادة في إيرادات الصادرات النفطية، بلغت 53.4 في المائة في عام 2005، تليها المملكة العربية السعودية بنسبة 40.3 في المائة. وفي تقدير الإيرادات لعام 2006، اعتمد سنياريوهان يرتكز أحدهما على فرضية ارتفاع أسعار النفط والآخر على هبوطها. فوفقاً لسيناريو أول يفترض أن سعر البرميل سيكون 52 دولاراً، يتوقع أن تصل الإيرادات إلى 368.6 مليار دولار، ووفقاً لسيناريو ثانٍ أكثر تفاؤلاً يفترض أن سعر البرميل سيكون 57 دولاراً، يتوقع أن تصل الإيرادات إلى 404.2 مليار دولار. ويتوقع أن تهدأ الطفرة الحالية بفعل تباطوء معدل نمو الصادرات النفطية.

وقد أدى ازدياد الإيرادات النفطية إلى فوائض مالية كبيرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي. إلا أن اللافت في الدورة الحالية أن أثر تطور أسواق النفط تضاعف بطفرة أسواق الأصول، ولاسيما أسواق الأوراق المالية والممتلكات العقارية في المنطقة. وقد درجت الحكومات في الماضي على توزيع المكاسب المحققة من زيادة الإيرادات النفطية لتغطية النفقات الحكومية المتزايدة في قطاعات منها العمالة في القطاع العام وامتلاك الأصول الأجنبية. وكان لضخامة القطاع العام وحاجة القطاع الخاص إلى مزيد من التطور دور، في الماضي، في إعاقة أي أثر إيجابي يقوي الاقتصادات المحلية. ومع أن هذا النمط في التوزيع لا يزال قائماً في بلدان مجلس التعاون الخليجي، بدأ نمط جديد يظهر من خلال القطاع الخاص ويكتسب مزيداً من الفعالية.

الجدول 3- مجموع إيرادات الصادرات النفطية في منطقة الإسكوا، 2001-2006
(بملايين الدولارات)

البلد/المنطقة	2002	2003	2004	2005	2006 بالسعر المنخفض(أ)	2006 بالسعر المرتفع(ب)	2005-2004 نسبة مئوية	
الإمارات العربية المتحدة	16.68	22.11	29.62	41.50	51.48	56.42	11.88	40.11
البحرين(ج)	3.96	4.68	5.55	6.97	7.23	7.93	1.42	25.52
الكويت	14.06	18.63	25.86	39.67	47.54	52.12	13.82	53.43
المملكة العربية السعودية(•)	63.62	82.02	110.42	154.87	193.74	212.37	44.46	40.2
عمان	7.52	7.91	9.23	11.01	12.11	13.50	1.78	19.28
قطر(د)	5.63	6.72	8.53	9.13	9.49	10.40	0.60	6.99
بلدان مجلس التعاون الخليجي	111.46	142.07	189.20	263.15	321.59	352.74	73.95	39.08
الجمهورية العربية السورية	4.56	4.11	3.25	3.15	3.05	3.30	(0.10)	(3.08)
العراق	9.19	8.35	17.33	28.50	30.50	33.40	11.17	64.46
اليمن	3.15	3.46	3.89	5.50	6.21	6.80	1.61	41.28
مصر(و)	3.16	3.91	5.30	7.05	7.21	7.91	1.75	33.08
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً	20.06	19.83	29.77	44.20	46.97	51.41	14.43	48.47
منطقة الإسكوا	131.52	161.90	218.97	307.35	368.56	404.15	88.38	40.36

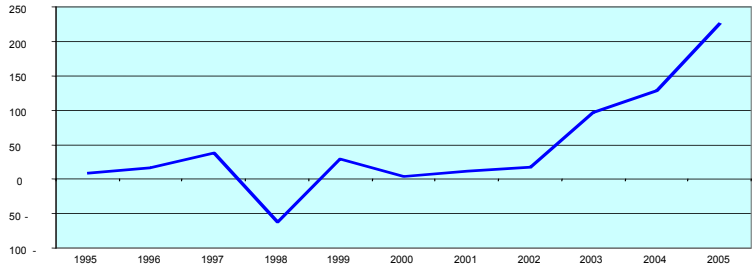
المصدر: أعدته الإسكوا.

ملاحظات: علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) تفترض هذه التوقعات انخفاض سعر برميل النفط في إطار الأوبيك إلى 52 دولاراً.
(ب) تفترض هذه التوقعات ارتفاع سعر برميل النفط في إطار الأوبيك إلى 57 دولاراً.
(ج) يشمل حصة البحرين من حقل أبو صفاء.
(د) سجلت قطر زيادة كبير في صادرات النفط غير الخام، ومنها منتجات الغاز المسيل التي لم تدخل في الحساب هنا.
(•) يشمل حصة 50 في المائة من المنطقة المحايدة.
(و) يشمل الصادرات من الغاز الطبيعي.

ويبين الشكل 3 التغير السنوي في نسبة رسملة أسواق الأوراق المالية إلى مجمل إيرادات الصادرات النفطية لمجموع بلدان مجلس التعاون الخليجي. فحتى عام 2003، كانت النسبة منخفضة للغاية. ولم يتجاوز مستوى الزيادة السنوية في رسملة أسواق الأوراق المالية 50 في المائة في المتوسط من مجمل الإيرادات السنوية للصادرات النفطية. وهذا يعني أن إيرادات الصادرات النفطية لا تسهم عادة إلا جزئياً في تكوين الأصول المحلية من خلال الأسواق المحلية للأوراق المالية. واعتباراً من عام 2003، تجاوزت الزيادة السنوية في رسملة سوق الأوراق المالية مجمل الإيرادات السنوية للصادرات النفطية، لتبلغ 220 في المائة في عام 2005. وأخذت الثروة المحلية تتكون بسرعة أكبر من الإيرادات النفطية في تلك الفترة. وحينئذ بدأ يظهر الأثر الإيجابي للطفرة النفطية الحالية. غير أن نتائج الربع الأول من عام 2006 تشير إلى أن هذا الأثر تبدد مع انهيارات الأسواق المالية.

الشكل 3- نسبة التغير السنوي في رسملة أسواق الأوراق المالية إلى مجموع إيرادات الصادرات النفطية، لمجموع بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995-2005
(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات وطنية ودولية مختلفة.

ويمكن تفسير الوضع الراهن بمجموعة عوامل. فالعامل الأول هو سياسات التحرير والإصلاح الاقتصادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد أدت جهود التنويع الاقتصادي إلى توسيع القطاع الخاص الذي كان اعتماده المباشر على النفط قليلاً نسبياً، ولاسيما القطاع المالي وقطاع الخدمات اللذين شهدا تطورات كبيرة مؤخراً. والعامل الثاني هو تطوير المؤسسات التي ترعى أسواق الاستثمار والأسواق المالية. ونتيجة لذلك، ازدادت الشركات العائلية التي طرحت للعموم في بلدان مجلس التعاون الخليجي وأصبحت تستدرج العروض الأولية على نطاق أوسع، وازدادت الأصول المحلية المطروحة للمشاركين في الأنشطة الاقتصادية المحلية. كما دفعت الحوافز المقدمة في الأسواق المالية المزيد من الأفراد إلى المشاركة في أسواق الأوراق المالية.

والعامل الثالث هو البيئة الاقتصادية الخارجية المؤاتية، ولاسيما وفرة السيولة على الصعيد العالمي. فقد ازدادت رسملة الأسواق في منطقة الإسكوا بسرعة لافتة، مقارنة بأسواق أخرى في العالم، إلى أن وقع انهيار في الأسواق في الربع الأول من عام 2006. ولم تتأثر أسواق الأوراق المالية في بلدان مجلس التعاون الخليجي بالمستثمرين الأجانب لأن معظم الاستثمارات أجراها مستثمرون محليون. غير أن تحول مستثمري المنطقة في الأعوام الأخيرة من الاستثمار الأجنبي إلى الاستثمار المحلي يمكن أن يكون تفسيراً للطفرة التي شهدتها المنطقة في عام 2005.

وتسربت آثار الطفرة إلى الاقتصادات الأكثر تنوعاً، فاستفادت هذه المجموعة من التجارة والأعمال في بلدان مجلس التعاون الخليجي ومن عمل مواطنيها في تلك البلدان. وازدادت استثمارات شركات بلدان مجلس التعاون الخليجي في مشاريع البناء في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ولاسيما في الأردن ولبنان. ولوحظت زيادة رسملة الأسواق المالية في الأردن ولبنان ومصر. غير أن ارتفاع أسعار النفط وأسعار الوقود ألحق ضرراً بالشرائح الفقيرة في المجتمع. وتعاني الأسر في هذه الشرائح من أسعار الوقود وإيجارات المساكن وتتعذر عليها الاستفادة من ارتفاع أسعار الأصول. وعلاوة على ذلك، لم يحدث تحسن ملحوظ في ظروف العمالة في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

جيم- الإنتاج والطلب

كانت الطفرة النفطية الأخيرة وارتفاع معدل نمو السيولة من العوامل الرئيسية التي رفدت النمو القوي في منطقة الإسكوا. وشكلت أسواق رأس المال الناشئة، وخصوصاً أسواق الأوراق المالية، عامل قوة آخر ربط البيئة الخارجية بالطلب المحلي. ولاحت توقعات إيجابية في أفق أسواق الأوراق المالية وأسواق العقارات في عام 2005. غير أن الاقتصاد ككل يزداد تأثراً بالتطورات التي تشهدها أسواق الأوراق المالية وأسواق العقارات والتي تشير إلى غليان الاقتصاد. ويشهد أداء النمو في المنطقة تفاوتاً مصدره الرئيسي الشواغل الأمنية والسياسية.

ونما الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا، باستثناء العراق وفلسطين، بمعدل 6.3 في المائة بالأسعار الثابتة، مسجلاً انخفاضاً طفيفاً عن معدل عام 2004 البالغ 6.4 في المائة. وأمضت منطقة الإسكوا عاماً آخر في الدورة التصاعدية لنمو الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول 4). وترتبط التقلبات القصيرة الأجل في الدورة الاقتصادية لمنطقة الإسكوا ارتباطاً وثيقاً بتطورات أسواق النفط، مما يلقي ظلالاً من عدم اليقين على التوقعات. وفي الأعوام الأخيرة، خضعت التقديرات الرسمية للناتج المحلي الإجمالي لمراجعة نحو الأعلى، مما يوحي بأن حجم الطفرة النفطية الحالية لم يقدّر على حقيقته.

غير أن الاتجاه الذي تشهده المنطقة بأسرها نحو الانتعاش الاقتصادي يتوقع أن يتراجع تدريجياً في مطلع عام 2006، بحيث يبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان، باستثناء العراق وفلسطين، 5.4 في المائة. ويتأثر هذا التباطؤ بالانهيار الذي شهدته الأسواق المالية الكبرى في المنطقة اعتباراً من الربع الأول من عام 2006.

وبوجه عام، راوحت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي نسبة 7 في المائة تقريباً طيلة العامين الماضيين، مما أدى إلى نمو مستقر في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدولين 4 و5). وكان أثر الثراء جلياً في هذه المجموعة مع تعاظم ثقة المستهلكين والشركات. واستفادت القطاعات الخاصة غير النفطية من الانتعاش الاقتصادي الذي يحركه الطلب، ولاسيما القطاع المصرفي والتجاري، وقطاع البناء والعقارات. وبينما أصبح القطاع الخاص أشد تأثراً بتطورات سوق الأوراق المالية والعقارات في هذه المرحلة، سيسهم الأثر المتأخر للنفقات العامة في دعم الطلب المحلي في عام 2006. وفي معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي مشاريع استثمارية ضخمة في القطاع العام يجري التخطيط لها أو وضع ميزانيات خاصة بها أو الشروع في تنفيذها. ويتوقع أن يبلغ معدل النمو في هذه المجموعة 5.8 في المائة في عام 2006 على الرغم من ارتفاع أسعار النفط وإيراداته. وسيكون للانهيار الذي أصاب الأسواق المالية في بلدان مجلس التعاون الخليجي مؤخراً أثر يبطئ حركة الاستثمار في القطاع الخاص.

وسجلت البحرين وقطر نمواً قوياً في حركه الاستثمار في عام 2005، بلغ معدله 6.2 و7.6 في المائة بالترتيب. ويتوقع أن يستمر هذا الاتجاه في عام 2006، بحيث يبلغ معدل النمو 6.3 في المائة في البحرين و8.0 في المائة في قطر. وفي الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، لوحظ نمو متوازن في الاستهلاك والاستثمار المحلي، نتيجة لعمق التنويع ولحجم الاقتصاد المحلي الذي شهد نمواً مطرداً في القطاع غير النفطي. وعلاوة على ذلك، أدت الترتيبات الضريبية الفعالة في البلدين إلى رفع قاعدة الطلب المحلي. فالمملكة العربية السعودية حققت نمواً بلغ معدله 6.8 في المائة في عام 2005، ويتوقع أن يبلغ 6 في المائة في عام 2006؛ والإمارات العربية المتحدة حققت نمواً معدله 8.0 في المائة في عام 2005 ويتوقع أن يبلغ 6 في المائة في عام 2006. وتباطأ نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عُمان حيث بلغ 4.2 في المائة في عام 2005، ولوحظ تراجع في الطلب المحلي.

غير أن ازدياد المشاريع الاستثمارية في قطاع الطاقة يتوقع أن يدفع عجلة الاقتصاد في عام 2006، فيؤدي إلى نمو بمعدل 5.5 في المائة. وفي الكويت يتوقع أن يسلك الاقتصاد مسار نمو مستقر بعد عامين من الانتعاش الكبير. وقد نما الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 6.5 في المائة في عام 2005، ويتوقع أن ينمو بمعدل 4.1 في المائة في عام 2006.

الجدول 4- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، 2002-2006

(نسبة التغيّر السنوي)

نمو الناتج المحلي الإجمالي					
البلد/المنطقة	2002	2003	2004	2005[أ]	2006[ب]
الإمارات العربية المتحدة	3.0	12.2	7.5	8.0	6
البحرين	5.2	7.2	5.4	6.2	6.3
الكويت	(2.0)	12.7	16.3	6.5	4.1
المملكة العربية السعودية	0.1	7.7	5.2	6.8	6
عمان	2.6	2.0	5.6	4.2	5.5
قطر	7.3	5.9	8.7	7.6	8
بلدان مجلس التعاون الخليجي	1.1	8.7	7.2	6.9	5.8
الأردن	5.7	4.1	7.7	7.3	5.6
الجمهورية العربية السورية	5.9	1.1	2.0	4	3
اليمن	3.5	3.8	3.9	4.6	4.2
لبنان	(1.3)	3.0	5.0	0.0	3
مصر	3.1	4.2	4.9	5.5	4.6
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً	3.2	3.6	4.6	4.8	4.3
منطقة الإسكوا[ج]	1.8	7.1	6.4	6.3	5.4
العراق[د]	(6.9)	(33.1)	23.0	10.0	7
فلسطين	(3.6)	(0.1)	2	4.9	(0.8)
مجموع منطقة الإسكوا	1.3	5.2	6.8	6.4	5.4

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى حساب معدلات النمو من أرقام الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وبالأسعار الثابتة لعام 2000، وقد استمدت من مصادر وطنية وأرقام رسمية وردت في الردود على الاستمارات التي وجهتها الإسكوا إلى البلدان الأعضاء.

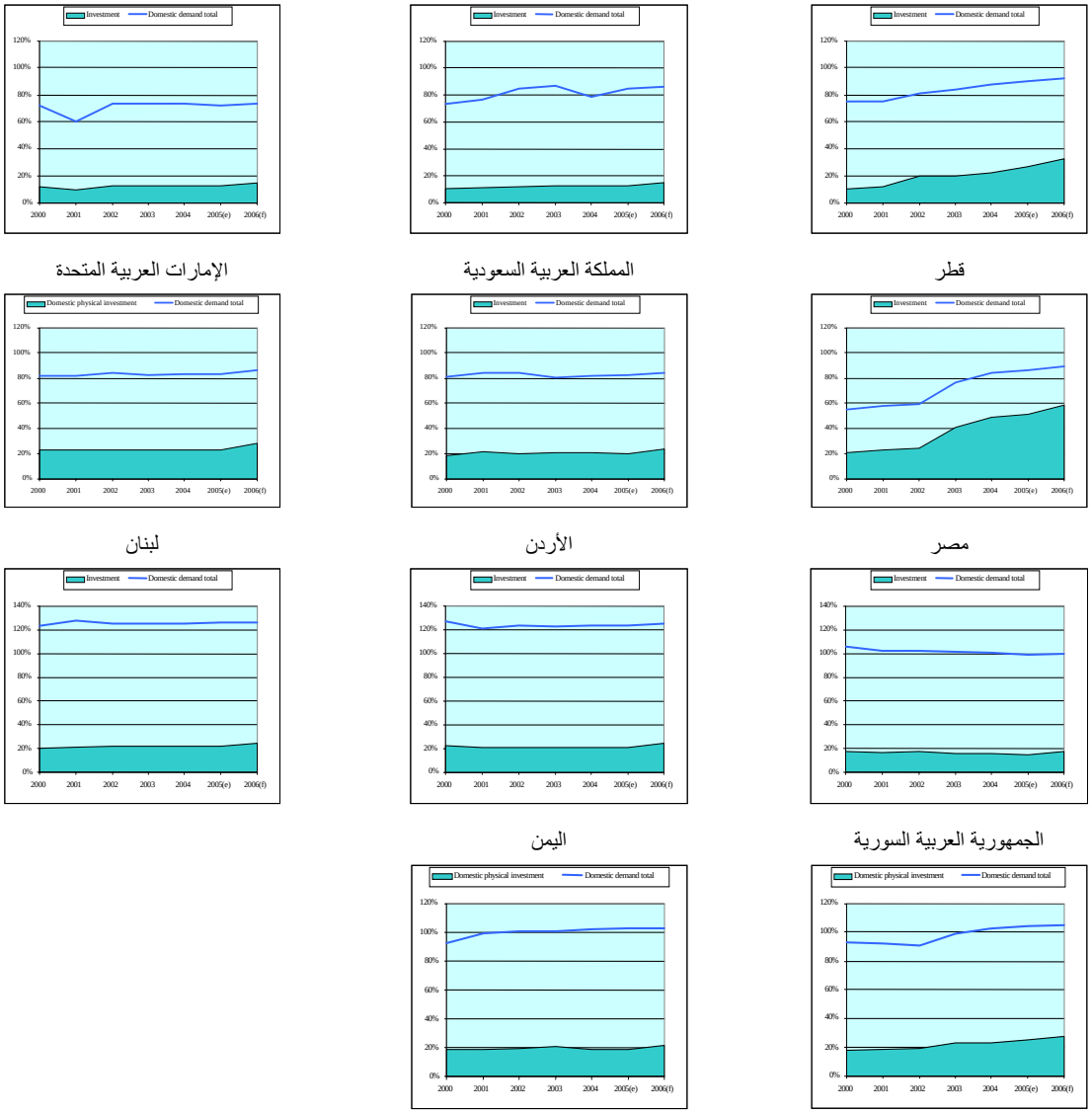
ملاحظات: علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) تقديرات الإسكوا اعتباراً من شباط/فبراير 2006.
(ب) توقعات الإسكوا اعتباراً من شباط/فبراير 2006.
(ج) باستثناء العراق وفلسطين.
(د) تستند معدلات العراق إلى أرقام رسمية، باستثناء أرقام 2005 و2006 التي هي تقديرات وتوقعات أجرتها الإسكوا.

وشهدت بلدان مجلس التعاون الخليجي اتجاهاً متزايداً إلى تكوين رأس المال المادي (انظر الشكل 4). ومع أن نسب الاستثمار المادي المحلي من الناتج المحلي الإجمالي تتفاوت بين البلدان، يمكن تفسير ذلك بجهد تبذله بلدان مجلس التعاون الخليجي من أجل التنويع الاقتصادي. وهذا يعزز صلابة قاعدة الطلب المحلي، مما يزيد حصانة الاقتصاد المحلي حيال الصدمات الخارجية. ويلاحظ هذا التحول في البحرين وقطر حيث أدت سرعة تكوين رأس المال المادي إلى رفع نسبة الطلب المحلي من الناتج المحلي الإجمالي. غير أن نسبة الطلب المحلي الإجمالي لا تزال أدنى بكثير من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي عموماً. وهذا يدل على أن الطابع الأساسي لبلدان مجلس التعاون الخليجي، وهو الاعتماد على النفط، لم يشهد تغيراً يذكر.

الشكل 4- نسبة مجموع الطلب المحلي والاستثمار المادي من الناتج المحلي الإجمالي بالأرقام الحقيقية

البحرين الكويت عمان



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى: دراسات الحسابات القومية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، النشرة الخامسة والعشرون، (E/ESCWA/SCU/2005/6).

وفي عام 2005، تمكنت الاقتصادات الأكثر تنوعاً من الحفاظ على إيقاع تدريجي في الانتعاش الاقتصادي. وبينما ظهرت بعض التطورات الإيجابية في قطاع الصناعة التحويلية في الأردن ومصر، ظل الاستهلاك الخاص يحرك مسار نمو الاقتصادات الأكثر تنوعاً في الدورة الإيجابية الحالية. وأدت الظروف الخارجية المؤاتية، وارتفاع مستوى السيولة العالمية، وسرعة النمو في تجارة الخدمات والسياحة، واستمرار تدفق التحويلات الواردة من العاملين في الخارج، إلى تخفيف القيود عن العملات الأجنبية في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، مما أتاح حدوث انتعاش سريع في الطلب. وعلاوة على ذلك، ساعدت الظروف الخارجية الإيجابية في تجنيب لبنان تراجعاً في اقتصاده على أثر تدهور الوضع الأمني بعد شباط/فبراير 2005. وأشارت التقديرات إلى أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الاقتصادات الأكثر تنوعاً بلغ 4.8 في المائة، وكان أعلى معدل نمو تسجله هذه المجموعة منذ عام 2000 (انظر الجدول 4).

وتجاوز مجموع الطلب المحلي عموماً الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الأكثر تنوعاً (انظر الشكل 4). وهذا يعني أن مساهمة الطلب الخارجي في الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان كانت سالبة لأن الواردات فيها تتجاوز الصادرات. ويرتفع مستوى الطلب المحلي الإجمالي في الأردن ولبنان حيث يتجاوز في العادة 120 في المائة. ويقارب هذا المستوى 100 في المائة في الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن. ومع أن معدل الاستثمار مستقر في هذه البلدان، يبقى غير كافٍ لرفد اقتصاداتها التي تعاني من مشاكل بنيوية حادة مثل البطالة والفقر.

ولا تزال الاقتصادات الأكثر تنوعاً ضعيفة لأن الدورة التصاعدية خاضعة للاستهلاك الخاص. ويتوقف تباين نمو الناتج المحلي الإجمالي على كيفية تمويل الاستهلاك من الخارج. ولأن التدفقات المالية الإقليمية يمكن أن تنخفض، يتوقع أن يكون النمو في الاقتصادات الأكثر تنوعاً متواضعاً في عام 2006. ففي مصر، أدى توسع قطاع البضائع والطاقة والخدمات (لاسيما إيرادات قناة السويس) إلى دعم الطلب المحلي. وقد نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في مصر بمعدل 5.5 في المائة في عام 2005، ويتوقع أن يهبط إلى 4.6 في المائة في عام 2006. وشهد الاقتصاد الأردني اعتماداً متزايداً على تدفقات رؤوس الأموال من الخارج، ليحقق نمواً سريعاً في عام 2005 بمعدل قارب 7.3 في المائة، ويتوقع أن يتباطأ بعد عامين من النمو السريع ليبلغ 5.6 في المائة في عام 2006. واستفاد اليمن من ارتفاع الإيرادات النفطية فسجل نمواً بمعدل 4.6 في المائة في عام 2005. ويتوقع أن يستمر هذا الزخم في النمو في عام 2006 بمعدل نمو يبلغ 4.2 في المائة.

وتبقى المخاطر السياسية ماثلة ولاسيما في الجمهورية العربية السورية ولبنان. وهذه المخاطر يمكن أن تضعف ثقة المستهلكين ورجال الأعمال وتؤثر في الاستثمار وفي تكوين رأس المال المادي. وفي ظل الاضطراب السياسي الذي ساد عقب اغتيال رئيس الوزراء السابق، رفيق الحريري، في شباط/فبراير 2005، أشارت التقديرات إلى أن معدل النمو في لبنان كان صفراً. ومع أن الجمهورية العربية السورية شهدت نمواً بمعدل 4.0 في المائة في عام 2005، ظل هذا النمو دون التوقعات رغم البيئة الاقتصادية الخارجية الملائمة التي استفادت منها بلدان أخرى في المنطقة. ويتوقع أن يحقق لبنان نمواً بمعدل 3.0 في المائة في عام 2006، ويتوقع نمو بالمعدل ذاته للجمهورية العربية السورية. وباستثناء العراق وفلسطين، يتوقع أن تحقق مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً نمواً بمعدل 4.3 في المائة في عام 2006.

ولا تزال التوترات مستمرة في الاقتصادات التي تعاني من النزاعات في منطقة الإسكوا. فالهياكل الأساسية لقطاع النفط في العراق، والتي تضررت بفعل الأزمات، لا تزال عرضة للهجمات والاعتداءات المستمرة. وهذا بالإضافة إلى سوء إدارة الحقول النفطية، الذي أدى إلى انخفاض إنتاج العراق من النفط في عام 2005. ولذلك، لم يستطع العراق الحفاظ على النمو الاقتصادي الذي كان قد بدأ يستعيده في العام السابق، وهبط معدل نمو ناتجه المحلي الإجمالي إلى 10 في المائة تقريباً بعد أن بلغ 23 في المائة في عام 2004. وأدت الاضطرابات إلى اقتطاع مبالغ من الأموال المخصصة لتمويل المشاريع المخططة للبنية التحتية، بهدف تغطية النفقات الأمنية، مما يثير شكوكاً حول إمكانية استمرار عملية إعادة الإعمار في العراق في ظل الوضع الأمني الخطير الراهن[6]. وتشير التقديرات إلى أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي سينمو بمعدل 7.0 في عام

(6) أنفق مبلغ 5.6 مليارات دولار من أصل 18.4 مليار دولار وهي قيمة المساعدة من الولايات المتحدة الأمريكية، على قطاعي الأمن والسلامة العامة، وهذا المبلغ مقتطع من الأموال المخصصة لتنمية البنية التحتية للمياه والكهرباء. ووفقاً لتقديرات أخرى، بلغت النفقات الأمنية 26 في المائة من أصل 29 مليار دولار خصصتها الولايات المتحدة الأمريكية لتستخدم في العراق.

2006 في ظل سيناريو يفترض استتباب الأمن، وتطور القطاع النفطي، وتأمين الأموال لتطوير القطاع غير النفطي. غير أنه من الصعب تقديم توقعات في هذه الظروف الإنسانية الخطيرة.

وشهد الاقتصاد الفلسطيني انتعاشاً في عام 2005، حيث أشارت التقديرات إلى أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي نما بمعدل 4.9 في المائة، مسجلاً زيادة قدرها 2.0 في المائة عن معدل عام 2004. وعلى الرغم من القيود المفروضة على الهياكل الأساسية للاقتصاد المحلي، ومنها حالات الإقفال وجدار الفصل، أدى تحسن الظروف الاقتصادية الخارجية إلى ازدياد تدفق التحويلات الخاصة والعامة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. وهذا شكل دفعاً للاقتصاد في ظل الظروف السياسية والأمنية الهشة. وقد تجلت هذه الهشاشة عندما علقت إسرائيل تحويلات إيرادات الجمارك وأبدى المانحون تردداً في منح المساعدة الاقتصادية بعد تشكيل الحكومة الجديدة في كانون الثاني/يناير 2006. وتتوقف التوقعات الاقتصادية لعام 2006 كثيراً على الوضع السياسي.

وفي بلدان منطقة الإسكوا، باستثناء فلسطين والعراق اللذين يعانيان من النزاعات، ازداد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.8 في المائة تقريباً في عام 2005، مما يمثل استقراراً قياساً بمعدل النمو البالغ 3.9 في المائة في عام 2004 (انظر الجدول 5). وعلى الرغم من ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي يبقى ضغط النمو السكاني قائماً. فنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق تراجع كثيراً، من 19.6 في المائة في عام 2004 إلى 7.1 في المائة. وفي فلسطين، سجل نصيب الفرد من الناتج المجلي الإجمالي تحسناً طفيفاً في عام 2005 بعد أن سجل أرقاماً سلبية منذ عام 2000. ويتوقع أن يبقى المستوى المعيشي متردياً ما لم يستقر الوضع السياسي ويتحسن الاقتصاد في القريب العاجل.

الجدول 5- نصيب الفرد من معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا، 2002-2006
(نسبة التغير السنوي)

البلد/المنطقة	2002	2003	2004	2005[أ]	2006[ب]
الإمارات العربية المتحدة	(4.4)	4.6	1.1	2.9	2.3
البحرين	3.6	5.6	3.9	4.6	4.7
الكويت	(5.9)	8.8	12.7	3.3	1.2
المملكة العربية السعودية	(2.6)	4.8	2.5	4.1	3.3
عمان	1.7	1.3	4.7	2.9	3.7
قطر	0.5	(0.9)	2.5	2.8	4.6
بلدان مجلس التعاون الخليجي	(2.1)	5.3	4.0	3.9	3.1
لبنان	(2.3)	2.0	3.9	(1.0)	1.9
اليمن	0.3	0.6	0.7	1.4	1.0
مصر	1.1	2,2	2.9	3.5	2.7
الأردن	2.7	1.2	4.8	4.7	3.2
الجمهورية العربية السورية	3.3	(1.4)	(0.4)	1.5	0.5

الجدول 5 (تابع)

البلد/المنطقة	2002	2003	2004	2005[أ]	2006[ب]
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً	0.9	1.3	2.4	2.5	2.0
منطقة الإسكوا[ج]	(0.7)	4.5	3.9	3.8	3.0
العراق	(9.5)	(34.9)	19.6	7.1	4.3
فلسطين	(6.7)	(3.2)	(1.2)	1.6	(3.9)

مجموع منطقة الإسكوا	(1.2)	2.6	4.2	3.9	3.0

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى أرقام الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام 2000 والتقديرات الإجمالية للسكان من: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام 2004، (الأمم المتحدة، 2005).

ملاحظات: علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) تقديرات الإسكوا اعتباراً من شباط/فبراير 2006.
(ب) توقعات الإسكوا اعتباراً من شباط/فبراير 2006.
(ج) باستثناء العراق وفلسطين.

دال- التكاليف والأسعار

يعزى ارتفاع الأسعار في منطقة الإسكوا إلى عوامل داخلية وخارجية على حد سواء. فقد ارتفعت أسعار الواردات من المنتجات النفطية والسلع الأساسية، بينما نتج تزايد الريع على الصعيد الداخلي من ارتفاع أسعار الأصول الذي أثر على المستوى العام للأسعار، ولاسيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وعلاوة على ذلك، سمحت هياكل الأسواق المحلية في المنطقة لبعض الشركات برفع الأسعار لمجرد توسيع هامش الربح. وتزايدت أجور العاملين في القطاع العام في البلدان المصدرة للنفط، مما دل على الوضع المالي القوي لحكومات تلك البلدان. وقررت المملكة العربية السعودية زيادة الأجور في القطاع العام بنسبة 15 في المائة في آب/أغسطس 2005، مما دفع سلم الأجور إلى الصعود في القطاع الخاص.

وبلغ معدل التضخم الرسمي في منطقة الإسكوا 3.9 في المائة في عام 2005 (انظر الجدول 6). وتراوح معدل التضخم الرسمي في البلدان الأعضاء بين حد أدنى قدره 0.7 في المائة في المملكة العربية السعودية وحد أقصى قدره 8.8 في المائة في قطر، باستثناء العراق حيث بلغ معدل التضخم حسب التقديرات 37 في المائة[7]. وفي مصر، انخفض متوسط معدل التضخم من رقم عشري في عام 2004 إلى 3.1 في المائة في عام 2005. والسبب الرئيسي في ذلك ارتفاع قيمة العملة المحلية مقابل الدولار. وفي العراق، أدى شح المنتجات النفطية وإمدادات الكهرباء إلى رفع متوسط الأسعار، إذ تسبب باختناقات وبنشوء الأسواق السوداء.

والأثر الفعلي للتضخم في المنطقة يتجاوز ما تشير إليه الأرقام. فقد لوحظ ارتفاع سريع في ريع الملكية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولاسيما في الإمارات العربية المتحدة وقطر. وارتفاع أسعار النفط الخام ومنتجات الوقود يؤثر على الشرائح الفقيرة في البلدان المستوردة للنفط، ولاسيما في الأردن. ومع أن الحكومات حريصة على تخفيف أثر الارتفاع العام للأسعار بدعم المواد الغذائية وغيرها من المواد الأساسية، أسهم نمط التضخم الحالي في توسيع الفوارق في مستويات المعيشة داخل بلدان المنطقة وفيما بينها. وبشكل خاص، أدى ارتفاع أسعار الأصول وريعها إلى تعاظم هذه الفوارق.

الجدول 6- معدل التضخم، 2002-2006
(نسبة التغيّر السنوي)

البلد/المنطقة[أ]	2002	2003	2004	2005	2006

(7) للاطلاع على الفجوة التقديرية للتضخم في منطقة الإسكوا، يمكن الرجوع إلى: دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "الحالة الاقتصادية في العالم واحتمالاتها 2006"، متاح على الموقع: www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html.

الإمارات العربية المتحدة	2.9	3.1	4.7	5.4	4.5
البحرين	(0.5)	1.6	2.4	3.3	1.6
الكويت	0.9	1.0	1.3	4.2	1.8
المملكة العربية السعودية	0.2	0.6	0.3	0.7	1.0
عمان	(0.7)	(0.3)	0.4	1.9	1.1
قطر	0.2	2.3	6.8	8.8	2.7
بلدان مجلس التعاون الخليجي	0.8	1.3	1.8	2.7	2.0
الأردن	1.8	1.6	3.3	3.5	8.4
الجمهورية العربية السورية	1.0	4.8	4.6	4.0	5.0
اليمن	12.2	10.8	12.5	5.6	11.4
لبنان	4.3	3.0	2.4	1.9	2.0
مصر	2.7	4.2	10.8	3.1	8.0
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً	3.2	4.4	8.8	3.3	7.3
منطقة الإسكوا(ب)	1.5	2.2	3.9	2.9	3.5
العراق	19.3	33.6	27.0	37.0	12.0
فلسطين	5.7	4.4	3.1	3.5	3.1
مجموع منطقة الإسكوا	2.2	2.9	4.6	3.9	3.8

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى: International Monetary Fund (IMF), "World economic outlook database" (IMF, September 2005).

ملاحظات: علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) متوسط معدلات التضخم لمجموعات البلدان مرجحة بمتوسطات يجري حسابها استناداً إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام 2000.

(ب) باستثناء العراق وفلسطين.

وفي عام 2006، قد يؤدي التباطؤ الاقتصادي والتدخلات المباشرة على مستوى السياسة العامة من خلال الإعانات في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى انخفاض المعدل الرسمي للتضخم ليبلغ متوسطاً قدره 2.0 في المائة. ومن جهة أخرى، يستمر التضخم في اتجاه تصاعدي في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً لأن التدخلات الضريبية لضبط الأسعار الاستهلاكية غير متوقعة في تلك البلدان. ويتوقع أن يبلغ متوسط التضخم في الاقتصادات الأكثر تنوعاً 7.3 في عام 2006. ويتوقع أن يؤدي استمرار الاختناقات على صعيد العرض بسبب عدم استقرار الوضع الأمني إلى رفع معدل التضخم بحيث يبلغ 12 في المائة في العراق و3.1 في المائة في فلسطين في عام 2006.

هاء- أسواق العمل

شهدت المنطقة بأسرها انتعاشاً اقتصادياً من حيث نمو الناتج المحلي الإجمالي، إلا أن هذا الانتعاش لم يكن ذا فعالية في معالجة المشكلة الرئيسية التي تعاني منها المنطقة، وهي ارتفاع معدلات البطالة. وتشهد سوق العمل في منطقة الإسكوا تخمة في جانب العرض وذلك، أساساً، بسبب النمو الاقتصادي غير المناسب لليد العاملة، واستيراد خدمات اليد العاملة من الخارج وإيجاد وظائف عالية الأجور في القطاع العام والسماح للقطاع الخاص باستيراد أيدي عاملة متدنية الأجور. ويمكن عزو هذه التخمة أيضاً إلى ارتفاع معدلات الوافدين الجدد إليها، بسبب التزايد السكاني، وانضمام النساء إلى سوق العمل، وهجرة أعداد كبيرة من الأيدي

العاملة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي. وعلاوة على ذلك، يوجد تباين كبير بين العرض والطلب في أسواق العمل، سواء أكان في بلدان مجلس التعاون الخليجي أم في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

ويعي صانعو السياسات هذه المشكلة ويدرجون موضوع العمالة بين الأولويات في معظم بلدان الإسكوا. وما زالت إيرادات النفط تحدث انفصاماً في السوق غير أن إيجاد فرص العمل يبقى بطيئاً في المنطقة، فيبقي الطلب في سوق العمل في حالة عجز عن استيعاب الفائض في العرض. وتبقى البطالة شاغلاً خطيراً إذ راوحت معدلاتها عند أرقام عشرية في معظم بلدان الإسكوا.

وفي عام 2005، أشارت التقديرات إلى أن معدلات البطالة بلغت 14.8 في المائة في الأردن و26.5 في المائة في فلسطين. وقُدر معدل البطالة في لبنان بنسبة 8.2 في المائة في عام 2004 مقابل 11.5 في المائة في عام 2001 و8.5 في المائة في عام 1997. ويُقدر معدل البطالة الحالي في الجمهورية العربية السورية بأكثر من المعدل الرسمي الذي بلغ 12.6 في المائة في عام 2004، بسبب كثرة العمال العائدين من لبنان. ويبقى معدل البطالة مرتفعاً جداً في العراق وفلسطين نتيجة للاضطراب السياسي والنزاع المسلح اللذين يعوقان الاستثمار والعمالة (انظر الجدول 7).

وأعادت بلدان مجلس التعاون الخليجي إحياء استراتيجياتها الرامية إلى إيجاد فرص عمل للمواطنين. ويبقى أثر الاستراتيجيات الرامية إلى الاعتماد على القوى العاملة الوطنية متبايناً ودون المستوى المرجو لتحقيق الأهداف المنشودة[8]. وعمدت بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى إجراء إصلاحات شاملة في أسواق العمل فيها. وأطلق مجلس التنمية الاقتصادية في البحرين حواراً وطنياً حول إصلاح التعليم والتدريب بهدف وضع استراتيجيات لتنمية الموارد البشرية. وفي قطر أطلق مجلس التخطيط مشروع تخطيط القوى العاملة مع أنه أعلن أن البطالة لا تطرح مشكلة خطيرة في هذا البلد. وأصدرت المملكة العربية السعودية قانون عمل جديد يشجع مشاركة النساء في سوق العمل ويهدف إلى الاعتماد على القوى العاملة الوطنية. وأطلقت الإمارات العربية المتحدة برنامجاً لتطوير الكوادر الوطنية يهدف إلى التوفيق بين مهارات العمال المحليين الوافدين إلى سوق العمل والمهارات المطلوبة وذلك بالتعاون مع القطاع الخاص. وأصبحت استراتيجيات تنمية الموارد البشرية والاعتماد على القوى العاملة الوطنية اتجاهاً راسخاً في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

الجدول 7- معدلات البطالة الرسمية بين الكبار في منطقة الإسكوا
(النسبة المئوية)

البلد/المنطقة	2001	2002	2003	2004	2005
بلدان مجلس التعاون الخليجي					
الإمارات العربية المتحدة	2.3[1]	..	..	..	..
البحرين	5.5	..	..	..	..
الكويت	..	1.1	..	..	..
المملكة العربية السعودية	..	5.2	..	..	..
عمان	..	..	..	..	..

(8) تهدف استراتيجيات الاعتماد على القوى العاملة الوطنية في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى زيادة نسبة المواطنين في مجموع العاملين في القطاع الخاص.

قطر	3.9	..	..	1.4	..
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً					
الأردن	..	15.3	14.5	12.5	14.8
الجمهورية العربية السورية	..	11.7	10.8	12.6	..
العراق	..	..	28.1	26.8	..
اليمن	..	..	11.0	10.6	..
فلسطين	..	..	25.6	26.8	26.5
لبنان	11.5	..	..	8.2	..
مصر	..	10.3	11	10.3	..

المصدر: أعدته الإسكوا بالاستناد إلى التعدادات الوطنية الرسمية باستثناء لبنان واليمن حيث استندت المعدلات إلى التقديرات.

ملاحظات: علامة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات أو عدم التبليغ عنها.

(أ) رقم الإمارات العربية المتحدة هو لعام 2000.

واو- القطاع الخارجي

تشير التقديرات إلى أن مجموع قيمة الصادرات من البضائع، ومنها البضائع المعاد تصديرها، في بلدان الإسكوا قد بلغ 462 مليار دولار في عام 2005، بينما بلغ مجموع قيمة الواردات من البضائع 273 مليار دولار. وبلغت حصة مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي نحو 87 في المائة من مجموع الصادرات و71 في المائة من مجموع الواردات (انظر الجدولين 8 و9). وكان النفط الخام والمشتقات النفطية من العناصر الرئيسية في مجموع صادرات منطقة الإسكوا. وعلى الرغم من الارتفاع الحالي في أسعار النفط، لم تسجل حصة الصادرات النفطية تغيّراً يذكر في عام 2005، إذ بلغت 65 في المائة من مجموع الصادرات. ونمت الصادرات غير النفطية بالمعدل ذاته للصادرات النفطية. وبرز قطاع الملابس في الأردن وقطاع الصلب في مصر، بين قطاعات أخرى، كمصدرين رئيسيين للإيرادات التي يحققها كل من البلدين من الصادرات.

ويمكن أن يعزى نمو قيمة الصادرات، في نسبة كبيرة منه، إلى ارتفاع أسعار النفط وزيادة إنتاجه (انظر الجدول 8). غير أن البضائع المعاد تصديرها، ولاسيما من دبي في الإمارات العربية المتحدة، تشكل نسبة كبيرة من مجموع قيمة الصادرات. وفي حالة مصر، ساهم تصدير الغاز الطبيعي في رفع قيمة الصادرات.

وفقد الانتعاش السريع في الصادرات الذي شهده الأردن ولبنان زخمه. فالملابس التي تصنعها المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن تواجه منافسة ضارية من مختلف أنحاء العالم، على أثر انقضاء فترة نفاذ اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن المنسوجات والملابس. وعلاوة على ذلك، أنشأت مصر المناطق الصناعية المؤهلة لتطوير قطاع المنسوجات الموجه إلى التصدير. ومع أن أثر هذه الأحداث لم يبلغ من السلبية الحد المتوقع، فقد أبطأ التوسع السريع في قطاع الملابس في الأردن. وعانت الصادرات في لبنان أيضاً من تزايد المنافسة في المنطقة. فمنذ عام 2003، زاد لبنان صادراته من منتجات الصناعة التحويلية إلى بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا. غير أن صادرات لبنان إلى العراق تراجعت في عام 2005 بعد انتعاش سريع دام عامين. وعلاوة على ذلك، أثر الاضطراب السياسي وصعوبة النقل عبر النقاط الحدودية في الأداء الذي حققه لبنان على صعيد الصادرات[9].

(9) يتوقع تراجع أداء الصادرات بعد الحرب على لبنان في تموز/يوليو - آب/أغسطس 2006.

الجدول 8- مجموع تدفقات صادرات البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2002-2005 (بملايين الدولارات)

البلد/المنطقة	2002	2001-2002 نسبة التغير	2003	2002-2003 نسبة التغير	2004	2003-2004 نسبة التغير	2005	2004-2005 نسبة التغير
بلدان مجلس التعاون الخليجي								
الإمارات العربية المتحدة	52 613	7.7	67 137	28.7	90 639	35.0	132 000[i]	46.7
البحرين	5 794	3.9	6 632	14.4	7 519	13.4	9 866[i]	31.2
الكويت	14 184	(6.9)	18 366	29.5	24 951	35.9	37 100	48.7
المملكة العربية السعودية	72 464	6.6	93 244	28.7	125 728	34.8	182 000[i]	44.8
عمان	11 172	0.9	11 669	4.4	13 381	14.7	18 200[i]	36.0
قطر	10 978	1.0	13 382	21.9	18 685	39.6	25 100	34.3
المجموع الفرعي	166 756	4.8	210 429	26.2	280 901	33.5	405 266	44.3
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً								
الأردن	2 770	20.7	3 056	10.3	3 911	28.0	4 284	9.5
الجمهورية العربية السورية	6 756	24.8	5 816	(13.9)	5 655	(2.8)	6 550[i]	15.8
العراق	12 219	(5.1)	9 711	(20.5)	17 810	83.4	29 000[i]	62.8
اليمن	3 336	(14.9)	3 734	11.9	4 078	9.2	5 650[i]	38.5
فلسطين	241	(17.0)	280	16.1	360[i]	28.7	385[i]	6.9
لبنان	1 108	24.6	1 629	47.0	1 954	20.0	2 020	3.4
مصر	4 688	14.0	6 189	32.0	7 701	24.4	9 500[i]	23.4
المجموع الفرعي	31 118	4.4	30 414	(2.3)	41 470	36.4	57 389	38.4
مجموع منطقة الإسكوا	197 874	4.7	240 843	21.7	322 371	33.9	462 655	43.5

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى مصادر رسمية.

ملاحظات: من الناحية المنهجية، جُهزت إحصاءات التجارة الخارجية المستمدة من مصادر إحصائية وطنية بتحويل الأرقام الأصلية بالعملات الوطنية إلى الدولار على أساس سعر الصرف المعلن من المصادر الرسمية.

علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) قدرت الأرقام استناداً إلى بيانات من الشركاء التجاريين ومعلومات أخرى، باستثناء فلسطين حيث استند إلى الأرقام الواردة في البيانات الصحفية.

الجدول 9- مجموع تدفقات واردات البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2002-2005 (بملايين الدولارات)

البلد/المنطقة	2002	2001-2002 نسبة التغير	2003	2002-2003 نسبة التغير	2004	2003-2004 نسبة التغير	2005	2004-2005 نسبة التغير
بلدان مجلس التعاون الخليجي								
الإمارات العربية المتحدة	42 652	14.4	52 074	22.1	72 082	38.4	98 900[i]	37.2
البحرين	5 013	16.4	5 657	12.9	6 485	14.6	7 740[i]	19.4
الكويت	8 316	12.4	9 758	17.3	10 426	6.8	14 800	48.7
المملكة العربية السعودية	32 290	3.6	36 916	14.3	44 517	20.6	56 100[i]	26.0
عمان	6 296	6.1	6 801	8.0	8 866	30.4	8 990[i]	1.4
قطر	4 052	7.8	4 897	20.9	6 004	22.6	7 450	24.1
المجموع الفرعي	98 619	9.7	116 103	17.7	148 380	27.8	193 980	30.7
البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً								
الأردن	5 076	4.2	5 743	13.1	8 179	42.4	10 454	27.8

الجمهورية العربية السورية	5 070	6.8	5 092	0.4	7 033	38.1	8 310[أ]	18.2
العراق	9 817	(12.0)	9 934	1.2	21 302	114.4	24 300[أ]	14.1
اليمن	2 921	18.5	3 675	25.8	3 986	8.5	4 450[أ]	11.6
فلسطين[أ]	1 516	(25.5)	1 800	18.8	2 350	30.5	2 630	11.9
لبنان	6 445	(11.6)	7 168	11.2	9 397	31.1	9 340	(0.6)
مصر	12 524	(0.9)	10 939	(12.7)	12 865	17.6	19 500[أ]	51.6
المجموع الفرعي	43 369	(4.0)	44 350	2.3	65 112	46.8	78 984	21.3
مجموع منطقة الإسكوا	141 988	5.1	160 454	13.0	213 492	33.1	272 964	27.9

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى مصادر رسمية.

ملاحظات: من الناحية المنهجية، جُهزت إحصاءات التجارة الخارجية المستمدة من مصادر إحصائية وطنية بتحويل الأرقام الأصلية بالعملات الوطنية إلى الدولار على أساس سعر الصرف المعلن من المصادر الرسمية.

علامة القوسين ( ) تعني رقماً سالباً.

(أ) قدرت الأرقام استناداً إلى بيانات من الشركاء التجاريين ومعلومات أخرى.

سجلت قيمة الواردات إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان، نمواً سريعاً (انظر الجدول 9). وازدادت الواردات من السلع الاستهلاكية والسلع الرأسمالية تلبية لازدياد الطلب المحلي. وازدادت قيمة الواردات إلى البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً مع ازدياد الطلب على السلع المستوردة، وكذلك مع ارتفاع أسعار المنتجات النفطية وغيرها من السلع الأساسية. وهذه هي حالة الأردن ومصر بالتحديد. ولبنان هو البلد الوحيد الذي سجل تراجعاً في قيمة الواردات في عام 2005، مما يدل على ضعف الطلب المحلي في ظل ارتفاع أسعار النفط.

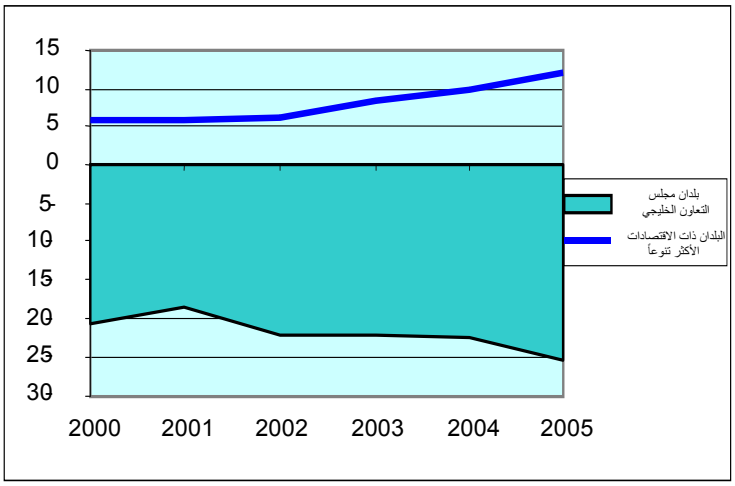
وعلى صعيد تطورات السياسة التجارية، انضم أكبر اقتصاد في منطقة الإسكوا، أي المملكة العربية السعودية، إلى منظمة التجارة العالمية في تشرين الثاني/نوفمبر 2005. ونجاح هذا البلد في عملية المفاوضات مشجع لبلدان أخرى تأمل انتهاج إصلاحات اقتصادية مماثلة. ويتوقع المضي في تحرير التجارة في المملكة العربية السعودية عقب التقدم الملموس الذي أحرز في الأعوام القليلة الماضية. وباتت المملكة العربية السعودية أيضاً مؤهلة لبدء مفاوضات تجارية ثنائية مع الولايات المتحدة الأمريكية بشأن اتفاق التجارة الحرة من خلال سلسلة خطوات ترمي إلى وضع معاهدات ثنائية بشأن التجارة والاستثمار. وتبين تجربة اتفاق التجارة الحرة بين البحرين والولايات المتحدة الأمريكية الذي من المقرر أن يدخل حيز التنفيذ في كانون الأول/ديسمبر 2005 أن عملية تنفيذ هذا النوع من الاتفاقات تستغرق وقتاً بعد تصديق البلدين عليها.

وتجري الإمارات العربية المتحدة وعُمان ومصر مفاوضات مع الولايات المتحدة الأمريكية، ويلاحظ أن من المرجح أن تتأخر العملية ريثما يصار إلى إنجاز كل اتفاق على حدة. وفي الوقت ذاته، أصبحت سنغافورة والصين واليابان من بلدان شرق آسيا المرشحة لإبرام اتفاقات التجارة الحرة. وبدأ مجلس التعاون الخليجي مفاوضات مع الاتحاد الأوروبي لإبرام اتفاق للتجارة الحرة بين المنطقتين. وبينما طال أمد دورة مفاوضات الدوحة ولا تزال احتمالات إبرام اتفاقات تجارية متعددة الأطراف غير أكيدة، تبدي الحكومات، ومنها حكومات منطقة الإسكوا، اهتماماً بالاستفادة من المزايا التي تتيحها أطر تجارية ثنائية الأطراف، مثل اتفاقات التجارة الحرة.

واستمر تطور قطاع السياحة في المنطقة ليسهم في انتعاش تجارة الخدمات. واستفاد الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين ولبنان ومصر من ازدياد إيرادات قطاع السياحة. غير أن ارتفاع تكاليف النقل أثر على المنطقة، إذ قلص الفوائض الناتجة من تجارة الخدمات، ولاسيما في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، باستثناء مصر حيث أسهمت إيرادات قناة السويس في إبقاء حساب تجارة الخدمات في وضع فائض كبير. ويتسع نطاق الإقرار بأهمية قطاع السياحة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ليشمل المملكة العربية السعودية، حيث لا يزال إعطاء التأشيرات للسياح خاضعاً لقيود متشددة.

وأشارت التقديرات إلى أن مجموع تدفقات تحويلات العمال الخارجة من بلدان مجلس التعاون الخليجي بلغت 25 مليار دولار في عام 2005 (انظر الشكل 5). وقد استمر حجم هذه التدفقات في النمو منذ عام 2001 في اتجاه بلدان العمال المهاجرين من جنوب وجنوب شرق آسيا وبلدان منطقة الإسكوا. وبلغ مجموع تدفقات تحويلات العمال الواردة إلى البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً 14 مليار دولار تقريباً في عام 2005، وكان المصدر الرئيسي لهذه التدفقات أمريكا الشمالية وأوروبا ومنطقة الإسكوا. وكان الاعتماد شديداً على تدفقات تحويلات العمال في كل من الأردن وفلسطين ولبنان. وتقدر الإسكوا حجم تحويلات العمال الواردة في عام 2005 بنسبة 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، و25 في المائة في لبنان، و43 في المائة في فلسطين.

الشكل 5- مجموع تحويلات العمال في منطقة الإسكوا، 2000-2005
(بمليارات الدولارات)



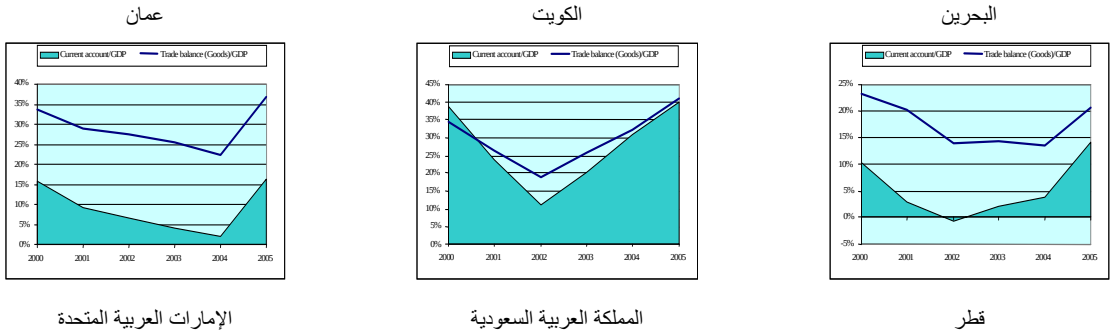
المصدر: تقديرات الإسكوا استناداً إلى بيانات وطنية ودولية متنوعة.
ملاحظة: القيمة السالبة للتدفقات الواردة تعني تدفقات خارجة.

وعلى صعيد الميزان الخارجي، شهدت ثلاثة بلدان أعضاء في الإسكوا، هي الأردن وفلسطين ولبنان، عجزاً في الحساب الجاري في عام 2005، (انظر الشكل 6). ولا تزال هذه البلدان شديدة التأثر بأي تدهور في الظروف الخارجية. فالأردن شهد زيادة كبيرة في عجز الحساب الجاري، بعد أن كان في حالة فائض حتى عام 2004، ثم انتقل إلى عجز كبير قُدر بنسبة 17.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005، بسبب تزايد قيمة الواردات، ولاسيما الواردات النفطية. وبلغ الاحتياطي الصافي الأجنبي الذي يملكه البنك المركزي الأردني 4.7 مليارات دولار في أواخر عام 2005. ويبدو أن الاحتياطي كان على المستوى ذاته في أواخر عام 2004، مما يدل على أن عجز الحساب الجاري كان يمول من تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية. وفي لبنان قُدر عجز الحساب الجاري بنسبة 20.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005. وساهم تباطؤ الاقتصاد المحلي وتناقص الصادرات في إبقاء عجز الحساب الجاري عند هذا المستوى. وفي فلسطين قُدر عجز الحساب الجاري بنسبة 14.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي الوقت ذاته كان عجز الميزان التجاري يتزايد باطراد منذ عام 2002. وهذا يظهر أن اقتصاد فلسطين يعتمد أكثر على تحويلات المداخيل وتحويلات العمال من الخارج. وفي عام 2006، يتوقع أن تؤدي بعض القيود التي فرضتها بعض البلدان المانحة على التدفقات الواردة إلى فلسطين عقب تشكيل حكومة جديدة إلى تعميق الضائقة الاقتصادية في هذا البلد.

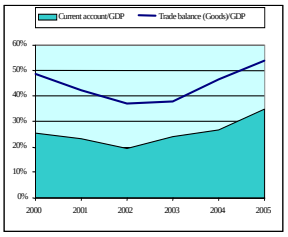
وسجلت كل بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان، زيادة كبيرة في فوائض الحساب الجاري. وقد بلغ متوسط هذه الفوائض 27.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتلك البلدان في عام 2005، بعد أن كان 18.2 في المائة فقط في العام السابق.

ووفقاً لآخر الأرقام الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، سجلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى منطقة الإسكوا زيادة ملحوظة قدرها 75.6 في المائة، إذ ارتفعت قيمتها من 4.5 مليارات دولار في عام 2003[10]، إلى 7.9 مليارات في عام 2005. ونتيجة لذلك، بلغت قيمة مخزون الاستثمار الأجنبي المباشر التراكمي في المنطقة 81.8 مليار دولار في عام 2004 مقابل 74 مليار دولار في عام 2003. غير أن حصة المنطقة من المجموع العالمي للاستثمار الأجنبي المباشر تبقى متواضعة، لا تتجاوز 1.0 في المائة. ولا تزال التدفقات الأجنبية الواردة إلى منطقة الإسكوا أقل بكثير من التدفقات المتجهة إلى مناطق نامية أخرى في العالم، مثل منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي التي بلغت حصتها 10.4 في المائة وأفريقيا التي بلغت حصتها 2.8 في المائة من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر لعام 2004. ولا تتوفر بيانات عن عام 2005. غير أن بعض المؤشرات تظهر زيادة ملحوظة في حصة المنطقة من الاستثمار الأجنبي المباشر.

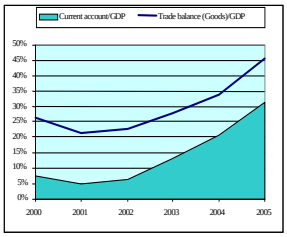
الشكل 6- الميزان التجاري والحساب الجاري
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



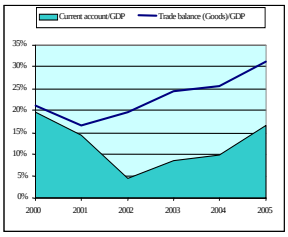
(10) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "World Investment Report 2005", which is available at: www.iked.org/pdf/WIR05overview%20full.pdf.



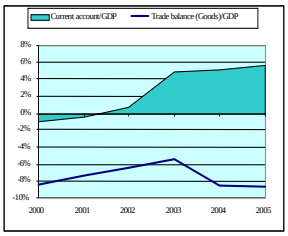
مصر



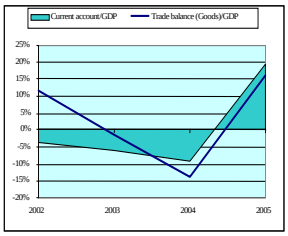
العراق



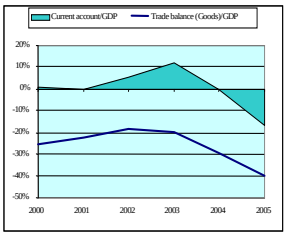
الأردن



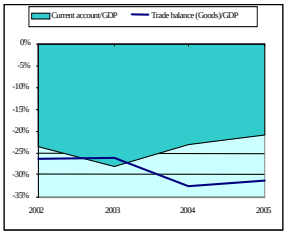
لبنان



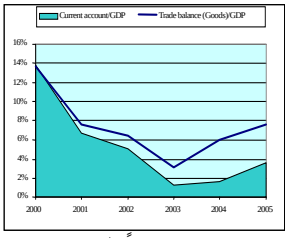
فلسطين



الجمهورية العربية السورية



اليمن



المصدر: الإسكوا استناداً إلى مصادر وطنية ودولية متنوعة.
ملاحظة: أرقام عام 2005 هي تقديرات.

زاي- تطورات السياسة الاقتصادية

تواجه حكومات منطقة الإسكوا معضلة على مستوى السياسة العامة. فالأولويات الإنمائية الطويلة الأجل تتطلب توسعاً فعلياً في الإجراءات الضريبية، غير أن الارتفاع السريع في أسعار الأصول المحلية والضغوط التضخمية الناجمة عن عوامل خارجية تضع بعض الحكومات أمام ضرورة إيجاد تدابير استباقية لتخفيف وطأة الهبوط في مستويات الطلب المحلي. وقد عدلت حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي موقفها من الإجراءات الضريبية، واعتمدت نمطاً أكثر فعالية، ولو بقي ضمن حدود الإدارة الضريبية الحذرة. وأدرجت الحكومات في ميزانياتها أولويات إنمائية طويلة الأجل من خلال زيادة الإنفاق على القطاع الاجتماعي والاستثمار في البنية التحتية. واحتفظت حكومات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً بسقفها الضريبي، ومواقفها الضريبية المتشددة. وأصبح تحديد الأولويات ضمن القيود الضريبية أكثر صعوبة، ولاسيما في ضوء ارتفاع أسعار الطاقة في البلدان المستوردة للنفط ضمن هذه المجموعة.

وعلاوة على ذلك، أصبحت مسألة دعم المنتجات النفطية موضوعاً للمناقشة العامة في الأردن والعراق ولبنان. وإذا بقيت أسعار النفط الدولية عند المستوى الحالي، قد يزداد الموقف الضريبي سوءاً في الأردن ولبنان. كما إن ارتفاع أسعار المنتجات النفطية سيكون له انعكاسات بالغة على الصعيد المحلي. وخفضت حكومة الأردن الدعم على الوقود مرتين في تموز/يوليو وأيلول/سبتمبر 2005. وقد اتخذ هذا القرار للتحكم في عجز الميزانية وإبقائه عند المستوى المقرر له، أي عند نسبة 5.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أواخر عام 2005. وكان من المقرر تخفيض الدعم على الوقود في نيسان/أبريل 2006، وأيلول/سبتمبر 2006، وكذلك في آذار/مارس 2007، ريثما يصار إلى تحرير أسعار الوقود بعد الإلغاء الكلي للدعم. وفي الوقت ذاته، زاد الأردن الدعم المقدم إلى الشريحة الفقيرة من المجتمع من صندوق المعونة الوطنية. يبقى موضوع النقاش في ما إذا كانت التحويلات التي تجرى لصالح الفقراء تتناسب مع الكلفة المترتبة على إلغاء الدعم.

وأُلقي دور إدارة الطلب على عاتق السياسة النقدية في منطقة الإسكوا. فقد حذرت البنوك المركزية في بلدان مجلس التعاون الخليجي من احتمال حدوث فقاعات في أسعار الأصول في المنطقة. وعلاوة على رفع أسعار الفائدة على مراحل في موازاة سعر الاحتياطي الفدرالي الأمريكي، اتخذت تدابير نقدية أخرى، منها فرض قيود على المضاربة في الإقراض وفتح عمليات السوق، للسيطرة على فائض السيولة في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي دون أخرى. وتكمن الصعوبات في طبيعة الإدارة الانتقائية للطلب في فترة الطفرة، والتي كان أثرها محدوداً.

وبينما تنظر الحكومات في عدم المرونة الذي يصيب السياسة العامة بسبب ربط العملات الوطنية بالدولار، لا تنوي حكومات مجلس التعاون الخليجي تغيير سياساتها بشأن سعر الصرف. وقد نجحت البنوك المركزية في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً في ضبط الوضع فيما يتعلق بسعر الصرف من دون تقليص الطلب المحلي. وسجلت مصر ارتفاعاً في قيمة عملتها الوطنية مقابل الدولار، بينما دافع لبنان عن عملته مقابل الدولار في ظل المخاوف التي اكتنفت آفاق الاقتصاد الوطني عقب تفاقم التوتر السياسي والاضطراب الأمني في البلد. وتعرضت عملة الجمهورية العربية السورية وعملة اليمن لضغوط من الدولار، ولكنهما بقيتا تحت السيطرة.

واستمر الاتجاه العام لاتخاذ تدابير إصلاحية لتطوير المؤسسات في منطقة الإسكوا. وتهدف الإصلاحات المؤسسية إلى جعل الاقتصادات أكثر انفتاحاً وأكثر تحرراً، بحيث تتسارع خطى التنمية الاقتصادية والتنويع الاقتصادي، عن طريق جذب مزيد من رؤوس الأموال والتكنولوجيات الأجنبية عبر تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. غير أن الاستثمار الأجنبي المباشر يبقى من النوع الساعي للموارد وصغير جداً بحيث لا يسبب إلا القليل من التأثيرات الجانبية، إن وجدت.

وفي أوائل عام 2005، اعتمدت البحرين قانوناً يجيز للقطاع الخاص تعهد مشاريع مستقبلية لتوليد الطاقة. وفي هذا السياق، يجري العمل على إنشاء منطقة صناعية تقع ضمن منطقة البحرين العالمية للاستثمار، تمنح الشركات حوافز استثمارية عديدة، منها الإعفاء من الضرائب لمدة عشر سنوات. وفي كانون الثاني/يناير 2006، اعتمدت البحرين أنظمة جديدة لرعاية الأعمال الناشئة، تسمح بتسهيل المهام وتخفيض التكاليف التي ينطوي عليها إنشاء مشاريع جديدة. وألغت القوانين الجديدة العديد من الموافقات المسبقة التي كانت مطلوبة في الماضي، وفرضت رسماً مقطوعاً قدره 20 ديناراً بحرينياً على تسجيل معظم الشركات. والنهج الأسلم هو اعتماد معايير رقمية للعمل تمنح أولوية العمالة لليد العاملة الإقليمية.

وفي عام 2005، أنجزت اللجنة البرلمانية المالية في الكويت مقترحاً لتخفيض الضرائب على الأرباح التي تحققها الشركات الأجنبية من 55 إلى 15 في المائة. وعلاوة على ذلك، حصل عدد من المصارف الأجنبية، منها بنك أبوظبي الوطني وفرع الشرق الأوسط من المصرف البريطاني، على رخص للعمل في الكويت. وأعلن البنك المركزي تسجيل فرع لمصرف باريس الوطني (BNP)، وأعطى الموافقة الأولية على منح رخصة لسيتي بنك. وأعلنت الكويت أن الرسوم الجمركية على السلع المستوردة من 16 بلداً عربياً ستلغى عقب تطبيق اتفاق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى في عام 2005.

وفي حزيران/يونيو 2005، حقق قطاع الاتصالات في عُمان مزيداً من التحرر مع طرح الشركة العُمانية للاتصالات التي تملكها الدولة (عمانتل) في إصدارات أولية للجمهور في سوق مسقط للأوراق المالية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2004، صدر مرسوم سلطاني يجيز للأجانب ملكية العقارات في مناطق معينة ومناطق سياحية في البلد. ويجري العمل على اعتماد قوانين جديدة تُعنى بتنظيم وخصخصة قطاعات البنية التحتية، ولاسيما قطاعي الكهرباء والمياه.

وفي آذار/مارس 2005، سنت قطر تشريعاً جديداً لإنشاء مركز قطر المالي. ومُنحت مؤسسات مالية دولية ومتعددة الجنسيات إعفاء من الضرائب لمدة ثلاث سنوات، والحق في نقل أرباحها، ومنح الأجانب الحق في الملكية بنسبة 100 في المائة. وعلاوة على ذلك، قررت الحكومة فتح سوق الدوحة للأوراق المالية جزئياً للمستثمرين الإقليميين والدوليين. ويُسمح للمستثمرين الأجانب بملكية 25 في المائة من الشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية. وفي أيار/مايو 2005، أطلقت قطر الهيئة المنظمة لقطاع الاتصالات، في خطوة نحو تحرير هذا القطاع. وسيتولى المجلس الأعلى للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وضع المبادئ التوجيهية التي تسمح لشركات الاتصالات الأجنبية بالعمل في البلد.

وأصدرت المملكة العربية السعودية لائحة تنفيذية بشأن القانون الجديد لضريبة الدخل، دخلت حيز التطبيق في 30 تموز/يوليو 2004، وخُفضت بموجبها الضرائب المفروضة على المستثمرين الأجانب من 45 إلى 20 في المائة. وسارت عملية الخصخصة بخطى ثابتة في عام 2005، ولاسيما في قطاعات أساسية منها الكهرباء والاتصالات. وجرى تشجيع القطاع الخاص والأجنبي على المشاركة في قطاع المرافق العامة وفي الصناعات الكيميائية، والغاز الطبيعي والعقارات. وأصدرت قوانين جديدة لتنظيم سوق العقارات يسمح بموجبها للمستثمرين الأجانب باستئجار العقارات وامتلاكها في جميع أنحاء المملكة، باستثناء مكة المكرمة والمدينة المنورة.

وإضافة إلى ذلك، أطلقت الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية مدينة الملك عبدالله الاقتصادية في كانون الأول/ديسمبر 2005. ويتوقع أن تكون محوراً مالياً ومركزاً لجميع القطاعات الرئيسية، مثل قطاع صناعة المواد الكيميائية والأدوية. وفي الشهر ذاته، أعلنت المملكة خططاً لتحرير 31 مجالاً استثمارياً، منها التعليم والخدمات المالية والسياحة والرعاية الصحية والنقل. وفي مرحلة لاحقة، أعلنت في آذار/مارس 2006 أنها في معرض دراسة صيغة للائتمان الضريبي بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل المناطق نمواً في البلد باستخدام عدد من الحوافز، منها تخفيض الضرائب على المستثمرين الذين يتداولون بالدولار، وإنشاء منطقة لإعادة التصدير بهدف تشجيع رواد المشاريع، وإعفاء المواد الأولية المستخدمة في الصناعة التحويلية من الرسوم الجمركية.

وفي أيلول/سبتمبر 2005، أُطلقت دبي الدولية للأوراق المالية، وهي سوق يجري التعامل فيها بالدولار وتستفيد من إعفاءات من معظم الشروط المفروضة على الملكية الأجنبية، وتبقي على الحد الأدنى من شروط التسجيل. وفي شباط/فبراير 2006، أعلنت المنطقة الحرة في جبل علي إنشاء منطقة دبي للسيارات لتكون السوق الرئيسية لقطاع السيارات في المنطقة. وعلاوة على ذلك، من المقرر أن تبدأ مدينة دبي للنسيج العمل في 2006، وهي تضم منطقة حرة وتتمتع بالإعفاء من الضرائب. وفي أواخر عام 2005، صدقت إمارة أبوظبي على قانون يجيز للأجانب الملكية بنسبة 100 في المائة في مدينة أبوظبي الصناعية وفي تجمعات صناعية خاصة بقطاعات معينة. والقانون يسمح للأجانب بحيازة الملكية في بعض المناطق، ما عدا الأرض، بموجب إيجار لمدة 99 سنة. ويسمح قانون الملكية في دبي، الذي سُن في آذار/مارس 2006، لغير المواطنين بشراء الملكية بالإيجار لمدة 99 سنة في مناطق معينة، ويقر لهم بحق إضافي في ملكية الأراضي.

ومضت مصر في برنامج الخصخصة من غير قيود على ملكية الشركات أو حيازة الأصول المعروضة للبيع. وأجريت صفقات كبيرة شملت بيع أسهم الحكومة في شركة الاسكندرية للزيوت المعدنية، والمصرية للاتصالات، وبنك الاسكندرية. وتعمل الحكومة أيضاً على خصخصة قطاع التأمين وإعادة هيكلته. وفي عام 2005، صدر مرسوم جمهوري أنشئت بموجبه الهيئة العامة للتنمية الصناعية، وتهدف إلى تسهيل تأمين الأراضي ليستخدمها المستثمرون الأجانب في الاستثمار الصناعي. وفي الوقت ذاته، جرى تخفيض الرسوم الجمركية وتبسيط الإجراءات الجمركية، وأجريت إصلاحات خُفضت بموجبها الضرائب على الأشخاص والشركات بنسبة 50 في المائة. وتشمل الإصلاحات في القطاع المالي تعزيز الاستثمار الأجنبي وزيادته في القطاع المصرفي، وجذب استثمارات أجنبية جديدة لإنشاء شركات جديدة لتمويل الرهون المالية، ومن المقرر إنشاء الشركة الأولى في عام 2006.

وواصل الأردن العمل ببرنامج الخصخصة، فأنجز صفقات كبيرة منها بيع حصة الحكومة في شركة الاتصالات الأردنية وشركة مناجم الفوسفات الأردنية في آذار/مارس 2006. ويتوقع إجراء صفقات كبيرة في قطاع توليد الكهرباء وخصخصة شركة البريد الأردنية في عام 2006. وأعلنت الحكومة، في أيلول/سبتمبر 2005، اختصار الوقت الذي يستغرقه الترخيص للمشاريع الاستثمارية إلى ثلاثة أيام اعتباراً من منتصف عام 2006.

وفي عام 2005، اعتمدت الجمهورية العربية السورية إصلاحات نقدية ومصرفية عديدة منها: (أ) السماح للمصارف المرخص لها ببيع العملات الأجنبية للمواطنين السوريين والقطاع الخاص؛ (ب) رفع القيود عن تحويل الأرباح إلى خارج البلد وتخفيض رسوم الطوابع ورسوم العمليات بهدف تسهيل عمليات الإقراض وتخفيض كلفته؛ (ج) السماح للمصارف، للمرة الأولى، بالاقتراض من بعضها وبسعر فائدة يعمل به بين المصارف ولا يتجاوز 4.5 في المائة؛ (د) السماح للمصارف المحلية بإصدار كتب اعتماد لاستيراد وتصدير حوالي 950 صنفاً؛ (•) رفع السقف المقترح للأفراد لشراء العملات الأجنبية؛ (و) إصدار شهادات ودائع للمرة الأولى والنظر في موضوع سندات الخزينة. والجمهورية العربية السورية هي أيضاً في صدد إطلاق مشاريع استثمارية كبيرة مع مستثمرين عرب وأجانب، ولاسيما في قطاعي الصناعة والسياحة. وتشمل هذه المشاريع إنشاء معمل للمواد الكيميائية بقيمة 32.7 مليون دولار مع مستثمرين من المملكة العربية السعودية؛ ومشروع لتوسيع الإنتاج الوطني للإسمنت بقيمة 200 مليون دولار مع مستثمرين من الصين؛ ومشروع للبناء بقيمة 500 مليون دولار مع مستثمرين من الإمارات العربية المتحدة؛ ومشروع لتطوير المدينة الصناعية بقيمة ملياري دولار مع مستثمرين من الكويت؛ إضافة إلى عدد من المشاريع المقرر تنفيذها بالاشتراك مع مستثمرين عرب وأجانب، والتي تهدف إلى تطوير حقول ومصافي النفط الوطنية.

ومنذ أواخر الثمانينات، تتخذ اقتصادات عديدة في منطقة الإسكوا تدابير إصلاحية ليبرالية باعتبارها أولوية في السياسة العامة. ومن هذه التدابير حوافز مالية باهظة الكلفة تهدف إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. والسؤال المطروح في هذا السياق هو ما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر مفيداً للنمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، إذ إنه يرتبط بتلك الاقتصادات المضيفة عن طريق عوامل خارجية إيجابية. والجواب عن هذا السؤال يتوقف على نوع الاستثمار الأجنبي المباشر وقدرة البلد المضيف على استيعابه وبالتالي الاستفادة منه. وعند النظر عن كثب في وجهة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بعض بلدن الإسكوا، يتبين أن معظمها يتجه إلى قطاعات الطاقة، لأن المنطقة لا تضم سوقاً مشتركة كبيرة ومفتوحة تشجع الاستثمارات الباحثة عن أسواق. وذلك يضر بمساري التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية ويبقيهما بمنأى عن التنمية المتوازنة.

وما لم تركز الاستثمارات على الأنواع الباحثة عن أسواق، ولاسيما على قطاع الصناعة التحويلية، يبقى أثر الاستثمار الأجنبي المباشر محدوداً في إيجاد فرص العمل، وكذلك في إحداث آثار إيجابية في الاقتصاد المحلي. فاقتصادات منطقة الإسكوا تشكو من ضعف في قدرتها الإنتاجية، وتحتاج إلى مزيد من الاستثمارات العامة والخاصة بهدف الإسراع في بناء القدرة الإنتاجية. وقد يكون هذا النوع من الاستثمار أكثر استقلالية، لأن الزيادة المتوازنة في العرض في ظل خلق فرص العمل يقابلها نمو قوي في عنصر الطلب.

حاء- الآفاق

تؤول الظروف الخارجية المؤاتية حالياً لاقتصادات منطقة الإسكوا، شيئاً فشيئاً، إلى الزوال في عام 2006. ويتوقع أن ينخفض مستوى السيولة العالمية. إلا أن ضغوط التضخم ستبقى، لأن التقديرات تشير إلى أن أسعار السلع الأساسية، ومنها النفط والمنتجات النفطية، ستبقى مرتفعة في عام 2006. وسيكون من الصعب على صانعي السياسات أن يختاروا بدقة السيناريو المناسب لضمان ملاذ آمن. ففي وضع بلدان مجلس التعاون الخليجي، من الضروري إجراء سلسلة من التصحيحات التدريجية على أسعار الأصول لضمان استدامة نمو الطلب المحلي، مع أن الانهيار الذي أصاب الأسواق المالية في الربع الأول من عام 2006 سيزيد من صعوبة هذه المهمة.

وسيكون على الحكومات أن تضطلع بدور حاسم في توجيه توقعات المشاركين في الاقتصادات الوطنية إلى الوجهة الصحيحة، وذلك باعتماد المزيج الأمثل من السياسات الضريبية والنقدية. وفرض القيود على العملات الأجنبية يحتمل أن يعود مجدداً إلى البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً في عام 2006، مع أن أثره سيظل طفيفاً، نظراً إلى المستوى الحالي للاحتياطي الأجنبي في بلدان هذه المجموعة. وفي عام 2006، سيكون على حكومات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً أن تلتزم التزاماً فعلياً باستراتيجياتها الإنمائية، وأن تتخذ الترتيبات الإقليمية والدولية اللازمة لدعم هذه الاستراتيجيات. وفي وضع العراق وفلسطين، يبقى الدعم الإقليمي والدولي ضرورياً لإعادة الإعمار وتحقيق التنمية الإقليمية، في حين لا تزال الاعتبارات السياسية والأمنية عائقاً أساسياً في هذه المسيرة.

ثانيا- السياسات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق ودعمِ الفقراء

نص إعلان الحق في التنمية في عام 1986 على حق الإنسان في التنمية، مستنداً في ذلك إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[11]. والصلة بين هذين الإعلانين ليست مجرد صلة سطحية، بل يمكن القول إن إعلان الحق في التنمية يتوسع في تناول آثار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فمضمون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يقتصر على مبادئ عامة للحقوق المدنية والسياسية فحسب، بل يصف أيضا حقوقاً اجتماعية واقتصادية منها الحق في الضمان الاجتماعي، والعمل، والراحة، والتعليم، والمشاركة في الحياة الثقافية للمجتمع[12].

وليست حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية هذه (التي تدعو إلى المساواة واتخاذ التدابير اللازمة من جانب الدول) مجرد حقوق ثانوية أو متفرعة مما يُسمى "الجيل الأول من الحقوق" (التي تدعو إلى الحرية والتحرر من الاضطهاد)، بل هي متأصلة في مفهوم حقوق الإنسان المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وقد نتج الفصل المُصطنع بين جيل الحقوق الأول وجيلها الثاني من تفسير تقليدي للإعلان العالمي اعتبر بموجبه توسيع نطاق حقوق الإنسان لتشمل المجال الاقتصادي والاجتماعي مسألة تطرح إشكالية كبيرة. ويشمل توسيع نطاق حقوق الإنسان إضافة إلى الحق في التنمية؛ الحق في السلم؛ والبيئة؛ وملكية الإرث المشترك للبشرية؛ والتواصل. وبعد أن كانت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الظل، دخلت هذه الحقوق في سياق حقوق الإنسان من خلال مفهوم "الحق في التنمية".

ويعبر هذا الحق عن التطلع إلى تهيئة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية المواتية لإعمال حقوق الإنسان إعمالا كاملا. ولا يدعو للعجب أن تكون البلدان النامية هي الجهة الرئيسية التي دعت إلى الحق في التنمية. وقد حظي هذا الحق بدعم خلال مؤتمر قمة عدم الانحياز الرابع (الجزائر العاصمة، 5-9 أيلول/سبتمبر 1973)، قبل أن يقره مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في عام 1977 وأن تعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة، أخيرا، في كانون الأول/ديسمبر 1986. وإعلان الحق في التنمية هو محاولة لتوسيع نطاق حقوق الإنسان لتشمل الظروف الواقعية (المادية) التي تحد من تحقيق إمكانات غالبية البشرية. كما أن الحق في التنمية يضفي الشرعية على الكثير من الأنشطة المؤسسية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، ويضمن تأييدا أكبر للحاجة إلى التضامن الدولي.

ويستعرض هذا الفصل مبادئ التنمية استنادا إلى حقوق الإنسان، ويتناول آثارها على عملية وضع السياسات الاقتصادية. وتبرز في هذا الفصل مسألتان. أولا، يمكن إعمال مبادئ إعلان الحق في التنمية على مستوى السياسة العامة، كما يمكن في المقابل وضع سياسات اقتصادية متناسقة من أجل تطبيق إعلان الحق في التنمية في البلدان الفقيرة. ويشير هذا الفصل إلى هذا الترابط، مرتكزا على السياسات الاقتصادية المناصرة للفقراء التي يعتمدها حالياً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأكاديميون العاملون في بلدان عدة.

---

(11) "Human rights are normally claimed for both their substantive and instrumental value. They are desirable in themselves and they are desirable as they help realize other desirable objectives (e.g. the right to education, the right to health or the right to free speech); but they qualify as human rights not just because they are intrinsically or instrumentally desirable but because they are recognized through an appropriate norm-creating process and the claims for them satisfy the tests of legitimacy and coherence". A. Sengupta, "The human right to development", *Oxford Development Studies*, vol. 32, No. 2 (Carfax Publishing, June 2004), p. 184.

(12) See A. Higginbottom, "Human rights, globalization and dependency" (unpublished manuscript, 2005).

ثانيا، تساعد الصلة الواضحة بين أدبيات السياسات المناصرة للفقراء، من جهة، ومبادئ إعلان الحق في التنمية، من جهة ثانية، على معرفة الأثر الفعلي والمتوقع لمختلف أنواع السياسة العامة التي تزعم دعم الفقراء. وتكمن أهمية ذلك في سرعة رواج الحديث عن مصالح الفقراء التي باتت تتناولها بكثرة وثائق صندوق النقد الدولي. وهناك خطر كبير في أن يموه هذا المفهوم حتى يستحيل التعرف عليه، ولو كان يُستخدَم مجرد غطاء لاستراتيجيات النمو السائدة التي لم تعطِ النتائج المرجوة في معظم البلدان. ويمكن استخدام مبادئ السياسة العامة المحددة فيما يلي لتقييم مدى مناصرة الفقراء في سياسة الاقتصاد الكلي، ولتوجيه اختيار أولويات السياسة الاقتصادية على مستوى الحكومة.

ألف- حق الإنسان في التنمية

يعرف إعلان الحق في التنمية والتقارير اللاحقة التي قدمها خبير مستقل عن الحق في التنمية إلى لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التنمية بأنها "عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم على أساس مشاركتهم النشطة والحرة والهادفة في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها"[13].

ويتخطى هذا التعريف الواسع النطاق المفاهيم التقليدية أو الاختزالية التي تعتبر أن التنمية تكمن في ارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أو حتى في تلبية احتياجات أساسية محددة تقاس، مثلا، بواسطة مؤشر التنمية البشرية. وبالتحديد، "في إطار الحقوق، يتعدى مفهوم الرفاه المفهوم العادي لتوفر السلع والخدمات بحيث يشمل حق جميع الأفراد في الحصول على بعض السلع والخدمات على الأقل المتصلة بالتمتع بالحريات الأساسية المنادى بها ضمن حقوق الإنسان، والحق في توليد الدخل. عندئذ يمكن تحديد مستوى الرفاه بمدى إعمال الحقوق الأساسية، وحق الفرد في نصيبه من الدخل الحقيقي أو مستوى المعيشة. وهكذا، يمكن أن تعني التنمية تحسنا في الرفاه"[14].

وتماشيا مع هذا التعريف للتنمية، تنص المادة 1 من إعلان الحق في التنمية على أن الحق في التنمية، الذي هو "حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ... التمتع بالتنمية التي فيها إعمال كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاماً"[15].

ويشير إعلان الحق في التنمية إلى أن تكافؤ الفرص في التنمية حق للأمم كما هو حق للأفراد. أي أنه جماعي بقدر ما هو حق فردي، ويرتبط ارتباطا وثيقا بحق الشعوب في تقرير المصير[16]. واعتبار التنمية عملية مبنية على حقوق الإنسان يعني أن إمكانية الحصول على السلع الاقتصادية تقتضي العمل بخمسة مبادئ أساسية، هي: المساواة وعدم التمييز والمشاركة والمساءلة والشفافية[17]. والعملية الإنمائية التي تحترم هذه

---

(13) A. Sengupta, op. cit., p. 198. See also reports from the independent expert, which are available at: www.unhchr.ch.

(14) A. Sengupta, op. cit., p. 182.

(15) المرجع نفسه، ص 180. انظر أيضا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، "استعراض التقدم والعقبات في تعزيز وإعمال وإجراءات ممارسة الحق في التنمية" (E/CN.4/2004/WG.18/2)؛ وتقارير الخبير المستقل المتاحة على الموقع: www.unhchr.ch.

(16) A. Higginbottom, op. cit.

(17) A. Sengupta, op. cit., pp. 181 and 193.

المبادئ وتضمن تحسين الرفاه باستمرار وإعمال كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية جديرة بأن تُسمى تنمية مرتكزة على الحقوق[18].

ويضم هذا التعريف للتنمية الخصائص الأساسية الثلاث لحقوق الإنسان، وهي: عدم القابلية للانتهاك، والترابط، وعدم التجزئة. وتدل خصائص حقوق الإنسان هذه على أن الحق في التنمية حق مركب لا يمكن إعماله إذا انتُهك أي حق فردي أو توقف إعماله مؤقتاً (بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية). وبهذا المفهوم، يمكن للحق في التنمية أن يلغي "الصراع القديم بين البلدان التي نادت بالحقوق المدنية والسياسية فقط، والبلدان التي شددت على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حتى وإن كان ذلك على حساب الحقوق المدنية والسياسية"[19].

ويتوقف إعمال هذه الحقوق المترابطة على الحصول على السلع والخدمات اللازمة لإعمال كل حق من الحقوق التي تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا السياق، تشكل الحرية السياسية وجهاً أساسياً من أوجه التنمية المرتكزة على الحقوق. ويقتضي تعزيز كل من هذه الحقوق، دون المساس بالحقوق الأخرى، التخفيف من القيود على الموارد من خلال تحقيق النمو الاقتصادي، لأن إعادة تخصيص الموارد لن تكفي في الأجل الطويل. وما لم يتحقق النمو الاقتصادي، يمكن أن يتعرض الحق المركب في التنمية لانتهاكات، لأن تحويل الموارد، في مرحلة ما، سيحد من المجال المتاح لإعمال بعض هذه الحقوق. ويستخلص من ذلك أن النمو الاقتصادي هو شرط أساسي لتأمين الحق في التنمية[20].

والتسليم بأن النمو الاقتصادي يؤدي دورا أساسيا في تحقيق التنمية المرتكزة على الحقوق يعمق فهم مبدأ التنمية المرتكزة على الحقوق. وعلى هذا المستوى، تصبح التنمية المرتكزة على الحقوق استراتيجية محددة لتحقيق النمو الاقتصادي، تشمل زيادة الناتج وفرص العمل، وكذلك التقدم التكنولوجي والتحول المؤسسي، وترمي إلى تحسين رفاه جميع الشعوب، والمساهمة في إعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وهكذا، يمكن لعملية التنمية تيسير تحقيق الإمكانات الكاملة لكل فرد.

والحقوق والحريات والقدرات التي ينبغي إعمالها في عملية التنمية المرتكزة على الحقوق ينص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

ويمكن أن تطالب الشعوب بهذه النتائج المعترف بها دوليا كحق لها على الدول خصوصاً والمجتمع الدولي عموماً. ومن المنطلق نفسه، يتوجب على فرادى الدول والمجتمع الدولي تنفيذ سياسات تسهم في تحقيق التنمية المرتكزة على الحقوق، وتضمن اعتبار غايات عملية التنمية حقاً من حقوق الإنسان[21].

---

(18) المرجع نفسه، ص 181.

(19) المرجع نفسه، ص 183. انظر أيضاً المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره.

(20) A. Sengupta, op. cit., pp. 184-185.

(21) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره.

ومع أن النمو الاقتصادي ييسر إعمال الحق في التنمية، لم يفضِ هذا النمو دائما إلى التمتع بهذا الحق، سواء بين البلدان أو في داخلها، أو بين المناطق وشرائح السكان[22]. ولضمان تطبيق التنمية المرتكزة على الحقوق، من الضروري ليس فقط تحقيق النمو الاقتصادي، بل وكذلك تنظيم السوق وتوجيهها بغية التأكد من أن نتائج النمو تتناسب مع مستلزمات الحق في التنمية.

ويندرج تحويل الطاقات الكامنة إلى قدرات فعلية في سياق السياسة الاقتصادية، ويعتمد كثيراً على الدولة ودعماً لإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية الموضحة آنفاً وتحقيقاً لالتزاماتها بموجب العهدين الدوليين، يتعين على الدول اعتماد سياسات اقتصادية مؤاتية للنمو الاقتصادي واستقرار الاقتصاد الكلي، تؤدي إلى نتائج لصالح الفقراء وترتكز على الحقوق.

ومن الجوانب الأساسية للحق في التنمية تنفيذ سياسات للقضاء على الفقر وحماية الفئات الضعيفة من التحولات التي ترافق عملية التنمية. ومن الواضح أن الفقر ينطوي على أبعاد متعددة، تتجاوز فقر الدخل لتشمل الحق في الغذاء والصحة والتعليم والضمان الاجتماعي وغيرها من حقوق الإنسان. ومن نواح عديدة، يعتبر الفقر "أسوأ أشكال الحرمان من حقوق الإنسان"[23]. لذلك، تتسم سياسات القضاء على الفقر بأهمية بالغة لضمان الحق في التنمية. وتنشأ بين النمو الاقتصادي والفقر والسياسة الاقتصادية علاقة وثيقة على مستويين.

أولا، تراجع الفقر بمعدلات ملحوظة في ظل النمو الاقتصادي السريع على مدى فترات طويلة. فقد تراجع الفقر في جنوب شرق آسيا والصين والهند مثلاً بسرعة أكبر نسبياً منه في أنحاء من أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة الإسكوا، حيث كان النمو أبطأ وأكثر تقلباً. ويستخلص من ذلك أن السياسات الاقتصادية المناصرة للفقراء ضرورية لإعمال الحق في التنمية. ثانياً، يمكن تخفيف حدة الفقر أيضاً من خلال توزيع الدخل، وتوفير الخدمات الاجتماعية وتعزيز المساواة داخل البلدان وفيما بينها[24].

يقدم تحليل السياسة الاقتصادية من منظار حقوق الإنسان عناصر هامة لتقييم برامج التكييف الهيكلي. وقد بينت أدبيات كثيرة أن برامج التكييف الهيكلي تؤدي عامة إلى رفع معدلات الفقر والبطالة، وخفض الأجور، وإضعاف نظام توفير الخدمات الاجتماعية، وزيادة قمع اليد العاملة في البلدان التي تنفذ فيها تلك البرامج. وهذه النتائج غير مقبولة من وجهة نظر التنمية المرتكزة على الحقوق، لأنها تقوض جملة حقوق منها الحق في المأوى والصحة، والحق في الغذاء والتعليم[25]. وعلاوة على ذلك، ما إن تظهر الآثار السلبية لبرامج التكييف الهيكلي حتى تضعف الحقوق المدنية والديمقراطية، وهو أمر غير مقبول من وجهة نظر إعلان الحق في التنمية أيضاً[26].

---

(22) See, for example, B. Milanovic, "True world income distribution, 1988 and 1993: First calculation based on household surveys alone", *The Economic Journal*, vol. 112 (Royal Economic Society, 2002), pp. 51-92; and B. Milanovic, "The two faces of globalization: Against globalization as we know it", *World Development*, vol. 31, No. 4 (Elsevier Science Ltd., 2003), pp. 667-683.

(23) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سبق ذكره.

(24) للاطلاع على تحليل مفصل، انظر H. Dagdeviren, R. van der Hoeven and J. Weeks, "Poverty reduction with growth and redistribution", *Development and Change*, vol. 33, No. 3 (Institute of Social Studies, 2002), pp. 383-413.

(25) ترد هذه الحقوق في المادتين 25 و26 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المتاح على الموقع: www.un.org/Overview/rights.html.

(26) See A. Higginbottom, op. cit.

وبهدف تحقيق التنمية المرتكزة على الحقوق ولدعم انتقاء السياسات الاقتصادية المؤاتية لتحقيق تلك الأهداف المعترف بها دوليا، اقترح خبير مستقل معني بالحق في التنمية نموذجا لاتفاقات التنمية يرمي إلى تأمين التعاون الدولي اللازم لتنفيذ الحق في التنمية في بلدان مختلفة، وإلى رصد إعمال هذا الحق. واتفاقات التنمية هذه هي آلية لضمان اعتراف جميع الجهات المعنية بالتزاماتها إزاء إنفاذ الحق في التنمية، كي يحظى تنفيذ البرامج الإنمائية المرتكزة على الحقوق في البلدان النامية، مثلا، بالدعم السياسي والمالي من البلدان الغنية.

ويتطلب وضع اتفاق إنمائي المرور بالخطوات الرئيسية الخمس التالية[27]: (أ) تصميم برامج إنمائية وطنية تهدف إلى إعمال مجموعة من المعايير وحقوق الإنسان (لا تنتهك أية حقوق أخرى)، من خلال تخفيف حدة الفقر مثلا؛ (ب) سن تشريعات ترسخ حقوق الإنسان في القانون المحلي وإنشاء لجان وطنية لحقوق الإنسان؛ (ج) تحديد التزامات السلطات الوطنية والمجتمع الدولي؛ (د) تنظيم مجموعات دعم لكل بلد تضم الجهات المعنية، والتدقيق في برامجها الإنمائية، والنظر في الالتزامات المترتبة عليها ووضع التوصيات المتعلقة بتقاسم الأعباء ضمن المجتمع الدولي، بطرق مختلفة منها تخفيف عبء الدين، والاستثمار، وتنظيم التجارة؛ (●) تحديد الاحتياجات الأخرى لتمويل الاتفاق الإنمائي، بعد حساب مساهمة الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، وإنشاء مرفق مالي يقوم على التزامات مالية قابلة للاسترداد من قبل المانحين. وتنفيذ الاتفاقات الإنمائية على هذا الأساس يسهم كثيراً في تحقيق التنمية المرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا وغيرها من المناطق.

باء- السياسات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق

يعرض هذا القسم الاستراتيجيات الإنمائية المرتكزة على الحقوق والمناصرة للفقراء، وآثارها على صياغة السياسات وتنفيذها. وتتميز الإستراتيجية الاقتصادية المرتكزة على الحقوق والرامية إلى تحقيق الأهداف المبينة في الفصل التالي بالخصائص الثلاث التالية:

(أ) تعطي هذه الاستراتيجية الأولوية لتحقيق النمو السريع والتوزيع والتحول الهيكلي، مع الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي[28]. وتختلف هذه الأهداف كثيرا عن أهداف السياسات السائدة والتي تسعى بشكل رئيسي إلى تقليص دور الدولة، وتحقيق استقرار الأسعار، وتحقيق كفاءة ثابتة في تخصيص الموارد ترتكز على السوق، بحيث يكون النمو الاقتصادي والتخفيف من حدة الفقر هدفين فرعيين؛

(ب) يعزز النمو المرتكز على الحقوق المساواة[29] ويستند إلى إعادة توزيع الدخل والأصول. ولا يكفي أن يكون هذا النمو سريعاً فحسب، بل يجب أيضا أن يفيد الفقراء أكثر من الأثرياء بغية تخفيض الفقر المطلق والفقر النسبي معاً في أسرع وقت ممكن، لاسيما لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2015[30]؛

---

(27) A. Sengupta, op. cit., pp. 196-197.

(28) See H.A. Pasha, “Pro-poor policies”, which was presented at the Fourth Global Forum on Citizens, Businesses and Governments: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development (Marrakech, Morocco, 12-13 December 2002).

(29) See T. McKinley, “The macroeconomics of poverty reduction: initial findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme” (UNDP, August 2003).

(30) Ibid. See also J. Weeks and R. Roy, “Thematic summary report: The macroeconomics of poverty reduction - fiscal policy” (UNDP, 2003), p. 3.

(ج) ينبغي إدخال تحسينات مباشرة على التوزيع والرعاية الاجتماعية على ألا تكون مجرد تحسينات هامشية أو تتوقف على آثار التسرب. بل يجب أن تكون هذه التحسينات هي الهدف المباشر، وأن تأتي بنتائج واضحة ولا لبس فيها من خلال مجموعة واسعة من تدابير الرفاه والتوزيع.

وتؤدي التغييرات في توزيع الدخل والثروة إلى تحقيق عدة أهداف لصالح الفقراء، منها إصلاح الأراضي، والتعليم الأساسي للجميع، والتدريب المهني، واعتماد المعاشات التقاعدية وغيرها من المستحقات. وتدل التجارب على أن البلدان التي سجلت أعلى معدلات النجاح في الحد من الفقر جمعت بين النمو الاقتصادي والتحولات الاقتصادية الهيكلية وتعزيز المساواة قبل عملية النمو وأثناءها[31]. ولا يُعزى ذلك بالضرورة إلى أن المساواة تفيد النمو[32]. فالعلاقة بين هذه المتغيرات، إن وُجدت، لا تؤدي أي دور في الاستعاضة عن الاستراتيجيات السائدة باستراتيجيات النمو المرتكزة على الحقوق. ففي هذه الاستراتيجيات لا تؤدي المساواة دوراً أساسياً في رفع معدلات النمو، ولا ينبغي الحكم على نجاح هذه الاستراتيجيات من خلال قدرتها على تحقيق معدلات مرتفعة من النمو في الناتج المحلي الإجمالي. بل على العكس تماما، لأن النمو الاقتصادي في الاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق يخدم أغراض المساواة، ويتأثر بتخفيف حدة الفقر المطلق والنسبي وتحسين مستويات معيشة غالبية السكان ويؤثر في هذه العوامل.

ويؤدي التوزيع دورا هاماً في الاستراتيجيات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق والمناصرة للفقراء، وذلك على مستويين. أولا، يمكن تحقيق الأهداف لصالح الفقراء بسهولة أكبر إذا تم تغيير توزيع الأصول بواسطة السياسة العامة، عبر إصلاح الأراضي مثلا[33]، والتعليم الأساسي للجميع، وبرامج التدريب وتطوير المهارات، واعتماد المعاشات التقاعدية وغيرها من المستحقات لتحقيق الرفاه[34]. وتشير الأدلة التجريبية إلى أنه عندما لا تشهد المؤسسات والسلطة السياسية تغييرات جذرية، يظل توزيع الدخل مستقراً نوعاً ما[35]. ومن ناحية أخرى، ينبغي أن تخضع ديناميات توليد الدخل وتوزيعه للتحولات كي تعود بفائدة أكبر على الفقراء. ومن هذه التحولات دعم تطوير أنشطة اقتصادية استراتيجية، وتوفير خطوط الائتمان الموجهة، واعتماد برامج لتوليد فرص العمل وتخفيف الفائض في الأيدي العاملة وإيجاد الحوافز لرفع أجور العمال القليلي المهارات (انظر الفصل الرابع).

ولتحقيق هذه الأهداف، ينبغي أن تكون سياسات الاقتصاد الكلي المرتكزة على الحقوق متجانسة وديمقراطية ومنسقة. ويشمل تناسق سياسة الاقتصاد الكلي الكفاءة والقابلية للاستمرار في الوقت ذاته. وهذا

---

(31) See H.A. Pasha, op. cit.

(32) أثارت هذه العلاقة الكثير من النقاش. للاطلاع على الأفكار، انظر C. Cramer, "Inequality, development and economic correctness" (School of Oriental and African Studies Cramer, C, 2000).

(33) في معظم البلدان، تؤدي إعادة توزيع الأراضي على الفقراء إلى رفع مستويات دخل اليد العاملة من خلال رفع مردود الأراضي وزيادة الطلب على اليد العاملة، مما ينتج بدوره مكاسب من حيث الكفاءة ومكاسب مباشرة للفقراء. J.M. Rao, "The possibility of pro-poor development: Distribution, growth and policy interactions" (February 2002), which is available at: www.asiapropoor.net/resources/ reports/Reports/Background%20Concept%20Paper%20Rao.doc .

(34) يقول ماكنلي إن سياسات الاقتصاد الكلي يمكن أن توجه النمو لصالح الفقراء، إلا أنه لا يمكن لتلك السياسات أن تكون بديلاً عن التوزيع المنصف للأصول الإنتاجية. T. McKinley (ed.), "Introduction" in *Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction* (Palgrave Macmillan, 2001).

(35) J.M. Rao, op. cit.

يعني ألا تكون هذه السياسات مصدر اضطراب في الاقتصاد الكلي أو عقبات وعراقيل في وجه الرفاه. وبما أنه لا يمكن العمل بالسياسات غير القابلة للاستمرار في الأجل الطويل، يجدر تجنبها في الأجل القصير أيضاً.

ويجب أن تتسم السياسات المرتكزة على الحقوق بالكفاءة، أو أن تحقق أهدافها المعلنة بأدنى تكاليف ممكنة، بما في ذلك تكاليف التنفيذ والرصد. ولا يوجد معيار لتحديد كفاءة السياسة العامة أو توقعها، بل تتغير هذه الكفاءة حسب البلد وظروفه، كما تتطلب تقييماً مستمراً. فالسياسات الليبرالية الحديثة التي ترعاها المؤسسات المالية الدولية مثلا قد تكون مكلفة. ففي بعض بلدان منطقة الإسكوا، كادت هذه السياسات تسبب انكماشاً مفرطاً إذ أدت إلى البطالة وإضعاف التصنيع. والواقع أن هذه السياسات أدت في ظل ظروف عدم الاستقرار إلى خسارة العملات الأجنبية من خلال هروب رؤوس المال واستيراد الكماليات.

وقد تكون السياسات النقدية المفرطة في التساهل مكلفة أيضاً، إذ تسبب ارتفاعاً عابراً في معدلات الاستهلاك، وتؤدي إلى اتخاذ خيارات استثمارية خاطئة، وإلى التضخم، وهروب رؤوس الأموال، وأزمات في ميزان المدفوعات. كما يجب أن تؤخذ في الاعتبار التكاليف المحتملة لسياسات الاقتصاد الكلي غير الصائبة وآثارها على التوزيع بغية تحقيق التوازن في استخدام مختلف الأدوات وتيسير تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف لصالح الفقراء.

وليس هناك ما يضمن أن سياسات الاقتصاد الكلي المرتكزة على الحقوق ستكون أقل كلفة من البدائل الأخرى. ومن أجل خفض كلفتها إلى أدنى حد ممكن وضمان تماسكها الداخلي، من الضروري تهيئة بيئة يجري فيها التدقيق في أهداف السياسة العامة وتقييم كفاءة الأدوات المختارة والتحقق من نتائج السياسة العامة باستمرار وبانتظام وذلك مقارنة بالأهداف المعلنة. أي يجب أن يخضع تنفيذ السياسات المرتكزة على الحقوق للمساءلة الديمقراطية.

ومع أن المساءلة بشأن السياسات قد تضمن تجانس سياسة الاقتصاد الكلي وكفاءتها، تبقى أهميتها محدودة. فسياسة الاقتصاد الكلي تؤدي دورا أساسيا في تحديد مستويات الرفاه وأنماط العمل والإمكانات المادية لغالبية السكان. والطريقة المشروعة الوحيدة لتحديد أهداف عمل الحكومات، وأدوات السياسة العامة الملائمة، هي إشراك المجتمع المدني في اختيار سياسة الاقتصاد الكلي وتنفيذها وتقييمها. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة لأن النتائج المرجوة للسياسات المرتكزة على الحقوق والمناصرة للفقراء معقدة ومتنوعة في آن.

وعلاوة على ذلك، تخضع سياسة الاقتصاد الكلي لقيود متعددة. فأدوات السياسة العامة تتصف بالتنوع، والعلاقة بين الظروف الاقتصادية والسياسات والنتائج هي علاقة غير خطية. وتعزز المشاركة والمساءلة الديمقراطيتان شرعية أهداف السياسات العامة التي تنتهجها الحكومات، وتدعمان الإطار التنظيمي اللازم للسياسات المختارة، وتساعدان في تقييم تداعيات الانحراف عن الأهداف المختارة. بالإضافة إلى ذلك، تمنح المشاركة الكثيفة في المناقشات المتعلقة بالسياسة العامة الشعوب فرصة للتأثير على تصميم السياسات التي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل والفرص[36].

وينبغي الترحيب بهذه المناقشات المتعلقة بسياسة الاقتصاد الكلي، لأنها قد تساعد على كسر حلقة الاحتكار المكونة من المصالح المالية، والسياسيين المحترفين، والمستشارين المستخدمين، ومجموعات الضغط والأوساط الأكاديمية العريقة، التي تسيطر على اختيار السياسة الاقتصادية وتنفيذها وتقييمها.

(36) See C.E. Weller and A. Hersh, "The long and short of it: global liberalization and the incomes of the poor", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 3 (M.E. Sharpe Inc., 2004), p. 482.

ويجب تنسيق السياسات المرتكزة على الحقوق على مستويين. أولا، الأهداف التي تخدم صالح الفقراء هي أهداف مركبة ولا يمكن تحقيقها إلا باستخدام عدد كبير من أدوات السياسة العامة. ولا تعمل هذه الأدوات بمعزل عن بعضها البعض. والتنسيق ضروري نظرا إلى أن "كل أدوات السياسة العامة تتفاعل مع بعضها البعض، وما يحدث عندما تستخدم الحكومة أداة معينة يعتمد على حالة الأدوات الأخرى وعلى الظروف السائدة في ذلك الوقت. لذلك، من الضروري تنسيق مختلف أدوات السياسة العامة. وكلما ازداد التنسيق فيما بين الأدوات النقدية، وبينها وبين أدوات السياسة العامة الأخرى، كلما ازدادت فرص نجاح السياسة النقدية"[37].

ثانيا، تقتضي السياسات المرتكزة على الحقوق أن تعمد الدولة إلى التنسيق بين أنشطة القطاعين الخاص والعام، وتنظيم تخصيص الموارد بين القطاعات وعلى فترات زمنية مختلفة، بما في ذلك التدفقات الرأسمالية الدولية، من خلال انتهاج سياسات صناعية ومالية فعالة تعزز النمو. والسبب في ذلك ليس أن الدولة تتمتع حتماً بالكفاءة أو أنها جيدة بطبيعتها. والسياسات الفعالة وتنسيق النشاط الاقتصادي بقيادة الدولة ضروريان لأن الدولة هي أداة أساسية للعمل الجماعي. فالدولة هي المؤسسة الاجتماعية الوحيدة التي يمكن أن تخضع للمساءلة الديمقراطية وأن تؤثر على نمط العمالة، وإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها، وتوزيع الدخل والأصول على صعيد المجتمع ككل. والدولة وحدها تملك القدرة على الحد من سلطة المصالح الخاصة غير الخاضعة للمساءلة، وجمع الأموال الكافية لإجراء إصلاحات اقتصادية ديمقراطية، وضمان خضوع النشاط الاقتصادي لطلبات الغالبية[38].

ويتطلب توسع الديمقراطية الاقتصادية والسياسية توسيع المجال السياسي وإعادة بناء قدرات الدولة في وضع السياسات وفي الإدارة في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويتطلب ذلك عدة أمور منها تفكيك، ولو جزئي، للهياكل الإدارية وهياكل السياسة العامة المحلية والخاضعة للإدارة الأجنبية التي تنافس المؤسسات الحكومية في تلك البلدان حالياً، وتخفيف تدخل المنظمات غير الحكومية والمنظمات المالية الدولية في اختيار البرامج الاستثمارية وإدارتها وتقييمها، حتى عندما تكون ممولة من المساعدات[39].

ولا يعني هذا إطلاقا أنه على الدولة أن تسيطر على الاقتصاد. فميزة الاستراتيجيات الاقتصادية المناصرة للفقراء لا تعزى إلى كون الدولة تدير شركات فردية أو تتمتع بحقوق ملكية هامة، بل إلى الطريقة التي تقوم فيها الدولة بتنسيق النشاط الاقتصادي تحقيقاً لأهداف التوزيع ومراعاة للحقوق. وفي هذا السياق، تشكل ملكية الدولة لأصول معينة مسألة ثانوية. أما المسائل الرئيسية فهي أهداف السياسة العامة للحكومة، والتفاعل بين مؤسسات الدولة وبينها وبين الجهات الخاصة.

وتوزع الحجج الممكنة ضد الإستراتيجيات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق على ثلاث مجموعات. أولا، على المستوى الثابت، يمكن القول إن بعض البلدان فقيرة إلى حد لا يمكنها معه إعادة

(37) J. Sics "Credible monetary policy: a Post Keynesian approach", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 23, No. 4 (M.E. Sharpe Inc., 2001), p. 674.

(38) يقول ماكيوان إن بإمكان الدولة، إلى حد بعيد، أن تبني الأسواق أو أن تعطيها المقومات التي تسمح لها بتوجيه القطاع الخاص نحو الغايات الاجتماعية. A. MacEwan, "Debt and democracy: How can heavily indebted countries pursue democratic economic programs?", which was presented at the Symposium on Common Defense Against Neoliberalizm (Istanbul, 6-7 December 2003).

(39) See United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Least Developed Countries: 2000 Report* (UNCTAD, 2000).

التوزيع. أي أن نصيب الفرد من الدخل في تلك البلدان منخفض إلى درجة أن إعادة التوزيع لا تؤدي إلى أمر يذكر على مستوى الفقر. وفي منطقة الإسكوا، ينطبق هذا الأمر بشكل خاص على اليمن. غير أن هذه الحجة ليست سليمة بالكامل، لأن إعادة التوزيع قد تفيد في حينها ومع مرور الوقت. فإعادة التوزيع، مثلا، تزيد من الطلب الفعلي وبالتالي تزيد الاستثمار غير المباشر من خلال زيادة الاستهلاك الجماعي. إلا أنها قد تؤدي أيضا إلى أزمة في ميزان المدفوعات من خلال زيادة الطلب على السلع المستوردة.

ثانيا، على المستوى الديناميكي، يمكن القول إن هناك مقايضة بين النمو والتوزيع. ففي حين يمكن أن يؤدي التوزيع إلى خفض الفقر إلى حد ما، يؤدي النمو الاقتصادي إلى النتيجة عينها بطريقة أكثر قابلية للاستمرار. وينطبق ذلك على جميع الاقتصادات الأكثر تنوعا في منطقة الإسكوا. وهذه الحجة أيضاً غير صائبة إذ أن النمو الاقتصادي يؤدي دائما إلى إعادة توزيع الدخل والثروة. وبما أن إعادة التوزيع هي جزء من طبيعة النمو في اقتصاد السوق، يجب أن تخضع لتأثير السياسة العامة في إطار استراتيجية إنمائية مختارة ديمقراطياً[40].

وأخيراً، يمكن القول إن من الصعب تنفيذ الإستراتيجيات المرتكزة على الحقوق، وإن حكومات عدة أخفقت إلى حد بعيد في مساعيها الرامية إلى انتهاج إستراتيجيات مماثلة في الماضي. وهذه حجة هامة إذ قد تُسجل إخفاقات مشابهة في المستقبل. إلا أن التنمية المرتكزة على الحقوق جديرة بالاهتمام بحد ذاتها، ويمكن توجيهها نحو الاتجاه المنشود بواسطة القنوات السياسية الديمقراطية. وهذا ما لا يمكن قوله عن الاستراتيجية الاقتصادية الإنمائية السائدة والتي ترعاها المؤسسات المالية الدولية وعن السياسات الاقتصادية المتأثرة بها.

(40) See H. Dagdeviren, R. van der Hoeven and J. Weeks, op. cit.

ثالثاً- الاستراتيجيات الاقتصادية المرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا

يتناول هذا الفصل أنواع الاستراتيجيات الإنمائية الأكثر شيوعاً في منطقة الإسكوا منذ فترة طويلة، ويعرض المبادئ الأساسية للاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق والمناصرة للفقراء في بلدان هذه المنطقة. ويمكن إيجاز الأسس التي ينطلق منها التحليل بما يلي:

(أ) توجد في منطقة الإسكوا مجموعتان مختلفتان من الاقتصادات، هما مجموعة الاقتصادات النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ومجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وتختلف الخيارات المتاحة لبلدان هاتين المجموعتين فيما يتعلق بالسياسة العامة المرتكزة على الحقوق، وذلك لاختلاف خصائصها الاقتصادية؛

(ب) على الرغم من الفوارق الأساسية بين المجموعتين تبقى هناك خصائص عديدة مشتركة بين بلدانهما، فالموارد، مثلاً، لا تستغل استغلالا كافياً في جميع هذه البلدان، والبطالة والعمالة الناقصة هما مشكلتان أساسيتان فيها، وجيوب الفقر منتشرة حتى في أكثر المناطق ازدهاراً؛

(ج) في جميع بلدان المنطقة مجال واسع للتعاون بين الحكومات والقطاع الخاص، يمكن الاستفادة منه لحشد الموارد غير المستغلة وبلوغ الأهداف المرتكزة على الحقوق والداعمة لمصالح الفقراء؛

(د) ليس التعاون مجدياً فحسب، بل هو لازم أيضاً، نظراً إلى أن النشاط المطلق الحرية للقطاع الخاص في منطقة الإسكوا، ولاسيما بعد الإصلاحات النيوليبرالية التي أجريت مؤخراً، لم يؤدِ في الكثير من الأحيان إلى نتائج مرتكزة على الحقوق وتخدم مصالح الفقراء، ولم يأتِ حتى بنتائج متماشية معها. فالاستراتيجيات الإنمائية المرتكزة على الحقوق والمناصرة للفقراء لا يمكن تنفيذها بمعزل عن القطاع الخاص في بلدان الإسكوا، والشراكة الاستراتيجية بين مؤسسات الدولة وشركات القطاع الخاص تؤدي دوراً أساسياً في الوفاء بالالتزامات الإنمائية المحلية، وهي ضرورية لحشد الموارد بفعالية وتحقيق التنمية المرتكزة على الحقوق.

ألف- النماذج الإنمائية في منطقة الإسكوا

تتناول معظم الأدبيات العامة المشاكل الاقتصادية في منطقة الإسكوا من منطلق واحد معروف. وتقع عادة في جزأين: الجزء الأول ينتقد النموذج الشعبي القائم على الحد من الملكية الخاصة وشدة تدخل الحكومات في اقتصادات المنطقة؛ ويعيب على هذا التدخل مشاكل خطيرة منها البطالة، وانخفاض الإنتاجية، وسوء تخصيص الموارد، والضعف المؤسسي، وتراكم الديون، والركود الاقتصادي في المنطقة[41].

والجزء الثاني يقول إن السياسات الموجهة نحو السوق ضرورية لاقتصادات منطقة الإسكوا، ويرحب بالإصلاحات التي تحدث على مستوى السياسة العامة منذ أواخر الثمانينات. ومن هذه الإصلاحات التثبيت الاقتصادي الذي تتبعه إصلاحات هيكلية جذرية، ولاسيما الانفتاح الاقتصادي[42]؛ وتحرير سوق العمل؛

(41) انظر مثلاً: G.T. Abed, "Unfulfilled promise: Why the Middle East and North Africa region has lagged in growth and globalization", *Finance and Development*, vol. 40, No. 1 (IMF, March 2003), pp. 10-14; S. Eken, D.A Robalino and G. Schieber, "Living better: Improving human development indicators in MENA will require different approaches to health, education, and social protection', *Finance and Development*, vol. 40, No. 1 (March 2003), pp. 15-17; and the World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (the World Bank, 2002).

(42) تعرف هذه الظاهرة في المنطقة "بالانفتاح".

والتحوّل من استثمار تقوده الحكومة إلى استثمار يقوده القطاع الخاص، حتى في المواضع التي لا يزال فيها هذا التحوّل متواضعاً نسبياً؛ والانتقال من استراتيجية إنمائية تتطلع إلى الداخل إلى استراتيجية إنمائية تتطلع إلى الخارج.

ويُقال أن هذه الإصلاحات ضرورية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وخلق فرص العمل، ودعم النمو في الأجل الطويل، ورفع المستويات المعيشية في منطقة الإسكوا[43]. والإخفاق في تحقيق هذه النتائج المنشودة يعزى إلى عناصر من النخبة الحاكمة تستخدم الدولة مصدراً للسيطرة والتحكم الاجتماعي، على حساب المنطق الاقتصادي، وإلى تصلّب المؤسسات الإقليمية، وخصوصاً سوق العمل[44].

غير أن الإصلاحات النيوليبرالية تشكو من أكثر من خلل. فهي في الظاهر تهدف إلى بناء دولة تقوم على الفرص والأسس الاقتصادية المتوازنة والسليمة. وهذا الطرح هو على قدر كبير من الغموض، وهو بالتالي عرضة لتفسيرات لا تنتهي، وهو أيضاً لا يكفي لإرساء نمو مطرد يرتكز على الحقوق.

وعلاوة على ذلك، تنطوي الخطة العامة السائدة على إيعاز مفاده أن بلدان الإسكوا يجب أن تحوّل قاعدتها الاجتماعية إلى تحالف ضيق تتخذ فيه الطبقة الناشئة من رواد المشاريع موقعاً بارزاً[45]. وهذا الطرح بعيد عن الواقع ويرتكز على تفسير للاقتصاد السياسي في منطقة الإسكوا يفتقر إلى التناسق الداخلي ولا يؤدي، في النهاية، إلى النتائج الاجتماعية المنشودة. وهذه التوجيهات لا تندرج في إطار اختصاص المؤسسات المالية الدولية التي ترى "أن خير وسيلة لتخفيف حدة الفقر هي الإسراع في تصحيح الاختلالات الضريبية، والإسراع في إجراء التصحيح اللازم لتخفيض معدّلات التضخم وتخفيف العجز الخارجي، واستخدام معدّلات الفائدة المرتفعة لتحقيق هذه الغايات، وتحرير القطاع المالي الداخلي والخارجي، ورفع الضوابط عن حركة رؤوس الأموال، والإسراع في خصخصة المؤسسات التي تملكها الدولة وتعميق هذه العملية، وربما العامل الأقوى هو الإسراع في فتح الاقتصاد على التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر[46]."

ويفتقر النهج السائد إلى التماسك من الناحية التحليلية. فهو يركز كثيراً على التثبيت القصير الأجل، بينما يقوّض أساس النمو الطويل الأجل[47]. وخلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية كان يزداد وضوحاً يوماً بعد يوم عجز برامج التحرير التي تدعو لها المؤسسات المالية الدولية عن تحقيق الاستقرار

---

(43) انظر: D. Dasgupta, J. Keller and T.G. Srinivasan, "Reform and elusive growth in the Middle East: What has happened in the 1990s?", *Middle East and North Africa Working Paper Series No. 25* (the World Bank, 2002); H. Hakimian, "From MENA to East Asia and back: Lessons of globalization, crisis and economic reform", in *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, eds. Hakimian, H. and Moshaver, Z. (Curzon Press, 2001), p. 90; and K. Pfeiffer, "Does structural adjustment spell relief from unemployment? A comparison of four IMF 'success stories' in the Middle East and North Africa", in *Earnings Inequality, Unemployment, and Poverty in the Middle East and North Africa*, eds. Shahin, W. and Dibeh, G. (Greenwood Press, 2000), pp. 113-114.

(44) انظر: See R. Hinnebusch, "The politics of economic liberalization: Comparing Egypt and Syria", in *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, eds. Hakimian, H. and Moshaver, Z. (Curzon Press, 2001), pp. 111 and 119.

(45) المرجع نفسه، ص 116.

(46) R. Kanbur, cited in J.M. Rao, "The possibility of pro-poor development: Distribution, growth and policy interactions" (February 2002), which is available at:
. www.asiapropoor.net/resources/reports/Reports/Background%20Concept%20Paper %20Rao.doc

(47) انظر: B. Fine and C. Stoneman, "Introduction: State and development", *Journal of Southern African Studies*, vol. 22, No. 1 (Taylor and Francis Ltd., March 1996), pp. 5-26; and T. McKinley (ed.), "Introduction" in *Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction* (Palgrave Macmillan, 2001).

الاقتصادي والنمو السريع، سواء في منطقة الإسكوا أو في أماكن أخرى. ومع الموارد المتوفرة في المنطقة حالياً والموارد التي يمكن توفيرها من خلال نمو أسرع يبقى بطء تحسين رفاه الفقراء دليلاً على إخفاق في المناهج الاقتصادية السائدة وتوجيهات المجتمع الدولي.

والخطة العامة غير كافية كذلك، لأن مجرد تكرار الشعارات وترددها لا يكفي لمعالجة المشاكل التي تعوق التنمية، ولا يجدي، مثلاً، في خلق ميزات تنافسية مستدامة؛ ودعم نمو الأعمال في المجالات ذات الأهمية الاستراتيجية؛ والمساعدة على زيادة فرص العمل وتحسين الإنتاجية؛ ورصد استخدام الموارد سعياً إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المرتكزة على الحقوق، وحفاظاً على الاستدامة البيئية في الوقت ذاته[48].

وتطرح المؤسسات المالية الدولية مبدأ الثنائية بين الدول والأسواق باعتباره مبدأً تحليلياً. وهذا الطرح يعني أن أكثر المشاكل حدّة في التنمية الاقتصادية يمكن حلها بمجرد انسحاب الدولة وإخضاع الاقتصاد لما يسمى بالقوى "العالمية". ويغفل هذا الطرح أن قرارات القطاع الخاص يمكن أن تترتب عليها كلفة باهظة وخلل في الاستقرار، وأن تدخّل الدولة في المكان المناسب ضروري لتثبيت الاقتصاد وتوجيهه في الوجهة المنشودة على الصعيد الاجتماعي.

ويبالغ هذا الطرح أيضاً في تقييم قدرة البلدان الأعضاء في الإسكوا على مواجهة الصدمات القاسية بسرعة وفعالية. ويتبين من التجربة الدولية أن الانتقال التلقائي إلى النماذج الإنمائية النيوليبرالية، كثيراً ما يؤدي إلى كوارث اجتماعية واقتصادية، لأن السوق لا تملك القدرة التلقائية على إيجاد المؤسسات اللازمة لتحقيق النمو السريع والمستقر والذي يتسم بكثافة فرص العمل ويخدم مصلحة الفقراء. وفي غياب هذه المؤسسات، يرجح أن تبقى الاقتصادات في حالة ركود طويل يؤدي إلى تداعيات اقتصادية خطيرة وعواقب اجتماعية وخيمة.

وليس من المفاجئ أن تأتي الإصلاحات النيوليبرالية بنتائج متباينة في منطقة الإسكوا. فمع أن التطوير المؤسسي والتثبيت الاقتصادي أديا، كما ورد آنفاً، إلى تقوية مجالات هامة من اقتصادات المنطقة، بقيت جوانب أخرى دون المستوى المنشود، سواء من حيث القدرة على تحقيق الأهداف المعلنة لعملية الإصلاح، أو من حيث المساهمة في تحقيق الأهداف الداعمة لمصالح الفقراء. وهذه القيود الاستراتيجية يمكن أن تفسّر سبب هبوط النمو إلى المعدّلات المخيبة التي سجلتها اقتصادات منطقة الإسكوا في الأعوام الخمسة عشر الماضية، وتركز الدخل والثروة الذي رافق عمليات الإصلاح في بعض البلدان. وإضافة إلى ذلك، أسهمت هذه القيود في زيادة اعتماد اقتصادات المنطقة على الدولار، وفي الضعف المالي الذي يعاني منه القطاع العام في معظم البلدان.

وأي تحليل مثمر للمشاكل الاقتصادية الراهنة في منطقة الإسكوا يجب أن ينطلق من الفوارق الكبيرة بين اقتصادات المنطقة، ومنها الفوارق في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، ومستويات الدخل، ومعدّلات النمو، والثروات من الموارد. وعلى الرغم من هذه الفوارق الهامة، تتسم بلدان الإسكوا بسمات مشتركة عديدة. فالأسس الهيكلية قد تشكلت في الماضي بفعل مزيج مركب من البنى الاجتماعية التقليدية؛ والتطورات الداخلية الاقتصادية والتكنولوجية، والضغوط المتأتية من مجموعة قوى خارجية اقتصادية واجتماعية وسياسية.

---

(48) انظر مثلاً: H. Hakimian, "From MENA to East Asia and back: Lessons of globalization, crisis and economic reform", in *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, eds. Hakimian, H. and Moshaver, Z. (Curzon Press, 2001), pp. 100-101.

ولا تزال تلك البنى الاجتماعية التقليدية فاعلة، ولم تتحوّل إلى بقايا مر عليها الزمن. وبالتالي لا يمكن افتراض أن هذه المؤسسات ستضمحل لا محال مع المضي قدماً في نهج سياسة السوق الذي تمليه المؤسسات المالية الدولية وعملية إرساء الديمقراطية السياسية. فهذا الاحتمال ضعيف للغاية، وما من سبب يبرر توقع أن يمحو أسلوب التحديث الغربي جميع عوامل التأثير المتنافسة الأخرى، فتتكرر في منطقة الإسكوا صورة المجتمعات المعتمدة على السوق التي يرى فيها محبذو هذه السياسات الصورة المثالية لأي مجتمع.

وكان لفترة الاستعمار والفترة التي تلتها والنمط الخاص المتبع في إدماج بلدان الإسكوا في الاقتصاد العالمي، ولاسيما من خلال تصدير المنتجات الأولية ورؤوس الأموال والعمال، أثر كبير على المسار الإنمائي لهذه البلدان. فالاقتصادات النفطية، تحديداً، ترتبط بالتكتّلات الرأسمالية الدولية، لأهميتها الاستراتيجية، والريع الذي تحققه من النفط، والسيولة التي تتدفق نتيجة لذلك إلى البلدان المتقدمة. والاقتصادات الأكثر تنوعاً ترتبط بالاقتصادات الرئيسية من خلال الصادرات من السلع الأساسية الأولية والسلع ذات القيمة المضافة المتدنية، وتحويلات العمال، والأهمية الجغرافية.

وعلاوة على ذلك، ترتبط اقتصادات هاتين المجموعتين بعضها ببعض بأنماط ديناميكية للغاية ترتكز أساساً على حركة أعداد كبيرة من العمال بأجور متدنية داخل المنطقة؛ وشراء الاقتصادات النفطية السلع الزراعية والصناعية المنتجة في المنطقة؛ والاستثمار في الاقتصادات الأكثر تنوعاً وتقديم المساعدة لها. وهذه الأنماط من الاندماج تولّد نوعاً معيناً من ديناميكيات التحوّل.

وفي الوقت ذاته، يبدو أن تحقيق الريع من تصدير السلع الأساسية الاستراتيجية أو بيع الخدمات الجيوسياسية يؤدي إلى نتائج اجتماعية محدودة الأثر. فالريع يمكن أن يساهم في استمرار، بل أن يعمق، الإجحاف والإقصاء الاجتماعي داخل البلدان وفيما بينها. وهذا الريع يمكن أيضاً أن يسمح للنخب المحلية بالتأثير على الدعم الخارجي والداخلي. إلا أن بلداناً عديدة أعضاء في الإسكوا استخدمت تدفقات هذا الريع لوضع برامج شاملة للحماية الاجتماعية، فاستطاعت في وقت قصير أن تحقق تحسناً لا بأس به في معايير الصحة والتغذية (انظر الجدول 10)[49].

وعلى الرغم من نقاط القوة التي يتسم بها هذا الترتيب، تشوبه نقاط ضعف من نواح هامة منها ما يلي: (أ) أيّ انخفاض في تدفقات الريع يمكن أن يحدث آثاراً سياسية تخلّ بالاستقرار سواء أكان في البلدان الغنية بالموارد أم في الاقتصادات التي تعتمد على ازدهار تلك البلدان، من خلال تحويلات العمال مثلاً؛ (ب) لم تستطع البلدان الغنية بالنفط القليلة السكان ولا البلدان الفقيرة التي تضم أعداداً أكبر نسبياً من السكان أن ترسخ الروابط الاقتصادية المتقدّمة التي كان يمكن أن تدعم التنمية الاقتصادية المستقلة والمطردة فيها؛ (ج) لا يؤدي الازدهار الذي يموله الريع، عموماً، إلى تطور مؤسسي.

والواقع أن معظم بلدان الإسكوا ظلت حتى أواخر الثمانينات تتدخل بكثرة في الاقتصاد بهدف دعم استراتيجيات النمو لديها. غير أن التنظيم المحكم وتدخل الدول لم يرافقهما نظام قوي لفرض الضرائب، وتقوية مؤسسات الدولة، وتنويع القاعدة الاقتصادية في تلك البلدان. وفي تلك الفترة، كانت بلدان الإسكوا تعتمد نهج التدخل، ولو لم يكن بالقوة المطلوبة. فقد بقيت ضعيفة من الناحية المؤسسية في التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولم تتمكن من اعتماد مجموعة متناسقة من الأولويات الاقتصادية والاجتماعية وتقديمها على المصالح الاقتصادية والاجتماعية المتضاربة.

(49) انظر: C.M. Henry, and R. Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East* (Cambridge University Press, 2001), pp. 8-11.

ولم تكن هذه المشاكل المصادر الوحيدة للضعف البنيوي في منطقة الإسكوا. فقد أدّى التعارض القائم بين متطلبات تحويل مسار التنمية الاقتصادية وأثر الهياكل الاجتماعية التقليدية إلى توتر سياسي. وفي الاقتصادات النفطية، أدّى الريع النفطي إلى تغييرات في البيئة السائدة والمؤسسات التي تقدم خدمات الرعاية الاجتماعية. والازدهار السريع الذي حققته هذه البلدان في السبعينات والثمانينات، وتزايد اعتمادها على الريع النفطي أديا إلى أنواع من التوتر داخل الهياكل الاجتماعية.

وأنواع التوتر هذه تختلف عن التحوّلات التي فرضتها العملية الداخلية لتراكم رأس المال بفعل تدفقات الريع النفطي. ومن عوامل هذا التوتر سرعة تزايد السكان، وارتفاع مستوى تطلعاتهم الاقتصادية، وصعوبة التعايش بين عدد قليل من السكان الأصليين وعدد كبير من العمال الوافدين، والذين يظلون غير مستقرين من حيث الحق في الإقامة.

وفي المقابل، أتى التحديث الاقتصادي في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً بأنماط تقليدية من التوتر والتحوّل لم تكن أقل حدة مع ما يضاف إليها من تعقيدات ناجمة عن شدة اعتماد هذه الاقتصادات على ثروات البلدان النفطية. وتوحي هذه الأنماط الإنمائية المعقدة بأن الاقتصادات والمجتمعات في منطقة الإسكوا، سواء أكانت مصدرة أم غير مصدرة للنفط، لا حاجة بها إلى التشبه بالنموذج الإنمائي الغربي أو اتباع مساره. وحتى التحوّلات الاجتماعية والاقتصادية الواسعة النطاق لن تؤدي بالضرورة إلى هذا التقارب. فالنماذج الحديثة في التنمية التي تقودها الدولة، والتي اعتمدت لنصف قرن مضى، لم تؤد إلى حداثة خالية من المشاكل في بلدان المنطقة التي اعتمدت هذه النماذج، وسلكت مساراً يفترض أن يكون مثالياً في التقدم الاقتصادي في المجتمعات الغربية.

وتوضح أشكال التوتر والتحوّل المبينة آنفاً، واجتماع عامل ملكية الأصول الاستراتيجية وعامل الموقع الجيوسياسي الاستراتيجي، الأسباب التي تجعل من منطقة الإسكوا إحدى أكثر المناطق التي تتعرض للنزاعات الداخلية والخارجية في العالم، وتعاني من مخاطر اقتصادية جسيمة، وتشهد مستويات خطيرة من عدم المساواة[50]. وهذه العوامل تجتمع وتتكرر عبر الزمن، ولو مع بعض التغيّرات، وتبقى العنصر الرئيسي في رسم معالم الدورة الاقتصادية والسياسية للمنطقة. وهذه الدورة تخضع، أساساً، لتقلبات إيرادات النفط، وتحويلات العمال، وعدم الاستقرار السياسي والعسكري، وردة فعل المؤسسات المحلية حيال هذه الضغوط الخارجية. وتترابط العوامل الاقتصادية والاجتماعية ترابطاً وثيقاً في هذه الدورة.

الجدول 10- مؤشرات الرفاه في مجموعة مختارة من بلدان الإسكوا، 1970-2003

البلد	معدل الوفيات دون سن الخامسة (لكل 1000 ولادة حية)					
	1970	1980	1990	1995	2000	2003
الأردن	107	67	40	35	30	28
الإمارات العربية المتحدة	83	27	14	11	9	8
البحرين	75	30	19	18	16	15
الجمهورية العربية السورية	129	73	44	31	22	18
العراق	127	83	50	122	125	125
الكويت	59	35	16	14	10	9
المملكة العربية السعودية	185	85	44	34	29	26
اليمن	303	205	142	126	117	113

(50) يشمل عدم المساواة مجموع السكان الذين يعيشون في المنطقة.

عمان	200	95	30	18	14	12
قطر	65	32	25	18	16	15
لبنان	54	44	37	34	32	31
مصر	235	173	104	71	49	39

متوسط العمر المتوقع

	1970	1980	1985	1990	1995	2000
الأردن	51.7	61.1	63.7	65.9	68.5	69.7
الإمارات العربية المتحدة	..	66.2	68.6	71.3	73.7	76.2
البحرين	59.9	65.6	68.9	70.4	71.6	73.2
الجمهورية العربية السورية	..	61.4	64.6	67	69.3	71.6
العراق	64.1	60.4	62	65	59.5	58.8
الكويت	58.7	69.3	71.3	74.1	75.1	76
المملكة العربية السعودية	..	58.7	63	66.3	68.8	70.5
اليمن	..	44.2	49.1	52.9	55.7	57.7
عمان	..	57.4	62.7	67.7	71.2	72.6
قطر	..	65	67	68.4	69.9	71.6
لبنان	53.6	66.6	67	67.9	69.3	70.5
مصر	54.5	54	56.5	61	63.9	67.6

تطعيم الأطفال ضد الحصبة في السنة الأولى من العمر (بالنسبة المئوية)

	1985	1990	1995	2000	2003	
الأردن	73	87	92	94	96	
الإمارات العربية المتحدة	60	80	90	94	94	
البحرين	78	87	95	98	100	
الجمهورية العربية السورية	27	87	90	96	98	
العراق	70	80	80	90	90	
الكويت	91	66	98	99	97	
المملكة العربية السعودية	79	88	94	94	96	
اليمن	13	69	46	71	66	
عمان	65	98	98	99	98	
قطر	62	79	87	91	93	
لبنان	23	61	85	90	96	
مصر	74	86	89	98	98	

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى قاعدة بيانات شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة (كانون الأول/ديسمبر 2005).
ملاحظة: علامة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات أو عدم التبليغ عنها.

ولأسباب اقتصادية وسياسية، أتت هذه التقلبات والتوترات بنتائج ضارة للغاية في الفترة الأخيرة. فمنذ أواسط الثمانينات، وعلى الرغم مما تختزنه المنطقة من موارد طبيعية، ينخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تقارب 2 في المائة في السنة، أي أن المنطقة تسجل أضعف أداء في العالم. كما انخفض معدّل الاستثمار من 29 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1978 إلى نسبة متواضعة قدرها 16 في المائة في عام 2002. ولم يكن هذا الانخفاض المتداخل في الإنتاج والاستثمار ليتوقف ما لم تحدث الزيادة غير المتوقعة في أسعار النفط[51].

(51) انظر: A. Abderrezak "Colonisation's long-lasting influence on economic growth: Evidence from the MENA region", *The Journal of North African Studies*, vol. 9, No. 3 (Taylor and Francis Ltd., 2004), pp. 103-112; D.S. Hakura, "Growth in the Middle East and North Africa", IMF Working Paper WP/04/56 (IMF, 2004), pp. 3-6; and ESCWA, *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region 2003-2004* (E/ESCWA/EAD/2004/4).

وفي التسعينات، استمر تراجع أسعار النفط وتقلبها الشديد في مختلف أنحاء المنطقة. وكان هذا العامل الرئيسي لتراجع الأداء الاقتصادي في البلدان الأعضاء في الإسكوا. فقد اضطرت معظم البلدان إلى التكيف مع تراجع حاد في الدخل الحقيقي، ولاسيما عن طريق خفض الإنفاق العام[52]. ومع أن التطوّرات السلبية التي شهدتها أسواق النفط أصابت اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي بأثر بالغ، نجح العديد من الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ومنها خصوصاً الأردن ومصر، في تنويع اقتصاداتها وتقليص اعتمادها غير المباشر على النفط.

وأحدث ضعف تراكم رأس المال في المنطقة آثاراً سلبية على استيعاب الأيدي العاملة وإنتاجيتها[53]. فمنطقة الإسكوا تسجل أعلى معدّل للنمو السكاني، وكذلك أعلى معدّل للوافدين الجدد إلى سوق العمل في العالم. والسبب في ذلك الارتفاع الحاد الذي سجلته المداخيل في فترة سابقة، وبالتالي التحسن الذي شهدته الرعاية الصحية. ونتيجة لذلك، لعل من غير المفاجئ أن تعاني المنطقة من أعلى معدّل للبطالة في العالم[54]. ففي بلدان الإسكوا غير النفطية تتراوح نسبة العاطلين عن العمل أو ذوي العمالة الناقصة بين 25 و30 في المائة من مجموع السكان، بينما تسجل البلدان النفطية معدّلات أدنى إذ تتمتع بمرونة تسمح لها بوقف استخدام الأيدي العاملة الأجنبية لإتاحة فرص العمل للمواطنين[55].

ومن آثار أزمة البطالة هذه وجود حالات فقر مدقع تخفف حدته شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية الموجودة في المنطقة[56]. وعلى الرغم من وجود شبكات الأمان، كانت النتائج مخيبة للشباب الذين ولدوا في أواسط الثمانينات بعد انتهاء الطفرة النفطية. وقد أدّت البطالة، والركود الاقتصادي، وعدم وجود فسحة سياسية للتعبير عن الاختلاف في الرأي، إلى هجرة العمال المهرة، وتأجيج الاستياء في شرائح واسعة من المجتمع، وبالتالي تغذية التطرف الديني وغيره من أنواع التطرف.

وازدادت أشكال الاختلاف هذه حدة بفعل تعاظم التدخل الأجنبي في المنطقة، وانتشار الفساد، وعجز المجتمع الدولي عن إيجاد حلول بناءة لمشكلة فلسطين. وإزاء هذه التطورات الخطيرة، من الضروري أن يستمر ارتفاع أسعار النفط لفترة طويلة للتمكن من إيجاد حلول لمشاكل البطالة والاستياء الاجتماعي في منطقة الإسكوا. ولم تكن الإصلاحات التي أجريت خارج نطاق دور قطاع النفط في تمويل التنمية على قدر كافٍ من الفعالية لتنويع الاقتصادات وإصلاح المؤسسات تمهيداً لبناء الدولة التنموية.

---

(52) انظر: D. Dasgupta, J. Keller and T.G. Srinivasan, op. cit., p. 2.

(53) انظر: C.M. Henry, and R. Springborg, op. cit., p. 38.

(54) بين عامي 1980 و2000، قُدّر معدّل النمو السكاني في منطقة الإسكوا بنسبة 2.9 في المائة، أي كان أعلى من معدّل أقل البلدان نمواً البالغ 2.8 في المائة، ومعدّل منطقة آسيا البالغ 1.6 في المائة. ويضم سكان منطقة الإسكوا، الذين ازدادوا بسرعة من 94 مليون نسمة في عام 1980 إلى 166 مليون نسمة في عام 2000، نسبة عالية من الشباب من الفئة العمرية 15-24 سنة، الذين يشكلون 19 في المائة من مجموع سكان المنطقة. انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2001-2002." وانظر أيضاً: D. Dasgupta, J. Keller and T.G. Srinivasan, op. cit., p. 1.

(55) "ويؤدي تقلص النشاط الاقتصادي لمدد طويلة، مصحوباً بمعدلات بطالة وبطالة منقوصة عالية على الدوام، إلى تثبيط الاستثمار وبالتالي إلى تخفيض إنتاجية الأيدي العاملة. كما أنه يفضي إلى استفحال التفاوت بين المداخيل ووقوع الناس في الفقر، فيضعف قسماً كبيراً من المجتمع ويساعد على خلق بيئة صالحة لنشوء الاضطرابات السياسية. وفي البيئات التي من سماتها توزيع المداخيل بطريقة لا تؤمن إحراز أي تقدم، لا داخل البلدان ولا فيما بينها، لا ينبغي معالجة الاضطرابات السياسية وكأنها عامل خارجي فقط، بل يجب النظر إلى هذه الاضطرابات على أنها، في جزء منها، عامل من العوامل التي تندرج في صميم النظام الاقتصادي" اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "ملخص مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2005" (E/ESCWA/EAD/2005/5).

(56) من الأمثلة على شبكات الأمان مفهوم التكفل الذي يعمل به في عمليات المصارف الإسلامية.

ولاستمرار الاضطراب السياسي، والتراجع الاقتصادي الطويل الأجل، وازدياد الأهمية الاستراتيجية، آثار على مستويات أخرى. فهذه العوامل هي الأسباب الرئيسية للارتفاع الحاد في الإنفاق على الدفاع في المنطقة، وبالتالي لتسرب المدخرات منها منذ فترة طويلة[57].

وتحدّ المعالم المناخية والجغرافية في منطقة الإسكوا كثيراً من توفر المياه الطبيعية في بلدان عديدة، وتثقل الإنتاج الزراعي بتكاليف باهظة، مما يؤدي إلى تكون جيوب الفقر، ولاسيما في المناطق الريفية. وتتفاقم هذه الصعوبات بعدم كفاءة آليات تقديم الخدمات وكثرة هدر المياه في بلدان عديدة. ومن هذا المنطلق، تعتبر بلدان منطقة الإسكوا من البلدان المستوردة الصافية للغذاء، وهذا من القيود الرئيسية التي يعاني منها ميزان مدفوعاتها[58].

وهذه العوامل تفسر السبب الذي أبقى أداء بلدان المنطقة في التنمية البشرية أقل من المستوى المنشود. كما أن هذه العوامل تساعد في توضيح السياق الذي يندرج فيه تصلّب الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ وانعدام الأمن البنيوي في البلدان الأعضاء؛ وصعوبة إصلاح السياسات الاقتصادية بهدف تحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار والتنمية المرتكزة على الحقوق. وهذه الإصلاحات ستبقى ضرورية حتى ولو دامت الطفرة النفطية الحالية. والهياكل الاقتصادية والاجتماعية القائمة حالياً في المنطقة تؤدي إلى تسرب رؤوس الأموال، وتقلبات تخل بالاستقرار في أسواق العقارات والأسهم، سواء في الاقتصادات النفطية أو في الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وسعياً إلى تحقيق النمو المستدام، والتنويع الاقتصادي، وتخفيض معدلات البطالة، ورفع مستويات المعيشة، في إطار استراتيجية إنمائية ترتكز على الحقوق، لا بد من تخصيص قدر كبير من الموارد الإضافية للمنطقة. وعلاوة على ذلك، من الضروري أن تنظر بلدان المنطقة إلى مستقبلها وقد جفت ثروة النفط وشح ريعه. وتناقش هذه المسائل في الأجزاء التالية.

باء- السياسة الصناعية من أجل استراتيجية إنمائية مرتكزة على الحقوق

تشمل السياسة الصناعية، بشكل عام، أي سياسة أو مبادرة تتخذها الدولة بهدف التأثير المتعمد والمنظم على طريقة تنمية الطاقة الإنتاجية في أي بلد من البلدان. ومن الحالات التي يمكن أن تشملها مبادرات من هذا القبيل في منطقة الإسكوا إحداث تحوّلات نسبية في الأسعار ووضع حوافز لدعم تنمية قطاعات معينة ذات أولوية أو لخلق فرص العمل، بجملة سبل منها سياسات الضرائب والتجارة وأسعار الصرف والتمويل وأسعار الفائدة والمنافسة؛ والحوافز الضريبية؛ والأنظمة اللازمة؛ وخطوط الائتمان الخاصة بقطاعات معينة؛ واستخدام المؤسسات التي تملكها الدولة لتأمين السلع والخدمات التي لا يؤمنها مستثمرو القطاع الخاص؛ وتقديم المساعدة للبحث والتطوير والتعليم والتدريب.

---

(57) "وخلافاً لمناطق نامية أخرى، تتمتع منطقة الإسكوا بحجم ادخار مرتفع. فبين عامي 1971 و2000، سجلت الاقتصادات النفطية وحدها، بالأسعار الجارية فائضاً في الادخار قدر بـ 850 مليار دولار بعد الاستثمار. غير أن نسبة متضائلة من الادخار ذهبت إلى الاستثمار. وعانت المنطقة ككل من تسرب كبير في الموارد والاستهلاك. وإلى جانب الظاهرة المعروفة لهروب رأس المال، حول العمال الأجانب في عام 2002 وحده 27 مليار دولار إلى خارج الاقتصادات النفطية. وقلص سوء تخصيص الموارد والتحيز الاستهلاكي وصغر الأسواق الادخار الذي كان بالإمكان توظيفه في الاستثمار الإقليمي". الإسكوا، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الإسكوا لعام 2004، الملخص (E/ESCWA/EAD/2004/3).

(58) R. Bush, "Poverty and neo-liberal bias in the Middle East and North Africa", *Development and Change*, vol. 35, No. 4 (Institute of Social Studies, 2004), p. 678. See also A. Abderrezak, "Colonisation's long-lasting influence on economic growth: Evidence from the MENA region", *The Journal of North African Studies*, vol. 9, No. 3 (Taylor and Francis Ltd., 2004), p. 107.

وعندما يعتمد مزيج معين من السياسات الصناعية لفترات طويلة من الزمن، تكوّن هذه السياسات استراتيجية إنمائية من عناصرها مثلاً النمو الذي تحركه الصادرات من المنتجات الأولية، والتطوير الصناعي للاستعاضة عن الواردات، والتطوير الصناعي لأغراض التصدير. ويستعرض هذا الجزء جوانب مختارة من النقاش حول السياسة الصناعية بهدف توضيح مفهوم الاستراتيجية الإنمائية التي ترتكز على الحقوق وتتسم بكثافة فرص العمل التي يجري تناولها فيما يلي.

وخلال العقدين الماضيين، طغى النهج السائد على مناقشة الميزات التي تتصف بها السياسة الصناعية والقيود التي تصطدم بها. وتنطلق وجهة النظر هذه من ثلاثة افتراضات هي: (أ) العلاقة الثنائية بين الدولة والسوق[59]؛ (ب) المنافسة الحرة التي تفضي إلى توازن كامل في العمالة في ظل لا مركزية الاقتصاد وتحرره من الضوابط؛ (ج) كفاءة الأسواق مقابل عدم كفاءة الدول على الصعيد الاقتصادي.

وبمزيد من التفصيل، يفضي النهج السائد إلى تحليل السياسة الصناعية من خلال التفاعل بين الدولة والمجتمع والسوق. ويصنف هذا النهج، بوجه عام، الدول في جملة فئات منها الصغيرة والكبيرة والمستقلة والتنموية واللاتنموية. وقد استخدم هذا النهج لدعم المزاعم القائلة بأن الدولة يمكن أن تخضع لبرامج خاصة بقطاعات معينة، وبالتالي لتبرير استمرار السياسات الاقتصادية القاصرة، بفعل نفوذ تمارسه على الدولة مجموعات ودوائر المصالح الضيقة. ومن المنظور المثالي أو التوجيهي، يُستخدم هذا النهج السائد لدعم القول بأن الدولة "الأصغر" هي الدولة "الأفضل".

وفي هذه الحالة، يستحسن أن تؤدي الدولة أربع وظائف أساسية فقط هي: (أ) الدفاع عن البلد ضد أي اعتداء أجنبي؛ (ب) تأمين الهياكل الأساسية القانونية والاقتصادية للأسواق؛ (ج) التوسط بين الفئات الاجتماعية بهدف الحفاظ على العلاقات مع الأسواق وتوسيعها؛ (د) تكييف السياسات والمؤسسات مع متطلبات النمو الاقتصادي. ومن الضروري أن يجري تقليص حجم الدولة بإجراء إصلاحات على مستوى السياسة العامة تلائم الأسواق، مما يتيح لمؤسسات السوق (ولاسيما الأسواق المالية) وضع الأولويات الاقتصادية؛ وتحديد تخصص البلد على الصعيد الدولي؛ واتخاذ القرار بشأن مستوى الإنتاج وتركيبته، وكذلك الاستثمار والعمالة من غير سياسات منسقة لصنع القرار أو آليات مركزية لتأمين المعلومات. هذه هي بالتحديد خصائص النهج والسياسة العامة، التي تمليها النظريات الاقتصادية السائدة وتعتمدها المؤسسات المالية الدولية في بلدان الإسكوا.

والافتراضات الكامنة وراء التحليل السائد للسياسة الصناعية غير صائبة، وتوجيهات السياسة العامة الناتجة منها تفتقر إلى الكفاءة اللازمة لتوجيه الاستراتيجية الإنمائية التي ترتكز على الحقوق وتراعي مصالح الفقراء في منطقة الإسكوا لسببين أساسيين. السبب الأول هو أن فكرة الثنائية بين الدولة والسوق، هي فكرة خاطئة، لأن السوق والدولة لا تنفصلان في المفهوم كما في التاريخ، ولأنهما تفتقران إلى التجانس وبعيدتان عن الكمال. والأسواق والدول هي مؤسسات اجتماعية تنظم العمل الجماعي، وهياكلها الداخلية وعلاقاتها المتبادلة لطالما كانت معتمدة على بعضها البعض. وعندما ينظر إلى هذه المؤسسات عن بعد وعبر الزمن، يتضح أن معالم قليلة متغيرة تميز بوضوح الدولة عن السوق[60]. والدولة والسوق تضمان مجموعة واسعة من المؤسسات المتغيرة، ذات هياكل مختلفة، وذات حدود غير واضحة من حيث المفهوم وغير ثابتة من

(59) تعتبر الأسواق مؤسسات (قوانين، واتفاقيات، وهياكل أساسية مادية واجتماعية) يمكن من خلالها التبادل، بينما تعتبر الدولة هيئة سياسية مركزية منفصلة من الناحية الوجودية عن سائر المجتمع ومنفصلة عن الأسواق مؤسسياً وسلوكيا.

(60) انظر مثلاً: P. Cammack, "Bringing the State back in?", *British Journal of Political Science*, vol. 19, No. 2 (Cambridge University Press, April 1989), pp. 261-290.

حيث التجربة العملية. ومن هذه المؤسسات هيئة تنظيم الإيرادات، وهيئات تنظيم الخدمات المالية، وشركات المحاسبة والاستشارات، والمصارف التي تملكها الدولة والقطاع الخاص، وهيئات إقراض الأموال. ولا يمكن أن تكون السوق في موقع مقارنة مع الدولة، كما لو كانتا متجانستين أو قابلتين للفصل بهدف تقييم حجم الدولة أو مناقشة السياسات الاقتصادية المثالية في المطلق.

وإضافة إلى ذلك، ليست الأسواق المتطورة سوى نتاج لتدخل الدولة. ومن الوظائف الرئيسية لبيروقراطية الدولة في ظل نظام السوق الحرة، دعم إيجاد الأسواق، وتأمين الإطار المناسب لعملها. وهذا يشمل إنفاذ القوانين والأنظمة، وإعمال حقوق الملكية، وضبط النزاعات الاجتماعية، ورسم الحدود بين الأسواق، وتنظيم تأمين السلع العامة والهياكل الأساسية عن طريق القطاع الخاص، بما في ذلك الصحة والتعليم والنقل والاتصالات والطاقة والمواد الخام الأساسية.

والسبب الثاني هو أن الأسواق ليست مرادفاً للكفاءة في المطلق، ولا يمكنها تأمين المقاييس اللازمة لتقييم الكفاءة الاقتصادية في ظل جميع الظروف. فكل سوق، ولاسيما في منطقة الإسكوا، تجري العمليات بطرق مختلفة تتوقف على الإنتاج، والتكنولوجيات المتاحة، والأنظمة المعمول بها، والضغوط التنافسية المتأتية من أسواق أخرى ومن منتجين خارجيين. والتصورات السائدة عن كفاءة السوق وعدم كفاءة الدولة تستند، بطبيعة الحال، إلى مقارنات غير صحيحة مع نموذج مثالي للأسواق المالية وأسواق العملات. غير أن هذه الأسواق تختلف كثيراً عن أسواق النفط، وبرامج الحاسوب، وخدمات السفر والطيران، والصحة، وغيرها من السلع العامة، التي يفترض أن يعاد تنظيمها وفقاً لهذه المعالم النموذجية. ويجب تقييم الكفاءة بالطريقة المناسبة لكل سوق وكل مجال من مجالات السياسة العامة. وفي هذه الحالة تنتفي الحجة القائلة بأن الكفاءة تستلزم عموماً تقليص تدخل الدولة.

وهذا الانتقاد للسياسة الصناعية يدعم الاتجاه نحو وضع استراتيجية إنمائية لمنطقة الإسكوا ترتكز على الحقوق وتخدم مصالح الفقراء وتتسم بكثافة فرص العمل. وتستند هذه الاستراتيجية إلى أربع فرضيات أساسية تتعلق بالدولة والسوق هي:

(أ) تضم الدول والأسواق مجموعة كبيرة من المؤسسات غير المتجانسة، هي على قدر متفاوت من التكامل والتفاعل المستمر من خلال العلاقات المؤسسية فيما بينها والمصالح المتضاربة التي تمر عبرها وتحدث أثراً فيها. وفي حين لا تتحول هذه المصالح تلقائياً إلى سياسات معينة، لا تكون الدولة مستقلة عن مصالح أي طبقة أو فئة أو أيّ مصالح أخرى، ولا تسعى إلى أهداف يتفرد موظفوها في تحديدها؛

(ب) لا يمكن تحليل الدولة وسياساتها الاقتصادية في المطلق، فشرعية خيارات سياسة الدولة ونتائجها المحتملة تتوقف على ظروف البلد والمرحلة الزمنية التي يمر بها. وكل ما يمكن قوله عموماً هو أن نجاح السياسات الإنمائية يتوقف على تضمينها خيارات حكيمة بشأن الأولويات الطويلة الأجل وأهداف متناسقة وأدوات ملائمة؛ وعلى دعمها بتوافق اجتماعي واسع النطاق وبالاستقرار السياسي؛

(ج) المبالغة في التركيز على الأهداف العامة للسياسات، ومنها مثلاً، القدرة التنافسية، والمصداقية، وتحرير التجارة، وضبط التضخم، هي بمثابة قناع يخفي مضمون السياسات المحددة التي يدعى لها، ومبالغة في تبسيط الأرباح والخسائر والنزاعات الناتجة من هذه السياسات؛

(د) لا يمكن محاكاة السياسات الاقتصادية من بلد إلى آخر وتحقيق الآثار ذاتها، وهذا لا يعني أنه لا يمكن الاستفادة من الدروس المكتسبة من تجربة الآخرين. وكل تحليل من هذا القبيل يجب أن يركز على

الاعتبارات الاستراتيجية، وعلى الطرق التي سبق أن اتّبعت لتحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة، وفي حالة منطقة الإسكوا لا يمكن أن يتم ذلك خارج اتجاه التكامل الإقليمي.

جيم- النمو الذي تحركه الصادرات من المنتجات الأولية ولعنة الريع والموارد

كان تصدير المنتجات الأولية في الماضي الطريق الرئيسي لاندماج بلدان الإسكوا في الاقتصاد العالمي. فالصادرات من المنتجات الأولية، ولاسيما النفط، لا تزال تتمتع بأهمية حاسمة للكثير من البلدان. وهذا النمط من الاندماج الدولي جاء في الكثير من الأحيان نتيجة للتخصص القسري في ظل الاستعمار. وفي حالات أخرى، كان النمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية نتيجة لقرارات مستقلة في محاولة لجذب المكاسب من التجارة عن طريق التخصص في مجالات تحددها ثروة كل بلد من الموارد.

وقد درجت الأدبيات التقليدية على تناول إمكانات النمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية والقيود التي تكبله بطريقة سطحية. فهذه الأدبيات لا تأخذ في الاعتبار الظروف التاريخية أو هياكل السوق، وتوحي بأن مكاسب التجارة تأتي نتيجة تلقائية للتخصص. وعدم القدرة على تحقيق هذه المكاسب واستخدامها لدفع عجلة النمو يعزى إلى نواقص تشوب الأسواق أو عدم الكفاءة السياسية. ومن فروع هذه الأدبيات ما يؤكد أن تعثر النمو الطويل الأجل في الاقتصادات الغنية بالموارد، وانتشار عدم الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي، والفساد وسوء استخدام الموارد في هذه البلدان، جميعها أمور تعزى إلى **"لعنة الموارد"** أو آثار المرض الهولندي، الذي ينجم عادة عن العقبات السياسية المشار إليها آنفا[61]. ويُزعم أن هذه العقبات منتشرة خصوصاً في الاقتصادات التي تصدر المعادن والوقود الأحفوري.

وهذه النُهُج تشكو من خلل وتبدو مضللة في حالة منطقة الإسكوا. فالدراسات الموسعة أخفقت في دعم الحجج القائلة بأن من السهل تحقيق المكاسب من التجارة، وأن السياسات التي لا تراعي الظروف والخصوصيات تكفي لضمان النمو الاقتصادي بوسائل مثل التخصص وفقاً لميزات المقارنة.

ويتضح من تجربة البلدان الناجحة أن ميزات المقارنة لا يمكن اكتسابها بالتوارث، بل بالعمل على تكوينها؛ وأن الهياكل الاجتماعية والسياسية تتسم بأهمية بالغة في تحقيق الريع وغيره من المكاسب التجارية وتوزيعها واستخدامها على نحو منتج؛ وأن إمكانية إسهام إنتاج السلع الأولية وتصديرها في تحقيق النمو الاقتصادي المطرد تتوقف على عوامل تاريخية واجتماعية خاصة، ولا يمكن إيجازها بوضوح في التحليل السائد. ويستخلص من ذلك أن الأدبيات الاقتصادية التقليدية تتضمن تصوراً خاطئاً عن الحسنات والسيئات والإمكانات التي ينطوي عليها النمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية، وتؤدي بالتالي إلى سوء فهم لديناميكيات هذا النوع من الإنتاج ولمدى النجاح الذي تحققه الاقتصادات الغنية بالموارد.

وأي تحليل منهجي للنمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية في منطقة الإسكوا يجب أن ينطلق من أن إمكانية نجاح هذه الاستراتيجية الإنمائية تتوقف على معدل نصيب الفرد من نمو الصادرات، والروابط بين قطاع الصادرات وسائر قطاعات الاقتصاد، بما في ذلك اقتصاد المنطقة ككل. وهذه النتائج تحددها خمسة متغيرات للاقتصاد السياسي هي[62]:

---

(61) للاطلاع على الأدبيات انظر: A. Abderrezak, op. cit.; and M. Perälä, Allyn "Young and the early development theory" (Helsinki School of Economics, October 2003).

(62) انظر: V. Bulmer-Thomas, *The economic history of Latin America since independence*, Second edition (Cambridge University Press, 2003), chap. 5.

(أ) نصيب الاقتصادات من السلع الأساسية، حيث المنتجات الأولية تختلف كثيراً بعضها عن بعض، ومجال تحقيق الأرباح من الصادرات يخضع لعوامل جغرافية وجيولوجية ومناخية. فبعض المنتجات تستخرج من الطبيعية باستخدام الأيدي العاملة فقط، ولا تتطلب الكثير من المدخلات والروابط السابقة واللاحقة للإنتاج. وفي المقابل هناك منتجات تؤدي بسهولة إلى نشوء روابط قبل الإنتاج وبعده، وتعزز التوسع العمراني، والتطوير الصناعي، والتجارة، والإدارة العامة، والبناء، والمرافق العامة، وغيرها من الخدمات. وبعض المنتجات الأولية تحقق دخلاً مرتفعاً نظراً لمرونة الطلب. ونصيب منطقة الإسكوا من السلع النفطية يعني أن المنطقة لا تتمتع بمجال واسع لاختيار التخصص في المنتجات الأولية، وأن خيارات السياسة العامة والنتائج المحتملة للنمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية مقيدة بعوامل خارجة عن نطاق عملية صنع السياسة الاقتصادية في المنطقة؛

(ب) يتبين من تجارب الماضي أن لظروف السوق تأثيرها أيضاً. فإيرادات الصادرات، مثلاً، تتوقف على سلسلة عوامل منها مستوى الحماية في أسواق البلدان المتقدمة، ووتيرة التغيير التقني واتجاهه، وتوفر البدائل. فإذا كان جزء كبير من إيرادات الصادرات لبلد ما يستمد من مجموعة صغيرة من المنتجات الأولية أو عدد محدود من الأسواق الخارجية، يصبح البلد شديد التأثر بالتقلبات الدورية لتلك المنتجات أو الأسواق، مما يؤثر على قدرته في الاستيراد، وهذا ينطبق على تجربة منطقة الإسكوا؛

(ج) نوع قطاع الصادرات، حيث يمكن أن تكون الصادرات الأولية مدمرة إذا استهلكت تنميتها موارد سائر قطاعات الاقتصاد، أو إذا ارتبطت بالتقلبات الاقتصادية، أو شهدت تراجعاً مزمناً في الأسعار. وفي هذه الحالات، يكون حصر التخصص في هذا القطاع خطأً حتى ولو بدا مفيداً في الأجل القصير. وفي المقابل يمكن أن يكون نمو الصادرات مكسباً إذا كان قطاع الصادرات مجرد إضافة إلى هياكل الإنتاج القائمة ويستخدم موارد غير مستغلة. وهذا النوع من النمو المدفوع بالتصدير يتسم بهيكل مقفل، ويحدث أثراً إيجابياً طفيفاً على سائر قطاعات الاقتصاد. وهذا يصح خصوصاً في حالة الصناعات النفطية والمنجمية. فالطلب على المعادن والوقود الأحفوري لا يتسم بالمرونة في الأسعار بينما تتأثر الكمية المطلوبة كثيراً بمستوى النشاط في أسواق البلدان المتقدمة. ونتيجة لذلك، يمكن أن تشهد أسعار هذه الصادرات تقلباً نسبياً إذا تركت من غير مراقبة. وفي وضع النفط، أصبح هذا التقلب أكثر وضوحاً منذ أواسط الثمانينات بعد أن أدرج النفط على قوائم الأسواق المستقبلية. وهذا يخلق حالة من عدم اليقين وعدم الاستقرار في الاقتصادات المصدرة، ويحدث آثاراً سلبية على الاستثمار في قطاع التصدير وفي القطاعات الأخرى المرتبطة به. وفي النهاية يمكن أن يكون النمو المدفوع بالصادرات الأولية عامل تحول إذا أتى انتعاش قطاع التصدير بمكاسب كبيرة لسائر قطاعات الاقتصاد. وهذا يتطلب وجود أسواق ذات كفاءة، ورواد للمشاريع يسعون إلى الربح، وطبقة من الفلاحين رواد المشاريع، وطبقة متحركة من العمال بأجر، ودولة ذات كفاءة. وهذه العوامل ليست متوفرة دائماً في منطقة الإسكوا، واجتماعها يكون عادة في قطاع الصادرات الزراعية الذي يضمّ روابط أكثر من قطاع النفط والمناجم؛

(د) تحويل مكاسب الإنتاجية من قطاع التصدير إلى سائر قطاعات الاقتصاد، وهذا يشمل استثمارات مكملة في مرافق النقل، والمرافق العامة، والمرافئ، والاتصالات، والإسكان، وقطاعات الإنتاج. وفي هذه الحالة يؤدي انتعاش قطاع التصدير إلى دفع عجلة قطاعات اقتصادية أخرى، فيسهم في زيادة الدخل الفردي ورفع المستوى المعيشي في البلد. وفي الوقت ذاته، تحمي الديناميكية والتنويع في القطاعات غير القائمة على التصدير الاقتصاد من الصدمات الخارجية القاسية. وفي المقابل، إذا لم تتحول مكاسب الإنتاجية إلى قطاعات أخرى في الاقتصاد، يمكن أن يؤول ريع التصدير والمكاسب المحققة من التجارة إلى

شريحة صغيرة من السكان وأن تحوّل إلى الخارج عن طريق الشركات الأجنبية، أو استيراد الكماليات أو السلع غير الإنتاجية، أو الاستثمارات الأجنبية لحساب القطاع الخاص أو الدولة. وتسرب الموارد يكبد الاقتصاد خسائر كبيرة ويضعف قدرته على مواجهة الصدمات الخارجية. ومن النواحي الهامة التي تؤثر على تحويل مكاسب الإنتاجية، أولاً طبيعة ونطاق العلاقات الاقتصادية بين قطاع التصدير وسائر قطاعات الاقتصاد، التي تتوقف على طبيعة السلع الأولية المصدرة وإنتاجها وهياكل السوق؛ وثانياً العلاقات الضريبية التي تنشأ بمقتضى سياسة الحكومة؛

(•) يتوقف النجاح الاقتصادي في الأجل الطويل على الهياكل الاجتماعية والمتغيرات السياسية. ففقدان التماسك الاجتماعي، وتركز الدخل والثروة هما لصالح استراتيجيات التراكم المجحفة، التي تتراكم بموجبها إيرادات الصادرات لدى شريحة صغيرة من السكان، وبالتالي تحوّل إلى الخارج إما مباشرة أو عن طريق الدولة. وفي هذه الحالة تستخدم التوقعات المتفائلة فيما يتعلق بالإيرادات من الموارد لتخفيف حدة التوتر والإحباط الاجتماعي، بينما يهدر جزء كبير من تدفقات الموارد الصافية (إضافة إلى القروض الخارجية التي تمنح لقاء مداخيل الصادرات المستقبلية) لتمويل السياسات والمشاريع غير المستحسنة اجتماعياً[63]. ويُرجح أن تقع هذه النتائج السلبية في المجتمعات التي تسودها حالات انعدام المساواة وأسباب النزاع، والاقتصادات التي تصدر النفط أو المنتجات المعدنية، والتي يمكن أن يكون لها هيكل إضافي مقفل، كما هي حال الكثير من بلدان الإسكوا. وتتخذ السياسة الضريبية أهمية بالغة في تجنب هذه النتائج الضارة. وفي المقابل، يسهل على المجتمعات التي تسودها مساواة نسبية وتتمتع بترتيبات مؤسسية مستقرة إدارة موارد الصادرات بأسلوب إنتاجي وتوزيع الفوائد على سائر قطاعات الاقتصاد.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن تظهر استراتيجيات التراكم التي تفتقر إلى التوازن الاجتماعي بفعل الآثار الإجمالية لسعر الصرف أو استمرار التخصيص غير المخطط للموارد لقطاع التصدير، بدلاً من توزيعها على قطاعات أخرى. فنتائج رفع قيمة العملة المحلية يمكن أن تكون ضارة أيضاً بالنسبة إلى النمو الطويل الأجل، وخصوصاً عندما يكون قطاع الصادرات الأولية كبيراً ويفتقر إلى روابط كافية مع سائر قطاعات الاقتصاد. وهذه هي حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي المقابل، يستلزم إنتاج الصناعة التحويلية سواء أكان لأغراض الاستهلاك المحلي أم لأغراض التصدير، إتاحة مزيد من فرص العمل وتحسين توزيع العمل. وإضافة إلى ذلك، يمكن لهذا الإنتاج أن يزيد العائدات وأن يولد عوامل خارجية قوية يمكنها تيسير دعم الاستراتيجية الإنمائية التي ترتكز على الحقوق والمناصرة للفقراء.

ومن الواضح أن السياسة الضريبية يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في تحويل الريع والمكاسب المحققة من التجارة والإنتاجية لصالح قطاعات أخرى في الاقتصاد غير قائمة على التصدير. وهذا يشمل تعزيز الروابط مع قطاعات اقتصادية قائمة، وكذلك دعم نشوء أنشطة اقتصادية جديدة يمكن أن تكون مصدراً لميزات تنافسية جديدة وأن تخفف الاتجاه إلى الإفراط في الاعتماد على قطاعات التصدير التقليدية.

دال- سياسة صناعية من أجل التنويع والنمو والإنصاف

أوضح الجزء السابق أن النمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية يمكن أن يدعم الأهداف المنشودة اجتماعياً للاستراتيجيات الإنمائية في منطقة الإسكوا وفي أي مكان من العالم. غير أن النجاح الطويل الأجل يعتمد في جزء منه على سياسة الحكومة، وفي جزء آخر على مجموعة عوامل لا تخضع لسيطرة هذه السياسة.

(63) انظر: M. Perälä, op. Cit.

ويمكن أن تؤدي الاستراتيجية الإنمائية، وفقاً للظروف، إما إلى التنويع الاقتصادي وزيادة القدرة على التصنيع، أو إلى التركز الاقتصادي، والقضاء على التنويع، وإفلاس القطاعات غير القائمة على التصدير.

وتتوقف النتائج، التي تتباين من مكان إلى آخر ومن حقبة زمنية إلى أخرى، على هيكل الأسواق الدولية؛ وحجم السوق المحلية؛ ونوع المنتجات الأولية المصدرة؛ والهياكل الاجتماعية المحلية؛ وبالطبع السياسات الحكومية؛ ومجموعة من العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية. والإحاطة بالإمكانات والعقبات التي ينطوي عليها النمو الذي تحركه صادرات المنتجات الأولية تساعد في توجيه الخيار نحو سياسات اقتصادية يمكن أن تسهم في تحقيق أهداف إنمائية لصالح الفقراء في منطقة الإسكوا في الأجل الطويل. وعدم الإلمام بالبيئة التي يعمل في ظلها الاقتصاد الذي تحركه الصادرات من المنتجات الأولية يفضي في بعض الأحيان إلى إخفاقات مكلفة وسيناريوهات مدمرة تضع الريع في قبضة النخبة المهيمنة، وتدعم الفساد، وتغذي أشكالاً خطيرة من التطرف السياسي(64).

وقد أشير آنفاً إلى أن النمو المدفوع بتصدير المنتجات الأولية لا يكفي عادة لتحقيق تنمية اقتصادية طويلة الأجل. فثروات الموارد، مثلاً، يمكن أن تنضب، والأذواق والتكنولوجيات يمكن أن تتغير وتحوّل الطلب عن معظم المنتجات الأولية. ولهذه الأسباب، من الضروري أن تفكر البلدان التي تصدر المنتجات الأولية ملياً في إمكاناتها الاقتصادية ومصادر نموها في المستقبل. ومن منظور هذا المسح، يفترض أن يشمل هذا التفكير مسألتين منفصلتين من حيث التحليل هما الاستراتيجية المفضلة للتنويع الاقتصادي؛ وقدرتها على تحقيق نتائج إنمائية ترتكز على الحقوق وتخدم مصالح الفقراء. وتتوقف هذه النتائج المنشودة على العوامل الأربعة الرئيسية التالية:

(أ) يمكن تحقيق النمو المطّرد في الدخل الفردي إما بتحقيق الريع من التجارة الدولية (ضمن الحدود المبينة آنفاً) أو بترسيخ أسس السلاسل العمودية للأنشطة الاقتصادية (سلاسل القيمة)، بما في ذلك إنتاج السلع والخدمات التي تزداد تطوراً وتداولها وتوزيعها؛ وتعميق الروابط بين القطاعات وتعزيز مواضع تكاملها وتفاعلها؛ وبناء القدرات التكنولوجية؛

(ب) يتوقف استخراج الفوائض أو الريع من قطاعات الإنتاج الأولية على الهيكل المؤسسي، بما فيه الملكية، والجغرافيا، والكثافة السكانية، والخصوبة، والجيولوجيا، والنصيب من السلع الأساسية؛ والعوامل السياسية؛ وتكوين مختلف القطاعات الاقتصادية والتفاعل فيما بينها. وفي المقابل، يتطلب ترسيخ أسس سلاسل القيمة سياسات صناعية متناسقة وفعالة، تشمل تنسيق النشاط الاقتصادي من خلال الدولة؛ وتطبيق معايير للاختيار والأداء؛ وإنشاء روابط لاحقة للإنتاج؛ والقضاء على الاختناقات؛ وتنسيق الجهود لمعالجة مشاكل ميزان المدفوعات، والقيود الضريبية والمالية، وذلك بهدف استغلال الإمكانات غير المستغلة وخلق ميزات تنافسية جديدة. وهذه النتائج لا يمكن تحقيقها بمجرد اعتماد سياسات صناعية أفقية، بما في ذلك التخصص وفقاً للميزات المقارنة. فهذه السياسات تؤدي إلى سوء تخصيص الموارد الديناميكية، وضعف تنسيق الاستثمارات، وتشتيت تنمية القطاعات الاقتصادية، مما قد يسبب اختلالات على صعيدي القطاعات والاقتصاد الكلي؛

(ج) خلافاً لحالة البلدان المتقدمة، لم يأتِ النجاح المتأخر في التطوير الصناعي نتيجة لنشر التطوّر التقني، أو لتنويع تلقائي في الاقتصاد، بل نتيجة عمل مخطط لإضافة وحدات إنتاجية حديثة إلى الوحدات القائمة، إما بهدف تلبية الطلب المتزايد أو بهدف الإنتاج لأغراض التصدير. وفي الحالتين، من

(64) انظر مثلاً: R. Bush, "Poverty and neo-liberal bias in the Middle East and North Africa", *Development and Change*, vol. 35, No. 4 (Institute of Social Studies, 2004), p. 678.

الضروري الإنتاج بكميات كبيرة منذ البداية. وهذا يتطلب فترات نضج طويلة، وتكاليف لا يمكن استرجاعها، ويستلزم مهارات تكنولوجية ومهارات إدارية أخرى. وهذه العوامل لا يمكن تأمينها إلا عن طريق تدخل الدولة أو التمويل الأجنبي. وأياً يكن النهج الذي يقع الاختيار عليه في معالجة القيود المالية، يبقى الصحيح عموماً أن التطور الصناعي المتأخر يزيد الحاجة إلى سياسة إنمائية عمودية (خاصة بالقطاعات) وإلى نوع من البيروقراطية المركزية لتوجيه تخصيص الموارد؛

(د) يتوقف النجاح الطويل الأجل على متغيرات تخرج عن نطاق السياسة القصيرة الأجل، ومنها حجم السوق المحلية والقوى العاملة، والنصيب من السلع الأساسية، وظروف التجارة وقيود ميزان المدفوعات، ومدى التشتت الاجتماعي والنزاعات، والموقع الجغرافي للبلد. وفي هذا السياق، تتمتع منطقة شرق آسيا بميزات هامة نسبة إلى منطقة أمريكا اللاتينية، مثلاً، كما تتفرد منطقة الإسكوا بميزات هامة.

وتتوقف التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي ترتكز على الحقوق في منطقة الإسكوا على وجود سياسات صناعية واجتماعية متكاملة وطويلة الأجل. ومن الضروري أن تدعم هذه السياسات تحقيق النمو الاقتصادي، على نحو ينتج موارد إضافية، ويخلق فرص العمل، ويعزز التجانس الاقتصادي؛ ومن الضروري أيضاً أن تدعم الإنصاف الذي هو أساس الاحتواء الاجتماعي في منطقة تسجل أحد أعلى معدّلات التباين في الدخل والتنمية.

رابعاً- قضايا السياسة العامة

أوضح الفصل الثالث أن الجمع بين النمو والإنصاف يتيح أفضل فرصة للاستفادة من ازدياد قدرة الإنتاج في تخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية البشرية، وهو أساس لأي استراتيجية ترتكز على حقوق الإنسان وتراعي مصالح الفقراء، والمحرك الرئيسي للسياسة العامة.

وتظهر التجربة أن أثر النمو على الفقر والإنصاف يمكن أن يختلف اختلافاً كبيراً وفقاً للمعالم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسود كل مجتمع وللسياسات التي ترافق عملية النمو(65). فمن الضروري "توطيد التناسق بين الإطار الاقتصادي الكلي والاستراتيجية الوطنية لتخفيف حدة الفقر. ويفسر هذا التناسق عادة بمجرد تنسيق أحادي الاتجاه، يقضي بتكييف استراتيجية تخفيف حدة الفقر مع إطار ثابت ومتصلب للاقتصاد الكلي. غير أن الاستراتيجية والإطار يجب أن يجري تحديدهما معاً بحيث يرميان معاً إلى تحقيق الهدف الرئيسي الذي هو تخفيف حدة الفقر"(66).

وفي حالة البلدان الأعضاء في الإسكوا، يستلزم تحقيق النتائج المرجوة سياسات ضريبية ومالية ونقدية وسياسات للتجارة وسعر الصرف، تُرسم في ظل بيئة متماسكة للاقتصاد الكلي ومؤاتية لمصالح الفقراء. وهذه البيئة التي تكوّن معالم الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالسياسة الصناعية يجب أن تركز على تحقيق الأهداف التالية على صعيد السياسة العامة للاقتصاد الكلي: التنويع الاقتصادي من خلال تنمية القطاعات الاقتصادية التكميلية(67)؛ وتحقيق الاستقرار في ميزان المدفوعات؛ وتطوير الميزات التنافسية غير التقليدية التي تسهم في تخفيف حدة الفقر.

وهذه الأهداف لا يسهل تحقيقها في غالبية بلدان الإسكوا في الوقت الراهن، وذلك نظراً إلى كثرة المطالب الاجتماعية على الدولة، ووجود عوامل غير مشجعة في البيئة الدولية، وعدم توفر موارد كافية في كثير من الأحيان، ووجود إطار مؤسسي لا يؤدي دائماً إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة المذكورة آنفاً. وإضافة إلى ذلك، من غير المعقول أن تعول اقتصادات منطقة الإسكوا على منافسة اقتصادات بلدان جنوب وشرق آسيا على أساس ميزة الأجور المنخفضة في الإنتاج الصناعي. وهذا ما يطرح إمكانية تكوين سلاسل القيمة في بلدان الإسكوا من خلال الصناعة التحويلية التي ترتكز على كثافة المهارات أو تجهيز المعادن الضخمة حيث تكون تكاليف النقل مرتفعة(68).

وتهدف مقترحات السياسة العامة المعروضة في هذا الفصل إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي وتحسين المستويات المعيشية لغالبية السكان بالاستفادة من الميزات التي تتفرد بها منطقة الإسكوا وتذليل العوائق التي تواجهها. ويستلزم ذلك تثبيت التوازن الداخلي والخارجي، وحماية الاقتصادات الوطنية من الصدمات

---

(65) انظر: H.A. Pasha and T. Palanivel, *Pro-poor growth and policies: The Asian experience* (UNDP, 2004), pp. 1-2.

(66) United Nations Development Programme (UNDP), *The role of economic policies in poverty reduction* (UNDP, 2002), p. 2.

(67) تشمل، حسب البلدان، قطاع الصناعات الثقيلة والصناعات الكيميائية، وتصنيع السلع الاستهلاكية، والسياحة وغيرها من القطاعات.

(68) انظر: M. Karshenas, "Structural obstacles to economic adjustment in the MENA region: The international trade aspects", in *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, eds. Hakimian, H. and Moshaver, Z. (Curzon Press, 2001).

الخارجية القاسية، وتزويد السلطات المحلية بصلاحيات إضافية على صعيد السياسات، وتعزيز تنسيق السياسات بين القطاعات، وتوثيق الرابط بين هدفي استقرار الاقتصاد الكلي وخدمة مصالح الفقراء.

ألف- الفقر وتوزيع الدخل

يعتبر الفقر في المفهوم السائد نتاج الإقصاء الاجتماعي، ويُعرّف بعدم القدرة على بلوغ خطوط الإنفاق المتعارف عليها، ومنها مثلاً دولار أو دولاران في اليوم. ومن هذا المنظور، تعتبر الأسواق مصدر الثروة، والاندماج في الأسواق الرافد الرئيسي لتحقيق النمو الاقتصادي عموماً ولتخفيف حدة الفقر خصوصاً. وفي المقابل، يعزى السبب الرئيسي للفقر إلى عدم وجود الأسواق، أو عدم اندماج فئات اجتماعية معينة في أنشطة الأسواق، من خلال العمل بأجر مثلاً، أو إنتاج السلع الأساسية للحساب الخاص، أو تأمين الخدمات، أو التجارة الدولية.

ويبدو هذا النهج مضللاً لأنه يتجاهل الجو الذي ينشأ فيه الفقر، ويلقي ظلالاً من الغموض على مصادره وآليات تفاقمه في المكان والزمان؛ ولأن الإقصاء من السوق المحلية أو الدولية في اقتصادات السوق المعقدة، ومنها اقتصادات بلدان الإسكوا، ليس سبباً للفقر بقدر ما هو نتيجة له. ففي هذه الاقتصادات، يكون الفقر عادة نتاج شكل معين من أشكال اندماج فئات اجتماعية في النمط السائد لإعادة الإنتاج الاقتصادي والاجتماعي[69]. وأشكال الاندماج تلك تخضع الفقراء لأنظمة عمل قوامها الاستغلال، والأجور المتدنية، والعمالة الذاتية غير المستقرة، وربما أنماط عمل مذلة مثل عمل الأطفال. وتؤدي أنظمة العمل تلك إلى انخفاض الدخل وتردي مستويات المعيشة.

والتفسير المنهجي المشار إليه آنفاً لا يقتصر على تقديم تفسير عميق وشامل للفقر في منطقة الإسكوا، بل ينطوي أيضاً على مبادئ توجيهية صغيرة يمكن أن ترتكز عليها السياسة العامة في معالجة تفاقم الفقر في هذه المنطقة من العالم. ويستخلص من هذا التفسير، مثلاً، أن الفقر لا يمكن أن ينحصر في مجرد عدم القدرة على بلوغ مستوى الدخل المتعارف عليه، بل إن انخفاض مستوى الدخل هو أحد آثار الفوارق البنيوية التي تسود النظام الاقتصادي.

ويستخلص من هذا التفسير أن الأسواق هي مصدر للثروة ومصدر للفقر في آن، وقد كانت دائماً الوسيلة المستخدمة لممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية. فالأسواق لا تعمل بمعزل عن سائر العوامل الأخرى، وهي تتطلب دائماً رعاية وتنظيماً ومراقبة من دولة ديمقراطية. ويتطلب القضاء على الفقر، بالتالي، إصلاحات هيكلية جذرية تهدف إلى القضاء على الفوارق التي هي سبب تفاقم هذا الفقر في خضم الثروة[70]. وتذكر في هذا السياق الفوارق المكرسة في القانون فيما يتعلق بالحصول على فرص العمل والتحكم فيها، والحصول على الموارد الاقتصادية، والوصول إلى مراكز السلطة السياسية. والحل لهذه المشاكل العميقة الجذور المتمثلة في انعدام المساواة وانتشار الفقر والتباين في توزيع الدخل، ليس اقتصادياً بقدر ما هو سياسي.

ولا يكفي أن يعاد توزيع الموارد الموجودة للقضاء على الفقر. فالنمو الاقتصادي ضروري أيضاً لأنه

---

(69) R. Bush, op. cit., p. 674.

(70) Ibid., p. 687; and S. Bracking, "Neoclassical and structural analysis of poverty: winning the 'economic kingdom' for the poor in southern Africa", *Third World Quarterly*, vol. 25, No. 5 (Carfax Publishing, 2004), pp. 887-901.

يولد أنشطة جديدة مدرة للدخل، ويحدث ندرة في الأيدي العاملة تؤدّي إلى رفع الأجور، ويزيد الطلب على المواد الغذائية والمواد الخام التي ينتجها الفقراء، ويتيح فرصاً لتحسين الظروف المادية لشرائح واسعة من السكان. غير أن النمو ليس الدواء الشافي لجميع الأمراض وهو لا يكفي بحد ذاته لضمان القضاء على الفقر. فالنمو الذي يسهم في تخفيف حدة الفقر، قد يسهم في تفاقمه أيضاً، لأنه كثيراً ما يترافق مع نزع أملاك أعداد كبيرة من الفلاحين، والعاملين في المدن والأرياف، ويعوق وصولهم إلى الأصول الإنتاجية.

وعلاوة على ذلك، يمكن للتغييرات الهيكلية التي ترافق عمليات النمو التقليدية أن تؤدي إلى عمالة ناقصة للعمال المهرة وإلغاء أعداد كبيرة من الوظائف. وليس من السهل دائماً على الكثير من العمال أن يجدوا فرصاً بديلة لقاء أجر يعادل أجرهم السابق، أو أن يتدربوا من جديد للعثور على فرص عمل أفضل في أماكن أخرى. وفي ظل النمو التقليدي أيضاً، يمكن أن يواجه الذين يعملون لحسابهم الخاص آفاقاً اقتصادية مسدودة نظراً إلى صعوبة الحصول على الائتمانات والوصول إلى الأسواق. وهذا النهج يسهل فهم السبب الذي يجعل من الاستراتيجيات الاقتصادية التقليدية وسيلة يمكن أن تسهم في زيادة حدة الفقر والتخفيف منها على حد سواء. ويُحدّد أثر النمو على الفقر من خلال نمط النمو وسرعته، والفوارق الهيكلية الموضحة آنفاً. ففي بعض الحالات، يبلغ نمو الدخل والإنتاج من السرعة قدراً يتيح لمعظم السكان الاستفادة منه على الرغم من تزايد الفوارق[71]. وفي حالات أخرى، قد لا يبلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي المستوى الكافي لتخفيف حدة الفقر، فيؤدي بالتالي إلى ركود أو تراجع في مستوى الرفاه لشرائح كبيرة من السكان[72].

وتقدم تجربة البلدان الأعضاء في الإسكوا خير مثال على الآثار المتناقضة التي يحدثها النمو. فبين عامي 1960 و1985، تفوّق أداء منطقة الإسكوا في نمو الدخل وإعادة توزيعه على أداء سائر المناطق باستثناء شرق آسيا. وقد حققت هذه المكاسب تحسناً في عدد من المؤشرات الاجتماعية، منها ارتفاع مستوى الخدمات الصحية، وتخفيض معدلات وفيات الرضع والأمهات، وارتفاع متوسط العمر المتوقع، وتحسّن ظروف التغذية والنظافة الصحية، وتحسن مستويات التعليم. وهذه النتائج الإيجابية لم تتأثر كثيراً على الرغم من تراجع الأداء الاقتصادي للمنطقة في الفترة الأخيرة[73].

وكانت المكاسب التي حققها الفقراء من فترة الازدهار التي أحدثها النفط العامل الرئيسي للانخفاض النسبي في معدلات الفقر في منطقة الإسكوا، مقارنة بمناطق أخرى نامية في العالم. وقد توزعت المكاسب المحققة من الطفرة النفطية عن طريق العمالة في القطاع العام الذي يستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة الزائدة في معظم بلدان الإسكوا؛ وكذلك نظام الضمان الاجتماعي والمستحقات المخصصة للفقراء في البلدان الغنية بالنفط؛ وازدياد فرص العمل وتحويلات العمال المهاجرين في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً[74].

---

(71) من أبرز الأمثلة على ذلك البرازيل في الفترة الممتدة من الخمسينات إلى السبعينات، وبلدان مجلس التعاون الخليجي في مطلع السبعينات وأواسط الثمانينات، والصين منذ الثمانينات.

(72) من الأمثلة روسيا وعدد من بلدان رابطة الدول المستقلة منذ مطلع التسعينات، ومعظم بلدان الإسكوا، وشمال أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وأفريقيا جنوب الصحراء، منذ أوائل أو أواسط الثمانينات.

(73) See R. Bush, op. cit., p. 680; R.H. Adams Jr. and J. Page, "Poverty, inequality and growth in selected Middle East and North Africa countries, 1980-2000", *World Development*, vol. 31, No. 12 (Elsevier Ltd., 2003), pp. 2027-2048; and United Nations Development Programme (UNDP), *The Millennium Development Goals in Arab Countries: Towards 2015 - Achievements and Aspirations* (UNDP, 2003), p. 23. For more information, see the World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (the World Bank, 2002).

(74) لتحليل مفصل انظر: R.H. Adams Jr. and J. Page, "Poverty, inequality and growth in selected Middle East and North Africa countries, 1980-2000", *World Development*, vol. 31, No. 12 (Elsevier Ltd., 2003), pp. 2027-2048.

ومنذ أواسط الثمانينات، تشهد المنطقة تباطؤاً شديداً في النمو، يرافقه اعتماد برامج للتكييف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي في بلدان عديدة، مما أدى إلى تضييق آفاق العمل، وتناقص المستحقات والأجور، وتقييد حركة هجرة العمال في مختلف أنحاء المنطقة. وازدادت نسبة السكان الذين يتقاضون أقل من دولارين للفرد في اليوم في المنطقة العربية من 24.8 في المائة في عام 1990 إلى 29.9 في المائة في عام 1998؛ بينما انخفض متوسط دخل الفرد في البلدان العربية مقاساً بمماثل القوة الشرائية من 21.3 في المائة إلى 13.9 في المائة من متوسط دخل الفرد في البلدان العربية المعادل لأي فرد يعيش في أي بلد من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي(75).

ووفقاً لمسوح الأسر المعيشية، كانت نسبة 16.7 في المائة من مجموع سكان مصر تعيش تحت خط الفقر المطلق في عام 2000، بينما بلغت هذه النسبة 11.6 في المائة من مجموع سكان الأردن في عام 1997. وفي الوقت الراهن، تعيش نسبة 17.6 في المائة من سكان اليمن تحت خط الفقر الغذائي، و41.8 في المائة تحت خط الفقر الاستهلاكي(76). وفي العراق وفلسطين، تفاقمت حالة الفقر بشدة بسبب الدمار الذي لحق بالبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية. وإضافة إلى ذلك، لا يزال عشرة ملايين من الأطفال غير ملتحقين بالمدارس، وأكثر من نصف النساء في المنطقة العربية غير ملمات بالقراءة والكتابة(77).

ولعل العامل البنيوي الرئيسي الذي يفسر تفاقم الفقر وشدة تأثر المنطقة به، هو نمط اندماجها في الاقتصاد العالمي، ولاسيما اعتمادها على الريع والتحويلات من مصادر غير مضمونة، مثل النفط في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وإيرادات قناة السويس في مصر، والمساعدات والتحويلات الواردة من العمال المهاجرين في معظم البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً(78). وهذا النمط في الاندماج في الاقتصاد العالمي يضعف قدرة الاقتصادات الغنية بالنفط على مواجهة الصدمات التي تنجم عن تقلبات أسعار النفط و"الداء الهولندي"، ويعرضها لنضوب الموارد بسبب هروب رؤوس الأموال، وتسرب المدخرات إلى الخارج، وارتفاع الإنفاق على الدفاع.

وفي المقابل، يعزى ضعف البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً إلى شدة القيود التي يخضع لها ميزان مدفوعاتها بسبب عدم تنويع الصادرات وتقلب أسعارها، وعدم ثبات تحويلات العمال، وعبء الإنفاق على الدفاع. وتلقى أشكال انعدام المساواة الناجمة عن هذا الوضع ما يبررها في المعتقدات الثقافية والأيديولوجية الراسخة. وتتضمن هذه المعتقدات قيماً موروثة، وهي وإن أقرت بمساواة البشر في المعتقد الديني، لا توحي بأن هذه المساواة يجب أن تشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في هذا العالم(79). وإضافة إلى

---

(75) R. Bush, op. cit., pp. 681-683.

(76) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2005-ملخص"، (E/ESCWA/EAD/2005/5)؛ انظر أيضاً R.H. Adams Jr. and J. Page, op. cit., pp. 2028 and 2037; and the World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (the World Bank, 2002).

(77) United Nations Development Programme (UNDP), *The Millennium Development Goals in Arab Countries: Towards 2015 - Achievements and Aspirations* (UNDP, 2003), p. 3. See also C.M. Henry, and R. Springborg, op. cit., p. 2; and P. Rivlin, *Economic Policy and Performance in the Arab World* (Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 37-38.

(78) See, for example, W. Shahin and G. Dibeh eds., "Introduction", in *Earnings Inequality, Unemployment, and Poverty in the Middle East and North Africa* (Greenwood Press, 2000), p. 1.

(79) See E.H. Tuma, "Some introductory observations on poverty and earnings inequality in the Arab world", in *Earnings Inequality, Unemployment, and Poverty in the Middle East and North Africa*, eds. Shahin, W. and Dibeh, G. (Greenwood Press, 2000), p. 5.

ذلك، أسهم تصدير أعداد كبيرة من الأيدي العاملة من البلدان الفقيرة ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً إلى البلدان الغنية بالنفط في تعميق الفجوة البنيوية في أسواق العمل والتي أدت إلى تفاقم الفقر مع مرور الوقت.

وأدت فجوة الأجور، تحديداً، بين المواطنين وغير المواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى تعميق الفقر البنيوي في اقتصادات هذه البلدان، وتضييق المجال أمام التنويع الاقتصادي وتطوير سوق العمل المحلية. ومن جهة أخرى، أسهم تصدير الأيدي العاملة، ومن ثم تحويلات العمال المهاجرين إضافة إلى المساعدات، ولاسيما في حالة مصر، في التثبيت الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لأنماط تتسم بعدم الإنصاف في إدارة الاقتصاد وتقاسم الثروة في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

وقد أدى اجتماع هذه القوى إلى ترسيخ حالة تفاقم الفقر وعدم المساواة، وخصوصاً في العمليات المؤسسية التي تعمق الفوارق الاجتماعية والثقافية بهدف ضمان الاستئثار بريع النفط والنقل والزراعة وغيرها من القطاعات. وبينما كان هذا الاستئثار لصالح العسكريين والتقنيين في الماضي، ينتقل لصالح رواد المشاريع الأثرياء منذ انتهاج عملية الانفتاح الاقتصادي. ومن المؤسسات والعمليات التي تسبب هذا المستوى من الفقر وعدم المساواة هيكل أسواق العمل، والنظام الضريبي، وحقوق الملكية وقوانين الإرث، وقصور أنظمة الصحة العامة والتعليم، والآلية الإدارية للدولة. ويتبين من استمرار تأثير هذه المعالم البنيوية أن التركيبة الاقتصادية في معظم بلدان الإسكوا تتسم بالتحيز ضد الفقراء، على الرغم من كثرة الوعود التي تلوح بها أنظمة سياسية كثيرة لهذه الفئة الاجتماعية. ومن المنطلق نفسه، يلاحظ اتجاه راسخ إلى تجنب تغيير الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسهم في استمرار الفوارق.

ومع أن انتشار أعمال الخير المحلية يسهم في تخفيف حدة الفقر المدقع على الصعيد الاقتصادي الجزئي، يبقى التباين في توزيع الدخل والأصول في ظل الاعتماد على الريع عنصراً في استمرار إقصاء شريحة واسعة من السكان عن الهيكل الأساسي لنظام التراكم. وبهذا المعنى، تعتبر هذه الشريحة فائضاً في المعروض من الأيدي العاملة على المتطلبات الأساسية، ويكون عليها إما أن تعيل نفسها بنفسها، وإما أن تتخبط على هامش المجتمع، فتضطر إلى الاعتماد على خدمات الرعاية غير المرتكزة على الحقوق. وبدلاً من أن تتمتع هذه الشريحة بحقها في المواطنة، يصبح عليها أن تكتفي بما يجود به عليها فاعلو الخير.

غير أن أعمال الخير غير المنظمة واللامركزية، لا يمكن أن تكون بفعالية السياسات الحكومية المنسقة في تخفيف حدة الفقر. وفي حال استمرت هذه الأنماط من التفاوت البنيوي والإقصاء الاجتماعي، يخشى أن تمضي في تأجيج التطرف السياسي، ولاسيما من خلال الدعوة للالتحاق بتيارات حديثة من التطرف الديني. وقد يكون لانتشار هذه التيارات أثر مدمر على حقوق الإنسان في منطقة الإسكوا وفي وأي مكان من العالم.

ومع أن تحسناً ملموساً، ولو متفاوتاً، قد طرأ على مستوى الرفاه الاجتماعي في منطقة الإسكوا في الحقبة الماضية، يلزم الكثير من العمل على هذا الصعيد. فقد تعجز معظم بلدان المنطقة حتى عن تحقيق غايات الأهداف الإنمائية للألفية. وفي هذا السياق، يشار إلى أن ثلث تلك البلدان، وخصوصاً بلدان مجلس التعاون الخليجي، هي على المسار المؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف بحلول عام 2015؛ وثلثاً آخر يوجد في حالة ركود

أو تراجع، وقد لا يتمكن من تحقيق الأهداف ما لم تحدث تغييرات جذرية في السياسة العامة؛ أما البقية فلا تتوفر عنها بيانات موثوقة[80].

وليس من المفاجئ أن تختلف الآراء حول أنسب التغييرات على صعيد السياسة العامة. وترى المؤسسات المالية الدولية أن تحسين الإدارة الاقتصادية هو العائق الأهم على هذا الصعيد "وأن اعتماد السياسات الاقتصادية الكلية الحذرة، وتحسين الحكم، وتحسين كفاءة المؤسسات التنظيمية هي عناصر ضرورية لتكوين استراتيجية متكاملة للحماية الاجتماعية. وإذا نُفذت هذه الإصلاحات، فيمكن إعفاء نظم الحماية الاجتماعية التقليدية من بعض المهام الموكلة إليها، وتركيز الموارد المتضائلة وجهود الإصلاح على برامج تتسم بالفعالية من حيث الكلفة في أسواق العمل، وعلى التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية"[81].

ومن هذا المنطلق، تتعرض برامج المساعدة الاجتماعية الحالية للانتقاد، ومنها برامج الأشغال العامة، والصناديق الاجتماعية، وبرامج التحويلات العينية والنقدية. ويذكر في هذا الإطار أن "الصناديق الاجتماعية تخفق في أحيان كثيرة في الوصول إلى أشد الفقراء فقرا، ولاسيما إلى النساء. والقروض الصغرى التي تمنح بأسعار فائدة حقيقية مخفضة أو سالبة، ليست مساهمة في التنمية المستدامة بقدر ما هي تحويلات؛ والأشغال العامة التي تدفع أجوراً مرتفعة، أو التي تتضمن تكاليفها حصة متدنية للأيدي العاملة لا تتمتع بالكفاءة المطلوبة لتحقيق أهداف القضاء على الفقر؛ والإعانات الغذائية يمكن أن تسبب تشوهات اقتصادية، وإذا كانت هذه الإعانات شاملة لجميع فئات السكان قد يستأثر بها غير الفقراء. وبوجه عام، تبقى آليات الاستهداف ضعيفة تؤدي إلى تسريب لصالح الفئات المتوسطة والمرتفعة الدخل"[82].

ويبدو هذا التقييم مفرطاً في التشاؤم. فهو يغفل الإنجازات التي حققتها برامج الرعاية الاجتماعية، ومنها التماسك الاجتماعي، وتقليص التباين في الدخل، والحفاظ قدر المستطاع على مكاسب الرعاية التي تحققت في الفترة السابقة. وفي المقابل، يتضح من التجربة الدولية أن تقليص هذه المكاسب الذي تدعو له المؤسسات المالية الدولية عن طريق القيود الضريبية واختبار الإمكانات المالية، قلما يأتي بنتائج أفضل. ومن الضروري اعتماد نهج مختلف لتحسين الرعاية، يرتكز على الحق في التنمية والسياسات المراعية لمصالح الفقراء التي توضع لمعالجة القضايا الإنمائية في منطقة الإسكوا.

وهذا النهج يمكن أن يشمل "شراكات عالمية وإقليمية تبنى على المساءلة والمسؤولية المتبادلة، وتعمل في إطارها الدول الثرية، على دعم جهود البلدان النامية في اعتماد استراتيجيات إنمائية في ظل بيئة عالمية مؤازرة وذلك عن طريق اتفاقات التمويل وتخفيف الديون والتجارة العادلة؛ ومن الضروري أيضاً تعزيز التعاون وتبادل التجارب والخبرات بين بلدان الجنوب"[83]. وإضافة إلى ذلك، من شأن تكامل الأسواق العربية

---

(80) لتقييم مفصل عن التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية انظر: United Nations Development Programme (UNDP), *The Millennium Development Goals in Arab Countries: Towards 2015 - Achievements and Aspirations* (UNDP, 2003)؛ واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية 2005"، (E/ESCWA/SCU/2005/3/Rev.1).

(81) The World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (the World Bank, 2002), p. xii.

(82) المرجع نفسه، ص 10.

(83) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية 2005"، (E/ESCWA/SCU/2005/3/Rev.1)، ص 37.

"أن يزيد قدرة المنطقة على جذب المستثمرين العالميين، وأن يسهل الاستثمار والنمو، ويولّد فرص العمل والدخل، ويساهم بالتالي في جهود تخفيف حدة الفقر في المنطقة"[84].

وعلاوة على ذلك، من الضروري تحقيق زيادة كبيرة في الإنتاجية عن طريق تحسين البنية التحتية، والتعليم والتدريب، وتكنولوجيات الإنتاج. وهذه التدابير على مستوى السياسة العامة تستعرض بمزيد من التفصيل في الأجزاء التالية.

باء- توليد فرص العمل

لا يزال هيكل أسواق العمل معلماً رئيسياً من المعالم التي تتفرد بها منطقة الإسكوا، ومن أهم العوامل التي تسهم في تفاقم الفوارق في اقتصاداتها. فالبلدان ذات الاقتصادات النفطية كانت فقيرة وقليلة السكان حتى أواسط القرن العشرين. وغداة ما شهدته هذه البلدان من ازدهار، بدأت تشهد نمواً سكانياً بمعدلات مرتفعة جداً اعتباراً من الستينات، وخصوصاً بين أواسط السبعينات وأواسط الثمانينات. ودعم الريع النفطي التحسن السريع الذي شهدته مستويات الرفاه في هذه البلدان، مما أسهم في ارتفاع لم يسبق له مثيل في معدل النمو السكاني.

ومع الازدهار الاقتصادي، شهدت بلدان مجلس التعاون الخليجي تدفق أعداد كبيرة من العمال غير المهرة من بلدان أقل ثراء وأكثر اكتظاظاً بالسكان في منطقة الإسكوا، ودخول عمال من فئات متخصصة من الاقتصادات الغربية[85].

وهذه الحركة واسعة الانتشار إلا أنها عديمة الاستقرار. فالتقلبات في الريع النفطي تحدث أثراً مباشراً في قدرة الاقتصادات النفطية على استيعاب السكان المهاجرين، الذين يعمل معظمهم في قطاع النفط أو في قطاعات أخرى تعتمد اعتماداً شديداً على أسعار النفط. وإضافة إلى ذلك، أدى النمو السكاني السريع، بطبيعة الحال، إلى تزايد الضغط على أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي المقابل، كانت الهجرة بالنسبة إلى الاقتصادات الأكثر تنوعاً بمثابة صمام أمان حتى خف زخمها بفعل تغير معالم الثروات الناتجة من استخراج النفط والضغوط المحلية على أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وكانت الهجرة إلى الشمال بمثابة بديل جزئي في بلدان عديدة. غير أن هذا الخيار لا ينفك يزداد صعوبة. فانضمام عدد من بلدان أوروبا الشرقية إلى الاتحاد الأوروبي (واحتمال انضمام تركيا في المستقبل) سيحد من فرص العمل المتاحة في الأسواق الشمالية للعمال القليلي المهارات من منطقة الإسكوا، وهذا يحتمل أن يزيد مشكلة البطالة حدة في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

وتكمن الصعوبة على هذا الصعيد في أن البلدان الغنية بالنفط والبلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً لم تتمكن من إيجاد فرص عمل لائقة وكافية لسكانها. وهذا العائق يزداد وضوحاً مع تباطؤ معدل النمو في بلدان الإسكوا في الفترة الأخيرة. فتدني معدلات النمو الاقتصادي إلى نحو 2.5 في المائة في السنة، وارتفاع معدلات النمو السكاني إلى قرابة 2.5 في المائة، والارتفاع الكبير في معدل نمو القوى العاملة، كلها عوامل

---

(84) المرجع نفسه.

(85) يشكل العمال المهاجرون معظم القوى العاملة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وتتراوح نسبتهم بين 33 في المائة في البحرين وحوالي 90 في المائة في الإمارات العربية المتحدة. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2001-2002".

ساهمت في رفع معدل البطالة في منطقة الإسكوا إلى 15 في المائة[86]. وهذا المعدل يسجل أرقاماً أعلى بين السكان من الفئة العمرية 15-24 سنة في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، حيث يتراوح بين 25 و30 في المائة[87]. وأدى ضعف الأداء الاقتصادي المزمن، مصحوباً بارتفاع مزمن في معدلات البطالة والعمالة الناقصة، إلى تقليص حوافز الاستثمار، وبالتالي إلى انخفاض إنتاجية الأيدي العاملة في المنطقة. وفي هذه العوامل تفسير للتراجع الذي يشهده الأجر الحقيقي في منطقة الإسكوا منذ مطلع الثمانينات[88].

وإضافة إلى هذه المشاكل التي تعم أسواق العمل، هناك ثلاث مسائل أخرى تفيد في تقييم المعدلات التي تسجلها البطالة حالياً في منطقة الإسكوا، وهي:

(أ) ما لم يحدث تحوّل في الاستراتيجية الاقتصادية، يرجح أن تستمر معدلات البطالة في الارتفاع في مختلف أنحاء المنطقة، في الأجلين القصير والمتوسط على الأقل، وذلك بسبب العوامل الديمغرافية، والانضمام التدريجي للمرأة إلى القوى العاملة، علماً بأن حصتها في هذه القوى لا تزال أقل منها في مناطق نامية أخرى؛

(ب) يُلاحظ انعدام المواءمة بين كفاءات القوى العاملة والكفاءات المطلوبة في سوق العمل، ولعل ذلك يعزى إلى تدني مستويات التحصيل العلمي في المنطقة نسبة إلى مستوى الدخل فيها؛ وارتفاع نسبة التسرب بسبب خروج أعداد كبيرة من المتخرجين من صفوف القوى العاملة بدواعي الزواج أو الهجرة؛ والفائض في عرض الكفاءات في مجالات لا تتوفر فرص عمل فيها، منها مثلاً الدراسات الدينية. وفي المقابل تبقى المهارات المعروضة غير كافية في مجالي العلم والتكنولوجيا. ومع أن خروج ذوي الكفاءات من سوق العمل يمكن أن يخفف ضغوط البطالة، تترتب على هذا الإنجاز البسيط كلفة مرتفعة على الاقتصاد. ويتخذ انعدام المواءمة بين المعروض من الأيدي العاملة والمطلوب منها أنماطاً أخرى تسهم في زيادة الإحباط بين الأفراد، وتؤدي إلى تأجيج التوتر الاجتماعي؛

(ج) أحدث تصلب أسواق العمل في منطقة الإسكوا أثراً إيجابياً، ولو مستغرباً بعض الشيء، في تثبيت الرفاه الاجتماعي. فالعمل في القطاع العام ساعد في الحفاظ على المداخيل وفرص العمل على الرغم من التراجع الاقتصادي المزمن في المنطقة (الفصل الثالث). ومع أن هذه النتائج لا تخلو من الإيجابية في ظل ظروف قاسية للغاية، لا شك في أن من الممكن توزيع الأيدي العاملة على نحو أكثر إنتاجية في مختلف أنحاء المنطقة، ولاسيما في المناطق المحرومة نسبياً، أو في القطاعات الاقتصادية التي تبشر بالازدهار[89].

وتشير المعالم البنيوية التي تتسم بها أسواق العمل في منطقة الإسكوا إلى أن السرعة في تحرير أسواق العمل يمكن أن تحدث آثاراً سلبية على الرفاه. ومع أن إلغاء شبكات الأمان الاجتماعي يمكن أن

---

(86) يستثنى من حساب معدل المنطقة العراق وفلسطين.

(87) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2003-2004"، (E/ESCWA/EAD/2004/4). كذلك انظر: C.M. Henry, and R. Springborg, op. cit., p. 179.

(88) لمزيد من التفاصيل انظر: the World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (the World Bank, 2002), p. 128 and tables A.2.8 and A.2.14.

(89) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا"، العدد الثاني، (E/ESCWA/EAD/2004/2)؛ و"مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2005 - ملخص"، (E/ESCWA/EAD/2005/5).

يقدم مزيداً من الحوافز لمواءمة نواتج التعليم مع متطلبات سوق العمل، سيبقى إلغاء تدخل الدولة في أسواق العمل مصدر كلفة مرتفعة وعاملاً لزعزعة الاستقرار.

ومن الخطأ التعويل على مجرد اتخاذ تدابير للتحرير في منطقة الإسكوا من أجل إيجاد حل للمشاكل البنيوية التي تحول دون توليد فرص عمل كافية، ودون المواءمة بين الكفاءات المتاحة والكفاءات المطلوبة في سوق العمل. فالسوق لا يسعها حل هذه المشاكل بسرعة، وبدون كلفة، ومن غير شقاق اجتماعي. والطريق الوحيد إلى أنماط عمالة منشودة اجتماعياً والسبيل لاستيعاب المعروض الحالي من الأيدي العاملة، ولاسيما النساء والشباب، على نحو يضمن التماسك الاجتماعي، هو عبر التدخل المنسق للدول والتحول إلى استراتيجية للتنمية الاقتصادية تتسم بكثافة فرص العمل وتخدم مصالح الفقراء.

غير أن مشكلة البطالة في منطقة الإسكوا لن تحل بسرعة فائقة حتى ولو هيئت للمنطقة أفضل الظروف. فالتقديرات تشير إلى أن المنطقة تحتاج إلى 35 مليون فرصة عمل جديدة في العقد المقبل حتى تتمكن من معالجة القصور الحالي الذي تعاني منه سوق العمل. ولتحقيق ذلك، لا بد من أن تسجل المنطقة معدلات نمو تتراوح بين 6 و8 في المائة سنوياً[90]. والواقع أن هذه المعدلات بعيدة المنال ويصعب تحقيقها على مدى فترات طويلة من الزمن حتى ولو أنجزت الإصلاحات الاقتصادية المطروحة. فهذا لم يتحقق في أي مكان من العالم، ولا سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن أداء السياسة المعمول بها في منطقة الإسكوا سيأتي بنتائج مختلفة.

فالتكامل الاقتصادي والاجتماعي، وخلق فرص العمل، والقضاء على الفقر، جميعها تتطلب، في معظم بلدان الإسكوا، إصلاحات هيكلية تهدف إلى معالجة الأشكال التي يتخذها انعدام المساواة، وإلى دعم التنويع الاقتصادي، وتوسيع الأسواق المحلية، وتحقيق النمو الذي يتسم بكثافة فرص العمل. ويجب ألا تركز إصلاحات سوق العمل على تحرير الاقتصادات أو إضفاء المزيد من المرونة عليها. فهذه الإصلاحات لا تكفي للأسباب الموضحة آنفاً، وتترتب عليها كلفة باهظة، وتحمل بذور الانقسام الاجتماعي. بل يجب أن تركز الإصلاحات المطلوبة على تكريس الحق في العمل.

وهذا الحق لا يعني أنه يجب على الدولة القضاء على الفقر بإتاحة فرص للعمل في القطاع العام، والتي كثيراً ما تتصف بتدني الأجور وقلة الإنتاجية. وإنما الحق في العمل يعني حق الفقراء في أداء عمل لائق اجتماعياً، يسهم في بلوغ الحق في التنمية، وفي تحقيق نتائج لصالح الفقراء في منطقة الإسكوا. وهذا يتطلب تطبيق الصكوك الدولية من خلال الالتزام بالمواثيق الإنمائية المناصرة للفقراء، وبالتالي تؤدي إلى إعمال الحق في التنمية في منطقة الإسكوا.

ويتطلب ذلك أيضاً استراتيجية منسقة على مستوى السياسة الصناعية تخدم مصالح الفقراء، وتركز على التنويع الاقتصادي، وترسيخ سلاسل القيمة. ومن الضروري التركيز خصوصاً على البنية التحتية، والإنتاج الصناعي، وتصنيع الإنتاج الزراعي، والسياحة، بهدف خلق عدد كافٍ من فرص العمل المنتج. وهذا الهدف الاستراتيجي يمكن أن يفرض متطلبات معينة على نظام التعليم والعمالة في المنطقة، وعلى الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية، ومنها خدمات الإسكان، والصرف الصحي، والنقل، والخدمات العامة.

---

(90) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2003-2004"، (E/ESCWA/EAD/2004/4).

جيم- المدخرات والاستثمارات

لا تفتقر منطقة الإسكوا إلى المدخرات مقارنة بمعظم المناطق الفقيرة في العالم. فالواقع أن مدخرات المنطقة تتجاوز استثماراتها بكثير، والفرق يعزى إلى تصدير رؤوس الأموال من بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى أسواق البلدان المتقدمة. وهذه الممارسة هي غير فعالة على الصعيد الاقتصادي، وهي غير مستحسنة على الصعيد الاجتماعي، والمنطقة تحتاج إلى استثمارات كبيرة بهدف تحسين الإنتاجية، والقضاء على الفقر، وتقليص البطالة، وتأمين الرفاه للسكان. وحتى بلدان مجلس التعاون الخليجي تحتاج إلى استثمارات إضافية ضخمة للتنويع الاقتصادي، وخلق فرص العمل، وزيادة الرفاه، وضمان الاستدامة الاقتصادية والبيئية. وعلى الرغم من هذه الحاجات الملحة لا تزال المدخرات تتسرب من المنطقة.

وفي ظل هذه الظروف، من غير المناسب أن يقال إن الاستثمارات في منطقة الإسكوا يمكن أن تزيد مع المضي في تحرير حساب رأس المال وميزان المدفوعات في بلدانها، وكذلك مع المضي في تحرير الأنظمة المالية. إلا أن حدوث العكس هو الاحتمال الأقرب لأن المزيد من التحرير سيؤدي إلى هروب المزيد من رؤوس الأموال من المنطقة.

وعلاوة على ذلك، ما من أدلة حاسمة تؤكد أن تحرير حساب رأس المال أو النظام المالي يؤدي إلى زيادة الاستثمار، بل هناك ما يدعم وجهة النظر المخالفة، والقائلة بأن التحرير قد يثني عن الاستثمار[91]. والواقع أن المدخرات والاستثمارات والتحويلات الأجنبية، بما فيها المساعدات، والإعفاء من الديون، وتحويلات العمال، تبدو تدابير غير موثوقة وصعبة المنال. وإضافة إلى ذلك، قد لا تأتي بنتائج تخدم مصالح الفقراء. ولا يقصد بذلك إنكار أهمية تقديم المساعدة للبلدان الفقيرة. "فالمساعدات الخارجية يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في تجاوز العقبات التي تظهر في الفترة الانتقالية نحو السياسات المناصرة للفقراء، لأن هذه السياسات قد تلقى معارضة شديدة من جهات عديدة"[92].

الإطار 2- الاستثمار

الاستثمار هو عامل رئيسي من عوامل النمو. فالبلدان التي تسجل معدل نمو مرتفع هي البلدان التي تستأثر بحصة كبيرة من الاستثمار. ويبين الشكل أدناه متوسط حصة الاستثمار من الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد على مدى فترة خمس سنوات. فبعد الارتفاع الكبير في معدل الاستثمار في أواخر السبعينات، انخفضت حصته من الناتج المحلي الإجمالي مع الوقت، فهبطت في بعض البلدان من 30 إلى 20 في المائة، ووصلت في بلدان أخرى، مثل البحرين وعُمان، إلى 15 في المائة. وهذا الانخفاض هو أحد الأسباب التي يعزى إليها ضعف أداء النمو في العقدين الماضيين. وفي الوقت نفسه، يجب التأكيد على أن حصة الاستثمار البالغة 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ليست بقليلة. ومع أن هذه الحصة ليست أقل بكثير من متوسط معدل الاستثمار في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذي قارب 25 في المائة في فترة التسعينات، فنوعية الاستثمار في منطقة الإسكوا هي التي تؤدي إلى تدني نسبة الإنتاج إلى رأس المال.

وتسهم المساعدات في دعم البلدان الفقيرة، إذ تخفف القيود المالية والقيود المفروضة على ميزان المدفوعات، وفي الوقت ذاته تؤمن مكاسب عينية مباشرة للفقراء. ولذلك، من الضروري أن تحظى البلدان

(91) انظر: H-J. Chang and I. Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Books, 2004).

(92) J. Vandemoortele, "Can the MDGs foster a new partnership for pro-poor policies?" (UNDP, 2004), p. 16.

الفقيرة في منطقة الإسكوا وفي مناطق أخرى من العالم بمزيد من المساعدات غير المشروطة من المانحين. ولكن من غير المنطقي الإفراط في الاعتماد على هذه المساعدات للأسباب الموضحة آنفاً. وعندما تنمو البلدان المستفيدة، تصبح المساعدة أقل توفراً وأقل حجماً، إذ تنخفض نسبتها من الميزانية العامة[93].

وفي ظل هذه المخاطر الجسيمة، لا تزال المؤسسات المالية الدولية تصر على الدعوة لتحرير النظام المالي وحساب رأس المال بهدف إفساح المجال أمام آليات السوق للتأثير على تخصيص الموارد، وكذلك بهدف إفساح المجال أمام اعتماد أدوات للسياسة النقدية ترتكز على السوق. وهذا حتماً سيؤدي إلى تفاقم مشكلة الاعتماد الشديد على الدولار في المنطقة، مع أن هذا غير مستحسن لأنه يقوض فعالية السياسة النقدية.

وعلى الرغم من الإصلاحات، تبقى النظم المالية في منطقة الإسكوا صغيرة الحجم، وقليلة الكفاءة، ومرتفعة الكلفة، وضعيفة الأسس، وقصيرة الرؤية، وخاضعة للمضاربة. كما أنها تتركز في المصارف الأجنبية وتخضع لسيطرتها. وتمنح المؤسسات المالية قروضاً قصيرة الأجل مدعومة بالأصول المتاحة الضامنة لرأس المال العامل والتجاري، وقروضاً شخصية للعاملين في القطاع النظامي.

ومع أن المصارف تموّل العجز العام وتساهم بفعالية في سوق العملات الأجنبية، فهي لا تمول التنويع الاقتصادي أو توسيع المجالات الاقتصادية ذات الأولوية. وهذه المشاكل لا يمكن حلها بسهولة أو بمجرد تحقيق مكاسب في الكفاءة. فأي نظام مالي يمكن أن يتمتع بقدرة تنافسية كبيرة وبكفاءة عالية بالمعنى الضيق، ويبقى في الوقت ذاته قاصراً إن لم يساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية.

ومن وجهة النظر السائدة، حقق تحرير القطاع المالي وحساب رأس المال ثلاثة أهداف هامة لمنطقة الإسكوا هي: (أ) تحويل جزء من صلاحيات الدولة في تنسيق النشاط الاقتصادي وتخصيص الموارد للقطاع الخاص بمختلف قطاعاته وعلى فترات زمنية مختلفة (لتحقيق التوازن بين الاستثمار والاستهلاك وتركيبة الاستمرار)؛ (ب) دمج مصالح القطاع الخاص في عملية صنع السياسات من خلال الدور الحاسم الذي تؤديه المصارف التجارية في تحديد أسعار السندات الحكومية، وتحديد أسعار الفائدة، وتمويل نفقات القطاع العام؛ (ج) تعزيز دور المؤسسات المالية الخاصة في سوق العملات الأجنبية وفي العلاقة بين بلدان الإسكوا وسائر بلدان العالم.

وقد أدى إخضاع مصادر التراكم الرئيسية لسيطرة النظام المالي إلى تعزيز تأثير هذا القطاع على سياسات الدولة، وذلك فضلاً عن محدودية موارد الدولة، والنتائج الغامضة لأنشطتها من وجهة نظر الفقراء. وعلى الرغم من هذا التأثير غير المتناسب على السياسات الاقتصادية ونتائجها، يبقى القطاع المالي في بلدان عديدة أعضاء في الإسكوا معتمداً على الدولة في بنائه.

وهذا يمكن أن يعزى إلى الإطار المؤسسي والتنظيمي الذي يعمل في ظله النظام المالي، فضلاً عن أن المصادر الرئيسية للإيرادات، تتوقف على مجموعة عوامل منها تأمين التمويل للقطاع العام وللمؤسسات المتبقية التي تملكها الدولة؛ والتداول بالسندات الحكومية؛ والقروض الشخصية للموظفين المدنيين؛ وتداول العملات بدعم من المصارف المركزية. فالنظام المالي في لبنان، مثلاً، يستنفد الأموال العامة والموارد الاجتماعية، ويخفق في توجيهها نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية والتي تحسّن مستوى الرفاه.

(93) انظر: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Least Developed Countries: 2000 Report* (UNCTAD, 2000).

وهذه الشوائب البنيوية، وكذلك شوائب السياسة العامة، تجعل من الصعب على حكومات منطقة الإسكوا تطبيق استراتيجية للتنمية الاقتصادية ترتكز على الحقوق ومناصرة للفقراء. ويتوقع أن يؤدي التحول المتزايد إلى أدوات السياسة النقدية غير المباشرة إلى زيادة سيطرة النظام المالي على الموارد الاجتماعية. وبهذا المعنى، لا تؤدي النظم المالية في المنطقة إلا جزءاً من وظائفها الأساسية، ولاسيما في إتاحة الموارد للإنتاج وتمويل المشاريع الاستثمارية المنشودة اجتماعياً.

وتحتاج بلدان الإسكوا إلى تكنولوجيات متقدمة وعمال مهاجرين من ذوي الكفاءات يعملون فيها مؤقتاً، وفي إطار برنامج لتكوين المهارات المتخصصة. غير أنها لا تحتاج إلى تدفقات محفظات رؤوس الأموال أو إلى سبل إضافية للمضاربة المالية. وحتى الحاجة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر محدودة وتتوقف على دوره في توطين الإنتاج والتكنولوجيا. والإنتاج المحلي الذي يهدف إلى الاستعاضة عن الواردات من الكماليات لا يكفي بطبيعة الحال لأن المدخرات من العملات الأجنبية قد تنضب في مرحلة لاحقة إذ تقوم الشركات عبر الوطنية عادة بترحيل الأرباح وعائدات الأسهم. وكانت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في منطقة الإسكوا دائماً قليلة ومركزة في قطاع النفط[94]. وفي غياب السياسات الصارمة لنقل التكنولوجيات والمهارات، لا يستطيع هذا النوع من الاستثمار أن يترك آثاراً هامة ودائمة.

ولذلك من الضروري تنفيذ سياسات للاستثمار الأجنبي المباشر تستهدف أهم القطاعات الحيوية في بلدان الإسكوا، بدلاً من أن تركز على تحقيق الحد الأقصى من الأرباح لرؤوس الأموال الأجنبية. وهذا يشمل الاستثمار في البنية التحتية، وإدارة البيئة، وإنتاج السلع الاستهلاكية المعمرة والسلع الرأسمالية بموجب استراتيجية للتنمية الاقتصادية مناصرة للفقراء في المنطقة. وفي المقابل، كان تدفق محفظات رؤوس الأموال إلى منطقة الإسكوا يهدف عموماً إلى الاستثمار القائم على المضاربة في أسواق العقارات وبعض أسواق رأس المال، وإلى حيازة المؤسسات المخصصة. ويبقى لبنان استثناء في هذا المجال، إذ تلقى مبالغ كبيرة في استثمارات المحفظات منذ أواسط التسعينات. غير أن هذه المبالغ ارتبطت بحلقة تراكم الدين العام المحلي.

وتنفيذ مبادئ السياسة العامة المشار إليها آنفاً بشأن المدخرات والاستثمارات، يمكن أن يساعد في تحقيق المستوى الأمثل من الرفاه الاجتماعي لمنطقة الإسكوا. وهذا يتطلب مزيداً من التنسيق الإقليمي في مجالي التمويل والاستثمار. ومن المعالم التي تتسم بها المنطقة على هذا الصعيد التفاوت الهيكلي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث تتركز فوائض الموارد، والبلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً حيث الحاجات الاجتماعية ملحة. وبعد هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001، كانت البيئة الدولية خير تعبير عن الاضطرابات التي يمكن أن تتعرض لها الاستثمارات التي تجريها بلدان الإسكوا في الخارج، وذلك يمكن أن يكون دافعاً إلى إجراء تغييرات على سياسة المنطقة وتقديم حوافز لتشجيع الاستثمار فيها.

وفي هذا السياق، من الضروري ضمان نوع من المعاملة التفضيلية لرأس المال المحلي في منطقة الإسكوا، بما في ذلك الأموال المستعادة وتحويلات المهاجرين، وذلك عن طريق سلسلة من الإصلاحات، منها إصلاح الإجراءات الضريبية وإجراءات المشتريات وإجراءات تسجيل الشركات، التي يجب أن تستغل إلى أقصى حد بما يتماشى مع قواعد منظمة التجارة العالمية. وهذه القواعد يجب أن تشكل جزءاً من مجموعة

---

(94) بلغت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة 1.6 مليار دولار في عام 2002، أي 0.25 في المائة من التدفقات العالمية، مما يمثل انخفاضاً بنسبة 7.61 في المائة عن مجموع عام 2001 البالغ 1.7 مليار دولار. انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية 2003-2004"، (E/ESCWA/EAD/2004/4).

سياسات صناعية إقليمية تهدف إلى زيادة التجارة والاستثمار في المنطقة، وتكوين سلاسل العرض، ودعم توليد فرص العمل، ونمو الإنتاجية.

وبالإضافة إلى تدابير السياسة العامة في المنطقة، من الضروري أيضاً تحسين المساءلة في الاستثمار العام والخاص، لأن الموارد المستخدمة هي موارد جماعية، ولاسيما في حالة الاستثمار الذي يعتمد على الريع النفطي وغيره من أنوع الريع؛ وللسكان حق ديمقراطي شرعي في التأثير على تخصيص هذه الموارد. وهذا ينطبق على الاستثمار الذي تقوم به الدولة أو المؤسسات التي تملكها، وكذلك على رأس المال الخاص الذي يستفيد من فرصة الحصول على ريع الأملاك الاجتماعية أو الموارد الطبيعية.

وسيكون من الصعب تنفيذ هذه السياسات المناصرة للفقراء في الادخار والاستثمار، ما لم يستتب الاستقرار السياسي في المنطقة. فهذا الاستقرار، إضافة إلى تعزيز الاستثمار والنمو، يمكن أن يفرج عن كميات كبيرة من الموارد تهدر حالياً في الإنفاق على الدفاع، وأن يساعد أيضاً على التحول من النشاط الريعي إلى النشاط الإنتاجي، وهو التحوّل اللازم لتحقيق نتائج تخدم مصالح الفقراء في المنطقة.

والنظرية العامة التي تستند إليها إصلاحات القطاع المالي في منطقة الإسكوا توحي بأن الإقراض من المصارف يجب أن يكون بقرار عقلاني يرتكز على الضمانات وتقييم الخبراء لمشاريع معينة. وهذا لا يكفي لأن هذه النظرية تغفل البيئة التي يجري فيها الاستثمار. فالاستثمار عموماً، وفي المشاريع الكبيرة ومشاريع البنية التحتية خصوصاً، يمكن أن يكون له أثر بالغ على تركيبة النمو واتجاه العملية الإنمائية. ومن المنطلق ذاته، باستطاعة النمو الاقتصادي أن يدعم المشاريع الاستثمارية التي قد لا تستمر بدونه. ومع أن ذلك لا يعني أن جميع المشاريع يمكن أن تدر القدر نفسه من الربح، فهو يدل على أن الاستثمار المنسق يمكن أن يحسن أداء القروض، وأن يسهم في الوقت ذاته في تحقيق الأهداف المنشودة اجتماعياً.

ومن الضروري أن تختار الهيئات الحكومية في منطقة الإسكوا القطاعات المؤهلة للاستفادة من القروض الإضافية. وهكذا يمكن تصميم الحوافز المناسبة لتعزيز تدفق القروض إلى هذه القطاعات. ومن الأمثلة على هذه الحوافز خفض الضرائب، وتخفيض شروط الاحتياطي الإلزامي، وتعديل حسابات رأس المال وفقاً للمخاطر بهدف تشجيع الاستثمار الطويل الأجل في القطاعات المنشودة اجتماعياً، وتوفير الحماية للقروض لتعويض المصارف عن جزء من تكاليف القصور في تسديد القروض للقطاعات ذات الأولوية. وباستطاعة الحكومات أيضاً، من خلال بيع سندات الخزينة، أن تمول الهيئات المتخصصة التي تتعامل بصفقات القروض ذات الأولوية بهدف تخفيف مخاطر القروض عن المصارف.

وإضافة إلى استهداف المجالات ذات الأولوية، يجب أن تشمل الحوافز القروض الصغرى، ولاسيما في المناطق الريفية، حيث يمكن أن تسهم هذه القروض في تلبية حاجات الفقراء الأساسية. وفي هذه الحالة، يمكن تقديم حوافز ضريبية وحوافز أخرى للمصارف التجارية بهدف تسهيل القروض الصغرى، أو منح تلك المصارف الخيار في استخدام جزء من احتياطها الإلزامي لتمويل عمليات القروض الصغرى.

ومن العقبات الهامة التي تعترض تحقيق الأهداف المنشودة اجتماعياً تركز الأنظمة المصرفية في منطقة الإسكوا وسيطرة الطابع الدولي عليها. فالمصارف الكبيرة وذات القدرة التنافسية التي تملكها الدولة يمكن أن تساعد على تخطي هذه العقبات، إذ يمكن أن تعتمد ممارسات تنافسية في التسعير يعمل بها في السوق المالية، وأن تحد بالتالي من تحيز المصارف عبر الوطنية إلى العمليات ذات القيمة المرتفعة التي لا تأتي بفائدة تذكر على الفقراء.

وإضافة إلى ذلك، باستطاعة هذه المصارف أن تلبي حاجات الأسواق التي تتجاهلها المؤسسات الخاصة، ومنها مثلاً في قطاعي الإسكان والإنتاج الزراعي على النطاق الضيق. ويمكن بناء هذه المؤسسات المخصصة لهذه الأسواق، أو تكوين رأس المال اللازم لها عن طريق بيع سندات الخزينة في الأسواق المحلية أو الدولية. ويمكن توليد موارد إضافية لدعم تحقيق الأهداف التي تخدم مصالح الفقراء من خلال فرض ضرائب منخفضة تتراوح بين 0.1 و0.5 في المائة على جميع العمليات المالية، ومنها الدفع بالشيكات، وتحويلات الأموال، وشراء الأصول المالية. ويمكن تخصيص هذه الأموال لمشاريع محددة، منها مثلاً، تكوين رأس مال مؤسسات القروض الصغرى، وبرامج توليد فرص العمل، وتأمين الخدمات الصحية والبنى التحتية.

دال- السياسة المالية

أوضح الفصل الثالث أن الاستراتيجيات الاقتصادية التي ترتكز على الحقوق تتطلب من القطاع العام تحفيز عملية النمو وتنظيمها ودعمها؛ وتوجيه الموارد إلى القطاعات ذات الأولوية والمجالات التي تأتي بفوائد مباشرة على الفقراء. كما يستطيع القطاع العام تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي، بما في ذلك خفض التضخم ورفع مستويات العمالة وتثبيتها. ومن غير ذلك يتعذر تحقيق النتائج المنشودة لصالح الفقراء.

ولتحقيق هذه الأهداف، على الحكومات أن تعتمد سياسات لتشجيع النمو في المجال الضريبي والمالي والنقدي، وسعر الصرف. وهذه السياسات ليست مجرد أدوات تقنية، بل هي تؤدي دوراً هاماً في القضاء على الفقر الشامل وتلبية الحاجات الإنسانية. ومن ناحية أخرى، تساعد هذه السياسات في تحديد صلاحية الدولة، وهيكل العمالة، ومستوى النشاط الاقتصادي، ومستوى التحويلات الاقتصادية واتجاهها. وبهدف تحقيق الرفاه البشري، وعدم الاكتفاء بالنمو عموماً، من الأهمية التركيز على آثار توزيع الموارد في السياسة الضريبية والسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف، حتى ولو لم يكن ذلك وارداً في التحليل العام. ويتناول هذا الجزء الدور الذي يمكن أن تؤديه السياسة المالية والضريبية في الاستراتيجيات التي تراعي مصالح الفقراء، بينما يتناول الجزء التالي دور السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف.

ويُقصد بالسياسة المالية السياسة التي تعتمدها الحكومة المركزية في فرض الضرائب والإنفاق، وتنفذها عموماً وزارة المالية إما مباشرة أو من خلال وزارات أو هيئات مختصة. وتؤكد المناهج الاقتصادية العامة أن حجم القطاع العام يجب أن يبقى عند الحد الأدنى لأن خفض الضرائب، وتقليل الضوابط، وتقليص الاستثمار العام يشكل حوافز لنشاط القطاع الخاص، وهذا أمر لا بد منه لأن القطاع الخاص يجب أن يقود عملية تعزيز النمو وتخفيف حدة الفقر.

وتؤكد المناهج الاقتصادية العامة أهمية التوازن المالي في تجنب التضخم والخلل في ميزان المدفوعات. وفي الأجل الطويل، يمكن أن يساعد التوازن المالي في تقليص حجم القطاع العام، وبالتالي، في توسيع الخيارات وزيادة الكفاءة الاقتصادية. فالانخفاض النسبي في الضرائب، وتقليص الإنفاق العام، والحد من الضوابط، كلها يفترض أن تكون حوافز لنشاط القطاع الخاص الذي يقود عملية تعزيز النمو وتخفيف حدة الفقر بكفاءة أكبر من القطاع العام.

ومن المنطلق ذاته، يُشار إلى أن أسعار الفائدة المرتفعة تؤدي إلى زيادة المدخرات المحلية وجذب رؤوس الأموال الأجنبية، مما يساعد على تمويل المزيد من الاستثمارات في الاقتصاد. إلا أن هذه الاستراتيجية محدودة القدرة، وتشكو من شوائب نظرية على مستويات عديدة، ولا تتماشى فرضياتها الأساسية

مع الواقع في المنطقة. وهذا يساعد على تفسير إخفاق برامج التكييف الهيكلي في تحقيق أهدافها المعلنة، ومنها النمو الاقتصادي السريع، وتخفيف حدة الفقر، وتثبيت ميزان المدفوعات، سواء أكان في منطقة الإسكوا أم في مناطق أخرى.

وفي المقابل، تقر الاستراتيجيات الإنمائية المرتكزة على الحقوق بأن السياسة المالية يمكن أن تكون أداة فعالة، وأن تؤدي دوراً بالغ الأهمية في تحقيق أهداف لصالح الفقراء[95]. ووفقاً لهذه الاستراتيجية، يجب على القطاع العام أن يحفز عملية النمو وينظمها ويدعمها؛ ويوجه موارد هامة إلى القطاعات ذات الأولوية؛ ويثبت الاستقرار الاقتصادي الكلي. وهذا أمر ضروري لأن البلدان الفقيرة والمتوسطة الدخل هي أكثر تعرضاً من البلدان الغنية للأزمات الاقتصادية الحادة[96].

ويصح هذا على منطقة الإسكوا، حيث الاعتماد المباشر وغير المباشر على الصادرات النفطية، والريع النفطي وغيره من أنواع الريع. ودور السياسة المالية في استراتيجية ترتكز على الحقوق تحدده أساساً الحاجة إلى تحقيق نمو سريع ومطرد، يرتكز على قاعدة إنتاج واسعة ويتسم بكثافة فرص العمل. وتساعد السياسات المالية المشجعة للنمو في دفع عجلة الاقتصاد، وتضمن توجيه النمو من خلال القطاعات التي تراعي مصالح الفقراء، وتكفل تحقيق النتائج المنشودة في التوزيع. وللنمو السريع دور أكبر في الاستراتيجيات التي ترتكز على الحقوق منه في البرامج السائدة.

وحتى تتمكن السياسات المالية المرتكزة على الحقوق من أداء هذه الأدوار الإيجابية، يجب أن تكون أكثر طموحاً وأكثر توسعاً من السياسات المعتمدة في ظل الاستراتيجية المألوفة[97]. ويجب أن يكون الهدف الأساسي للسياسة المالية "المساعدة على تحقيق معدّلات النمو اللازمة من حيث الكمية والنوعية"[98]. ويجب أن ترتكز سياسات الضريبة والإنفاق على "القدرة على تحقيق النمو وإعادة التوزيع وتخفيف حدة الفقر وخلق فرص العمل. والاهتمام الكبير بتحقيق التوازن في الميزانية يجب أن يقابله الاهتمام بالآثار الفورية والطويلة الأجل للنمو والتنمية"[99].

ومع أن السياسات المالية الناشطة والمشجعة للنمو هي أدوات أساسية، يرجح أن تكون غير كافية. فتوخياً لزيادة أثر النمو على التوزيع وتخفيف حدة الفقر، من الضروري إدراج الحوافز المالية في استراتيجية للسياسة العامة الصناعية تكون واسعة النطاق وترتكز على الحقوق، وتشمل تعزيز قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية. وتؤدي الحكومة دوراً أساسياً في هذه الاستراتيجية عن طريق توجيه تخصيص الموارد، وتنظيم

---

(95) لتقييم أهمية السياسة المالية انظر: P. Arestis and M. Sawyer, "Reinventing fiscal policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 1 (M.E. Sharpe Inc., 2003), pp. 3-25. Pro-poor fiscal policy is reviewed in detail by N. Kakwani and H. Son, "On pro-poor Government fiscal policies: with application to the Philippines", which was presented at the Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction (Manila, 5-9 February 2001); and by J. Weeks and R. Roy, "Thematic summary report: the macroeconomics of poverty reduction - fiscal policy" (UNDP, 2003).

(96) Weller and Hersh claim that the volatility of growth hurts the poor even more than low growth rates. C.E. Weller and A. Hersh, "The long and short of it: global liberalization and the incomes of the poor", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 3 (M.E. Sharpe Inc., 2004), p. 488.

(97) T. McKinley, "MDG-based PRSPs need more ambitious economic policies" (UNDP, 2004), p. 1.

(98) United Nations Development Programme (UNDP), *South Africa Human Development Report: The Challenge of Sustainable Development in South Africa - Unlocking People's Creativity* (Oxford University Press, 2003), p.196.

(99) المرجع نفسه، ص 196-197.

تركيبة الإنتاج والعمالة، وكذلك استخدام الأدوات المتاحة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي.

وتحقيقاً للأثر الأمثل للسياسات المرتكزة على الحقوق في ظل الموارد المتوفرة، من الضروري توجيه هذه السياسات إلى أهداف واضحة. ويجب أن تشمل الأولويات خصوصاً القطاعات التي تأتي بفائدة مباشرة على الفقراء، ولاسيما القطاعات المولدة للدخل وفرص العمل للفقراء، والمنتجة للسلع والخدمات التي يستهلكها الفقراء باستخدام عناصر الإنتاج المحلية. وفي معظم بلدان الإسكوا، يمكن أن تشمل هذه القطاعات، مثلاً، الإنتاج الزراعي على نطاق ضيق، والبناء، والقطاع غير النظامي، وإنتاج السلع الاستهلاكية الأساسية. وإضافة إلى ذلك، يجب أن تؤدي السياسات المناصرة للفقراء إلى تشجيع الاستثمار، وتحسين التكنولوجيا، ولاسيما في قطاع الصناعة التحويلية، وقطاعات التصدير غير التقليدية، لأن هذه القطاعات يمكن أن تؤدي إلى نمو طويل الأجل، وخصوصاً في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

ومن المعروف أن الاستثمار هو من العوامل الرئيسية التي تحرك النمو. لكن النمو هو أيضاً محرك للاستثمار، لأن النمو السريع والمطرد والمرتكز على قاعدة إنتاجية واسعة يحرك الطلب الذي بدوره يمد المشاريع الاستثمارية الفردية بالقدرة على الاستمرار(100). وإضافة إلى ذلك، يسهل الاستثمار الضخم مهمة إعادة تخصيص الموارد للقطاعات التي تخدم مصالح الفقراء. ولإطلاق هذه الحلقة المثمرة من النمو والاستثمار، من الضروري أن تحدد الدولة تلك القطاعات، التي تؤدي إلى نمو سريع ومطرد، يرتكز على قاعدة إنتاجية واسعة ويتسم بكثافة فرص العمل؛ وإلى تخفيف حدة الفقر والفوارق؛ وإلى تخفيف القيود عن ميزان المدفوعات. وهذا الانتعاش يجب أن تدعمه سياسات صناعية وزراعية وتجارية محددة الأهداف؛ واستثمارات في الموارد العامة؛ وحوافز مركزة لزيادة القدرة والإنتاج(101).

ويمكن أن يسهم توجيه الاستثمار العام في هذه المجالات في زيادة الطلب الإجمالي، وأن يؤدي بالتالي إلى زيادة إمكانيات إنعاش الاقتصاد من الركود؛ وتخفيف قيود العرض على النمو الطويل الأجل؛ ودعم إعادة تخصيص الموارد لصالح أهداف تخفيف حدة الفقر، ولاسيما في الاقتصادات التي تعمل دون طاقتها، كما هي الحال في معظم بلدان الإسكوا. ومع أن النظرية السائدة تشدّد على أن الاستثمار العام هو أقل كفاءة من الاستثمار الخاص، وهو يزاحم الاستثمار الخاص، ما من أدلة دامغة تدعم هذا الرأي.

وفي المقابل، تشير مجموعة كبيرة من الأدلة إلى أن الاستثمار العام يجذب الاستثمار الخاص في قطاعات أصلية وفرعية، ومنها مثلاً، توريد عناصر الإنتاج، والسلع الاستهلاكية، وأعمال التنظيف والصيانة، والخدمات الأمنية، والتجارة والمالية، وتدريب الأيدي العاملة(102). وباستطاعة الاستثمار العام أيضاً أن يدعم

---

(100) لا شك في أن ارتفاع معدلات الرسملة يرتبط بارتفاع معدلات النمو. انظر مثلاً: C.E. Weller and A. Hersh, "The long and short of it: global liberalization and the incomes of the poor", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 3 (M.E. Sharpe Inc., 2004). The reverse line of causation is discussed by T. McKinley (ed.), "Introduction" in *Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction* (Palgrave Macmillan, 2001).

(101) في وضع استراتيجية بديلة للتنمية الاقتصادية، لا تنشد الحكومة مجرد زيادة الاستثمار، بل زياد الاستثمار من نوع معين يتحول إلى حوافز مركزة. انظر: A. MacEwan, "Debt and democracy: How can heavily indebted countries pursue democratic economic programs?", which was presented at the Symposium on Common Defense Against Neoliberalism (Istanbul, 6-7 December 2003).

(102) انظر مثلاً: J. Weeks and R. Roy, "Thematic summary report: The macroeconomics of poverty reduction - fiscal policy" (UNDP, 2003).

الاستثمار الخاص ونمو الإنتاج، إذا أدّى إلى توسيع البنية التحتية المادية، بما في ذلك الطرق، والمرافئ، والمطارات، ومرافق المياه والصرف الصحي، ونظم الري، ومرافق توليد الكهرباء وخطوط الإمداد؛ وإذا أسهم في زيادة إنتاجية الأيدي العاملة من خلال جملة وسائل منها برامج التعليم والتدريب العامة، وخدمات النقل العام والصحة العامة؛ وإذا ساعد في زيادة المدخرات الخاصة[103]. وباستطاعة الاستثمار العام أيضاً أن يدعم الاستثمار الأجنبي المباشر من النوعية الجيدة. وفي هذا السياق، يشار إلى أن الصين وفيتنام حققتا معدلات نمو مرتفعة على الرغم من قوة برامج الاستثمار العام فيهما. وقد جذب هذان البلدان تدفقات كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر، مما يشير إلى أن الاستثمارات العامة الضخمة لا تعوق تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، بل تسهلها في الواقع[104].

وتشير أدلة كثيرة إلى ما يلي: (أ) يؤدي الاستثمار العام دوراً أساسياً في تعزيز النمو وتخفيف حدة الفقر في الكثير من الاقتصادات الديناميكية، ولاسيما في شرق آسيا[105]؛ (ب) عندما يتعثر الاستثمار العام، تتراجع أرباح القطاع الخاص في الكثير من الأحيان، فتتقلص الموارد المتاحة للاستثمار[106]. ويستخلص من ذلك أن من الضروري أن يتوفر الاستثمار العام بمستويات مناسبة، دعماً لتحقيق نمو يرتكز على الحقوق ويخدم مصالح الفقراء، وخصوصاً في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً التي تشكو من قلة الموارد.

ودعماً لبرامج التثبيت الاقتصادي والاستثمارات العامة الضخمة، من الضروري أن تتخلى حكومات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً عن الموقف المالي المتشدد جداً الذي تفرضه الاستراتيجيات الاقتصادية السائدة، وأن تعتمد سياسات استباقية[107]. وهذا لا يعني بالضرورة أن تكون هذه السياسات تضخمية، لأن لا علاقة واضحة بين العجز المالي والنمو والبطالة والتضخم[108]. ويمكن تمويل برامج الاستثمارات العامة مع وجود العجز ما دام هذا العجز في حدود معقولة، والاقتصاد يعمل دون طاقته، وقيود ميزان المدفوعات غير ملزمة، وتمويل العجز قابلاً للاستمرار في المستقبل[109].

وحيث تحتاج الحكومات إلى تحويل العجز إلى نقود يجب التنبه إلى الحد من ازدياد الطلب الناشئ من ذلك، لما يمكن أن يحدثه من آثار سلبية على التضخم وميزان المدفوعات[110]. وتوضح التجربة أنه إذا استخدم

---

(103) تظهر أدلة تجريبية دامغة أن ارتفاع العجز المالي يجذب الاستثمار الخاص عن طريق إزالة الاختناقات في البنية التحتية المادية، وبالتالي زيادة عامل الإنتاجية في الاستثمار الخاص. H.A. Pasha, "Pro-poor policies", which was presented at the Fourth Global Forum on Citizens, Businesses and Governments: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development (Marrakech, Morocco, 12-13 December 2002).

(104) J. Weeks and R. Roy, op. cit.

(105) See J. Vandemoortele, "Can the MDGs foster a new partnership for pro-poor policies?" (UNDP, 2004).

(106) T. McKinley, "MDG-based PRSPs need more ambitious economic policies" (UNDP, 2004), p. 9. See J.M. Rao, op. cit.

(107) تأخر النمو بفعل هاجس القضاء على العجز المالي، ولاسيما حيث تحقق ذلك بتخفيض النفقات العامة، وخصوصاً على التنمية والخدمات الاجتماعية. H.A. Pasha, op. cit.

(108) See S. Fischer, R. Sahay and C. Végh, "Modern hyper- and high inflations", *Journal of Economic Literature*, vol. 40 (September 2002), pp. 876-877.

(109) على سبيل المثال، إذا كان بالإمكان تسديد الدين الداخلي الإضافي للقطاع العام من الإيرادات الضريبية التي يحققها النمو في المستقبل.

(110) تنشأ هذه الحالات حيث تكون الأسواق المالية غير متطورة على نحو كاف أو عندما يؤدي تمويل الدين العام إلى آثار سلبية على التوزيع.

العجز العام بطريقة مستدامة لتمويل الاستثمار الذي يزيد العرض الإجمالي، ليس من الضروري أن يؤدي ذلك إلى آثار تضخمية كبيرة لا في الأجل القصير ولا في الأجل الطويل[111].

ويجب توجيه الاستثمار العام لصالح الفقراء إلى أربعة مجالات ذات أولوية هي: (أ) توفير البنية التحتية كما سبق ذكره في الفصل الثالث؛ (ب) التنمية الريفية؛ (ج) التحسين التكنولوجي؛ (د) تشجيع الصادرات غير التقليدية.

1- التنمية الريفية

من الأهمية بمكان أن يعمد عدد من البلدان الكبيرة في الإسكوا، من غير بلدان مجلس التعاون الخليجي، إلى تنمية القطاع الزراعي وربطه بقطاعات اقتصادية أخرى للأسباب الثلاثة التالية: (أ) الأهمية الاقتصادية للقطاع الزراعي؛ (ب) كون أعداد كبيرة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية؛ (ج) التشوهات الخطيرة التي يمكن أن تصيب الأيدي العاملة والقطاع الزراعي نتيجة لتحرير التجارة.

وتستطيع البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا أن تستفيد من الاستراتيجيات التي اعتمدتها إندونيسيا والصين وفيتنام بين فترتي السبعينات والتسعينات، في السعي إلى زيادة الإنتاجية الزراعية، وتعزيز العلاقات بين الزراعة وغيرها من الأنشطة الاقتصادية الديناميكية، وإفساح المجال أمام إنتاج سلع قابلة للتصدير[112]. وتحقيقاً لهذه الغاية، قد يكون من الضروري إجراء تعديلات جوهرية على أنظمة حيازة الأراضي في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وزيادة الاستثمار في تحسين التكنولوجيا والبنية التحتية المادية والاجتماعية، بما في ذلك تحسين استخدام البذور والأسمدة الزراعية، وتحسين اختيار المحاصيل، وتحسين مرافق الري والتخزين والنقل. وأهمية ذلك مردها إلى "أن النمو الزراعي القوي كان ميزة أساسية في البلدان التي نجحت في تخفيف حدة الفقر في حقبات زمنية مختلفة،" وأن الأثر على الفقر "يزداد عمقاً كلما ازدادت سرعة النمو الزراعي"[113].

ويمكن أن يركز الاستثمار العام في التنمية الريفية، ولاسيما في بلدان المشرق، على تنويع الزراعة بحيث تشمل "سلعاً أساسية مرتفعة القيمة يتطلب إنتاجها كثافة في الأيدي العاملة، مثل زراعة البساتين وتربية الدواجن، لزيادة الأرباح وفرص العمل. وهذا يتطلب تدخلاً من الدولة في المراحل الأولى لتسهيل التسويق ودعم الحد الأدنى للأسعار بهدف مساعدة المزارعين على مواجهة المخاطر التي ترافق الانتقال إلى أنشطة اقتصادية جديدة"[114].

وتوسيع القطاعات الصغيرة المتدنية الإنتاجية والتي تتطلب كثافة في الأيدي العاملة، مثل المشاريع الزراعية العائلية، قد لا يكفي لتحقيق النتائج المرجوة على صعيد زيادة الإنتاجية وتوليد فرص العمل لضمان النجاح الطويل الأجل للاستراتيجية الإنمائية المناصرة للفقراء. ويجب أن تدمج هذه المبادرات القطاعية في

(111) See J.M. Rao, op. cit.

(112) See M. Karshenas, "Structural obstacles to economic adjustment in the MENA region: the international trade aspects", in *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa*, eds. Hakimian, H. and Moshaver, Z. (Curzon Press, 2001).

(113) H.A. Pasha and T. Palanivel, *Pro-poor growth and policies: The Asian experience* (UNDP, 2004), pp. 18-19.

(114) المرجع نفسه، ص 30-31.

برامج أوسع نطاقاً للتعليم والتدريب، والتطوير التكنولوجي، ونقل الأيدي العاملة إلى قطاعات مرتفعة الإنتاجية، بهدف ضمان زيادة الإنتاجية وتحسين ظروف معيشة الفقراء[115].

2- التحسين التكنولوجي

من الضروري أن تعمل بلدان الإسكوا على تحسين القدرات الإنتاجية لأن مكاسب الإنتاجية هي السبيل إلى تحقيق النمو المطرد وزيادة الدخل في الأجل الطويل[116]. وهذه المكاسب يمكن تحقيقها بطريقتين مختلفتين على الأقل[117]: (أ) تطوير مرافق الإنتاج الواسع النطاق حيث تتولى الأيدي العاملة غير الماهرة والمتدنية الأجر تكرار مهام معينة بسرعة فائقة في القطاعات الزراعية أو الصناعية التقليدية التي تنتج الملابس والأحذية والمنتجات الإلكترونية البسيطة؛ (ب) تعزيز العمالة بأجور أفضل للعمال المهرة الذين يستخدمون، في إطار من التعاون، مهارات فنية متطورة في قطاع الخدمات أو الإنتاج الزراعي المتخصص أو صناعة السلع الإلكترونية المعقدة نسبياً، والمواد الكيميائية، والآلات.

ومن الواضح أن معظم بلدان الإسكوا لا تستطيع الخوض مباشرة في عمليات الإنتاج المتطورة هذه لافتقارها إلى ما يلزم من تكنولوجيات، وهياكل أساسية، ومهارات وقدرات إدارية، وموارد مالية. غير أن هذا النوع من التطور هو النوع الذي يجب أن تنشده الاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق والمراعية لمصالح الفقراء، حتى ولو كان تنفيذ هذه الاستراتيجيات لا يمكن إلا في الأجلين المتوسط والطويل، وفي قطاعات معينة من الاقتصاد.

والطريق السريع لزيادة الإنتاجية له ميزات عديدة[118]. فهو يُجنب الوقوع في فخ منافسة الأيدي العاملة الآسيوية التي هي أدنى كلفة وأعلى إنتاجية في الكثير من الأحيان؛ وتتيح فرصاً هامة للتصدير يمكن أن تساعد في تخفيف القيود عن ميزان المدفوعات في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ويتطلب هذا الخيار تطوير سلاسل من الأنشطة المترابطة يمكنها، إن ترسخت، أن تولد فرص النمو وفرص العمل في قطاعات أخرى من الاقتصاد، وأن تحرك الطلب والعرض من الأيدي العاملة الماهرة التي يمكن تدريبها في إطار برامج عامة، ونقل ما تكتسبه من حنكة إلى قطاعات أخرى في الاقتصاد.

ونتيجة لذلك، يصبح باستطاعة هؤلاء العمال أن يتقاضوا أكثر من الأجر المتوسط، مما يساعد على تعزيز تطلعات العاملين في قطاعات أخرى. وهكذا، يصبح باستطاعة الشركات المعنية أن تضع معايير عالية للأمن والسلامة في مكان العمل، مما يسهل التنظيم، وربما يتيح القضاء على ظروف العمل المذلة وغير الآمنة في قطاعات أخرى من الاقتصاد. وهذه النتائج ليست أكيدة ولا تلقائية. فمع أن زيادة الإنتاجية والربح تفسح

---

(115) في معظم الحالات يعني ذلك إخراج العمال الفقراء من القطاع الزراعي وإدخالهم في القطاع الصناعي أو في قطاعات حديثة أخرى. وهكذا يمكن تخفيف حدة الفقر إذا تمتعت الصناعة بالقدرة على النمو السريع اللازم وتوليد فرص العمل. T. McKinley, "The macroeconomics of poverty reduction: initial findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme" (UNDP, August 2003).

(116) المرجع نفسه، ص 30-31.

(117) See A. MacEwan, op. cit.

(118) See R.P. Korzeniewicz and W.C. Smith, "Poverty, inequality, and growth in Latin America: Searching for the high road to globalization", *Latin American Research Review*, vol. 35, No. 3 (2000), pp. 7-54; J.A. Ocampo, "Rethinking the development agenda", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26 (2002), pp. 393-407; and J.A. Ocampo, "Beyond the Washington Consensus: An ECLAC perspective", *Cepal Review*, vol. 66 (1998), pp. 7-28.

المجال أمام الشركات لرفع الأجور وتحسين ظروف العمل، لا تستجيب الأسواق دائماً وتلقائياً بتوليد الصادرات، أو ترسيخ سلاسل القيمة، أو دفع الأجور وفقاً للإنتاجية، أو اعتماد الحد الأدنى لمعايير الصحة في مكان العمل. ولذلك لا بد من أنظمة وحوافز تعتمدها الدولة لتحقيق هذه النتائج.

ففي ظل الأنظمة، يصعب على الشركات زيادة الإنتاجية بتخفيض الأجور، وإطالة يوم العمل تعسفاً، وتجاوز القواعد المعمول بها للصحة والسلامة. فزيادة الإنتاجية وتحسين ظروف العمل يمكن دعمهما بسن التشريعات التي تهدف إلى تعزيز النشاط النقابي ورفع الحد الأدنى للأجور؛ وبتقديم حوافز ضريبية وحوافز أخرى لدعم الاستثمار في القطاعات ذات الأولوية، وإدخال التكنولوجيا الجديدة ورفع مستوى الأجور.

ويمكن تمويل جزء من هذه السياسات من ضرائب الدخل التصاعدية واشتراكات الضمان الاجتماعي. والأجور المرتفعة نسبياً تضمن للشركات المرتفعة الإنتاجية جني أرباح طائلة، بينما تتكبد الشركات الأخرى الأقل كفاءة الخسائر. وتتيح حوافز الصادرات وإجراءات حماية بعض الواردات ضمن الحدود المسموح بها بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية، سبيلاً آخر لتحقيق الربح والنمو. والعمال الذين يفقدون عملهم بسبب إفلاس الشركات التي تفتقر إلى الكفاءة، أو قلة توفر الوظائف المتدنية الأجر، وخاصة في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، يجب أن يعاد تدريبهم باستخدام أموال عامة وتمكينهم من إيجاد فرص عمل منتجة بأجور أفضل[119]. وهذه السياسات المتوسطة الأجل يمكن أن تساعد في تحسين الإنتاجية، وزيادة مرونة أسواق العمل، وتقليص البطالة الهيكلية، بينما توفر حوافز للصادرات ولنمو الإنتاجية الطويل الأجل في القطاعات الصناعية، والمشاريع الزراعية الكبيرة، وقطاع الخدمات.

وفي إطار التدابير الفورية، من الضروري تقديم الحوافز لتنمية القطاعات المتنوعة التي تتطلب كثافة في الأيدي العاملة وتنتج سلعاً غير تجارية، نظراً إلى إمكانية مساهمتها في توليد فرص العمل. وهذه القطاعات، ولاسيما المشاريع الزراعية الصغيرة، ومشاريع البناء، والورش الصغيرة، وبعض قطاعات الخدمات، والأشغال العامة، تدعم استيعاب القوى العاملة وتتيح فرصاً للتدريب أثناء العمل يستفيد منها الوافدون الجدد إلى أسواق العمل النظامية[120].

وفي الوقت ذاته، تساعد هذه القطاعات في تخفيف القيود المحلية على العرض في منطقة الإسكوا بمجموعة وسائل منها مثلاً، المعروض الغذائي، أو عناصر الإنتاج في قطاع الصناعة التحويلية، أو السلع القابلة للتصدير، أو تشييد الطرق الريفية ومرافق الري من خلال برامج الأشغال العامة. ويمكن تمويل هذه الحوافز وبرامج الأشغال العامة من الضرائب العامة والقروض الموجهة من المؤسسات التي تملكها الدولة والمؤسسات المالية الخاصة.

3- تشجيع الصادرات غير التقليدية

(119) على سبيل المثال في إطار برنامج "التدريب لإيجاد عمل"، تؤمن الحكومة التدريب الذي يهدف إلى تزويد العمال بالمهارات الفنية اللازمة للعمل في شركة معينة. والشركة بدورها تجري استثماراً وتستخدم العمال المدربين. ولهذا البرنامج خصوصية تميزه عن غيره من حوافز الاستثمار، هي أنه يحسن مهارات العمال حتى في الحالات التي تكون فيها الشركة قد انتقلت إلى مكان آخر. A. MacEwan, op. cit.

(120) يحدث النمو الاقتصادي أثراً إيجابياً أكبر على تخفيف حدة الفقر عندما يتركز في القطاعات التي يكثر فيها عدد العاملين من الفقراء. H.A. Pasha and T. Palanivel, op. cit., p. 16. See also T. McKinley, "The macroeconomics of poverty reduction: initial findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme" (UNDP, August 2003).

توضح الأدبيات المتعلقة بالسياسة الصناعية أن زيادة الصادرات يمكن أن تسهم كثيراً في زيادة الإنتاجية لأنها تخضع المنتجين لاختبار صارم هو النفاذ إلى الأسواق الخارجية. وعلاوة على ذلك، يعتبر نمو الصادرات عاملاً أساسياً في توليد الفوائض التجارية المنشودة وتراكم الاحتياطي من العملات الأجنبية، مما يدعم استقرار أسعار الصرف في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

وإن لم تستطع البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً أن تكون احتياطياً ضخماً من العملات الأجنبية عن طريق الفوائض التجارية، ستضطر دائماً للبحث عن أشكال غير مستحسنة من التمويل الدولي، ومنها المساعدات وتدفقات محفظات رؤوس الأموال، أو الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية بشروط يمكن أن تحد من قدرتها على اعتماد سياسات تركز على الحقوق. ويتطلب نمو الصادرات في الأجلين المتوسط والطويل تثبيت سعر صرف عند مستوى تنافسي، وكذلك اتخاذ مبادرات منسقة على صعيد السياسة الصناعية تهدف إلى تكوين ميزات وطنية تنافسية في القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية[121]. ومن الضروري أن تؤدي الحكومات دوراً في المهمة المعقدة التي تقتضي انتقاء القطاعات الرابحة، وهي مهمة نجحت فيها بلدان عديدة في شرق آسيا وفي مناطق أخرى وعلى فترة طويلة من الزمن[122].

ويجب تمويل هذه الأولويات في السياسة العامة من مصادر وطنية وإقليمية[123]. فتأمين الموارد اللازمة محلياً لدعم الاستراتيجية الإنمائية المرتكزة على الحقوق يتطلب جهوداً متضافرة، لأن العديد من بلدان الإسكوا لا تملك المدخرات والإيرادات الضريبية الكافية لتمويل هذه البرامج الطموحة لصالح الفقراء[124]. وتتطلب هذه البرامج دعماً إضافياً من مصادر إضافية للإنفاق العام، فضلاً عن مصادر التمويل الخاصة المشار إليها آنفاً. ويجب تمويل هذه النفقات الإضافية من الضرائب وليس من الديون.

وتختزن معظم بلدان الإسكوا إمكانات يمكن استغلالها لتحسين تحصيل الضرائب، فنسب الضرائب لا تتجاوز في الكثير من الأحيان 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول 11). ويكاد النظام الضريبي في معظم بلدان الإسكوا يقتصر على فرض الضرائب غير المباشرة، ومنها الضرائب على النفط، مما يعمق الفوارق التي تشوب هيكل اقتصادات هذه البلدان. ولا تفرض بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي

---

(121) انظر مثلاً: A.H. Amsden, *The Rise of the 'Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (Oxford University Press, 2001); A.H. Amsden, "Bringing production back in - Understanding Government's economic role in late industrialization", *World Development*, vol. 25, No. 4 (Elsevier Science Ltd., 1997), pp. 469-480; H.J. Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State* (Zed Books, 2003); and H.J. Chang, *The Political Economy of Industrial Policy* (Macmillan Press, 1994).

(122) انظر: M.R. Agosín, and D. Tussie (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy* (Macmillan Press 1993); H.J. Chang, "The political economy of industrial policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17 (June 1993), pp. 131-157; and G. Gereffi and D.L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton University Press, 1990).

(123) اقتراح أن تعتمد البلدان خصوصاً على المدخرات المحلية أكثر من اعتمادها على المدخرات الأجنبية يؤيده المؤلف الرائد لـ: M. Feldstein and C. Horioka, "Domestic saving and international capital flows", *The Economic Journal*, vol. 90 (June 1980), pp. 314-329; and by more recent research by G. Calvo, L. Leiderman and C. Reinhart, "Capital inflows and exchange rate appreciation in Latin America: The role of external factors", *IMF Staff Papers*, vol. 40, No. 1 (IMF, 1993), pp. 108-151. For a political economy interpretation of these findings, see G. Palma, "Three and a half cycles of 'mania, panic and [asymmetric] crash': East Asia and Latin America compared", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, No. 6 (Cambridge Political Economy Society, 1998), pp. 789-808.

(124) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الإسكوا 2003-2004"، (E/ESCWA/EAD/2004/4).

أي ضرائب على الدخل، وإنفاذ قوانين الضرائب في مختلف أنحاء المنطقة متساهل إلى حد يبلغ معه الأثر المنشود من الضرائب مستوى أقل حتى مما يبدو عليه في الظاهر[125].

وإضافة إلى ذلك، يُهدر جزء كبير من الضرائب المفروضة دون تحقيق أي أثر لصالح الفقراء. فبعض البلدان، مثل الأردن والإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية وعُمان واليمن، تخصص ربع ميزانية الحكومة المركزية على الأقل لنفقات الدفاع. وتنفق عُمان ومصر 15 في المائة فقط من الميزانية المالية على الصحة والتعليم، بينما لا يتجاوز إنفاق الجمهورية العربية السورية 10 في المائة على هذا الصعيد[126]. وفي الواقع يشكل ذلك نمطاً منهجياً لتقديم الإنفاق على الدفاع على الإنفاق الاجتماعي. وتسجل تونس أعلى نسبة للإنفاق الاجتماعي إلى الإنفاق على الدفاع، حيث يبلغ الإنفاق على الدفاع أدنى معدل في المنطقة. وبفضل قرار متعمد لتخصيص الموارد للصحة والتعليم، سجلت تونس انخفاضاً سريعاً وكبيراً في معدّل انتشار الفقر[127].

الجدول 11- الإيرادات الضريبية في مجموعة مختارة من بلدان الإسكوا، 2000-2004 (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلدان	2000	2001	2002	2003	2004
الأردن	19.0	19.0	17.9	18.8	20.8
البحرين	4.2	4.6	4.5	..	..
عمان	7.2	7.4	..	..	..
الكويت	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد
لبنان	12.5	11.9	15.1	..	..
اليمن	..	..	..	..	0.6

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى مطبوعات عديدة صادرة عن الإسكوا، ومطبوعة صادرة عن البنك الدولي عن "مؤشرات التنمية في العالم" (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).

ملاحظة: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات أو عدم التبليغ عنها.

ويستلزم تحقيق الاستدامة المنشودة في مستوى الإنفاق العام تحديث الأنظمة الضريبية وتوسيعها في منطقة الإسكوا، وتحسين تحصيل الضرائب وإدارتها، بهدف زيادة الإيرادات وتحسين أثر الضرائب على التوزيع. فالإيرادات الضريبية تؤدي دوراً أساسياً في حشد المواد اللازمة كي تؤدي الدولة وظائفها في تخصيص الموارد وتوزيعها، لأغراض النمو والاستقرار، ولاسيما في البلدان ذات الأنظمة المالية الضعيفة[128]. والاستثمار في تحصيل الضرائب وإدارتها يمكن أن يأتي بعوائد مرتفعة للحكومة، والنظام الضريبي الذي يخدم مصالح الفقراء يؤدي دوراً أساسياً في تحسين الرفاه الاجتماعي الطويل الأجل.

(125) See P. Rivlin, *Economic Policy and Performance in the Arab World* (Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 55-56.

(126) لمزيد من التفاصيل انظر: M.Q. Islam, "Fiscal policy and social welfare in selected MENA countries", in *Earnings Inequality, Unemployment, and Poverty in the Middle East and North Africa*, eds. Shahin, W. and Dibeh, G. (Greenwood Press, 2000).

(127) المرجع نفسه.

(128) ويتوقف أثر زيادة الضرائب على تأخير النمو على كيفية إنفاق الدولة للأموال. وتؤدي زيادة الضرائب إلى تعزيز النمو وليس إلى إعاقته عندما تنفق الأموال العامة على إنشاء هياكل أكثر فعالية وتكوين قوى عاملة أكثر إنتاجية. A. MacEwan، مرجع سبق ذكره.

وعلى الرغم من ذلك، تشكو معظم البلدان من عدم كفاءة تحسين تحصيل الضرائب وإدارتها. فبهدف تمويل السياسة الضريبية التي تشجع النمو وتخدم مصالح الفقراء، وتوزيع الدخل مع الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، تحتاج معظم بلدان الإسكوا إلى زيادة معدلات الضرائب واعتماد الضريبة التصاعدية، بما في ذلك التحوّل من الضريبة غير المباشرة إلى الضريبة التصاعدية المباشرة.

وعلاوة على ذلك، سيكون من الضروري توسيع القاعدة الضريبية من خلال فرض ضرائب على الثروة، وعلى الممتلكات الثانوية أو الكبيرة في المدن والأرياف؛ وعلى المداخيل غير المكتسبة نتيجة العمل ومنها أرباح الفائدة ورأس المال؛ وعلى العمليات المالية؛ وتدفقات رأس المال الدولي. وعلى الرغم من وجود العقبات الاقتصادية والإدارية، وخصوصاً في البلدان التي تشكو من ضعف القطاع العام وانتشار القطاع غير النظامي، لا تشكل هذه العقبات العائق الأساسي أمام توسيع القاعدة الضريبية في معظم بلدان الإسكوا. فالعنصر السياسي هو العائق الأكبر. إلا أن الضغوط المحلية على الامتيازات الاقتصادية والمخاطر التي تهدد بهروب رأس المال يجب ألا تمنع الدولة من حشد الموارد المحلية، ولاسيما عندما يكون مصدرها الريع.

ونتيجة لذلك، تتطلب الاستراتيجيات الإنمائية المرتكزة على الحقوق سياسات ضريبية ومالية ناشطة تشجع النمو. إلا أن هذه السياسات يجب أن تتجنب الإفراط في التوسع، ليس لأن السياسات الضريبية التوسعية تبعد الاستثمار الخاص. وليس هناك ما يثبت أن هذا هو الحال في البلدان الفقيرة ولا في البلدان التي تعاني من قيود على الطلب كما في منطقة الإسكوا. فهذه البلدان تسجل معدلات منخفضة من الاستثمار الخاص نتيجة لانخفاض المدخرات وضعف الطلب، وليس لأن الدولة تستهلك المدخرات المتوفرة أو تبددها.

غير أن الاستراتيجيات الإنمائية المناصرة للفقراء يجب أن تتجنب عادة المبالغة في السياسات التوسعية المالية والنقدية والخاصة بسعر الصرف للأسباب الثلاثة التالية:

(أ) أن الحجج التي تستخدم دفاعاً عن هذه السياسات التوسعية تعتمد على قراءة غير وافية لتجارب الولايات المتحدة الأمريكية والبلدان الأوروبية الكبرى في أواسط القرن العشرين. وقد كان بإمكان هذه البلدان إما أن تكون صاحبة العملة المتداولة عالمياً، كما كانت حال المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية قبل الحرب العالمية الأولى، والولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية، أو كان بإمكانها الحصول على العملات الأجنبية بسهولة أكبر بكثير من بلدان اليوم الفقيرة التي تشكو من قيود شديدة على ميزان مدفوعاتها؛

(ب) أن السياسات التوسعية المالية والنقدية الخاصة بسعر الصرف يمكن أن تؤدي إلى طفرات غير مستدامة، قد تتسبب في زعزعة استقرار الاقتصادات والأنظمة السياسية، وهذا يصح في وضع الاقتصادات التي عانت من افتقار مزمن إلى الاستثمار، والتي يجتمع فيها ارتفاع معدلات البطالة مع تدني القدرة الاحتياطية في قطاعات رئيسية للاقتصاد، وفي هذه الحالات يمكن أن يؤدي أي تحول مفاجئ أو جذري في السياسة العامة إلى تسارع في ارتفاع معدلات التضخم، وأن يدفع بالعملة الوطنية في حلقة انحدارية؛

(ج) أن خيار التوسع الكلي لا يكون دائماً مجدياً من الناحية السياسية، فإذا أفضى أي تغير على صعيد السياسة العامة الاقتصادية إلى تدهور سريع في الميزان المالي، قد يرى معارضو الاستراتيجية في ذلك عذرا للهجوم على أولويات الحكومة لصالح الفقراء. وهذا الهجوم يمكن أن يؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي، وهروب رؤوس الأموال، والمضاربة بالعملات الأجنبية أو سندات الخزينة، وبالتالي إلى تسارع وتيرة

التضخم، وإحداث أزمة في ميزان المدفوعات، حتى بعد أن يظهر أثر السياسات التوسعية على التوزيع لصالح الفقراء.

ويجب رسم السياسات المالية المناصرة للفقراء بتوازن دقيق، بحيث يمكنها تحقيق ما تعجز عنه السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف، أي برامج الاستثمار الموجهة، ومنح الحوافز للقطاع الخاص لدعم أهداف الحكومة التي تخدم الفقراء، والتثبيت الاقتصادي عند الضرورة.

هاء- السياسة النقدية ومكافحة التضخم

يقصد بالسياسة النقدية عموماً السياسة التي تتدخل بموجبها الدولة في تنظيم المعروض النقدي وأسعار الفائدة. ويتولى تنفيذ هذه السياسة البنك المركزي، إما بصفته الجهة المنظمة للقطاع المالي، أو من خلال مشاركته في عمليات السوق المفتوحة وفي تمويل العجز الحكومي.

ويمكن أن تساهم السياسة النقدية في إنجاح الاستراتيجية الإنمائية المرتكزة على الحقوق بأربع طرق مختلفة هي: (أ) دعم السياسات المالية المناصرة للفقراء المبينة آنفاً؛ (ب) المساعدة على تخفيض تكاليف الاستثمار إلى الحد الأدنى والمساعدة في تثبيت النظام المالي المحلي وسعر الصرف الحقيقي وميزان المدفوعات؛ (ج) تجنب الانخفاض الشديد أو الارتفاع السريع أو التسارع في ارتفاع التضخم؛ (د) دعم تحسين تخصيص الموارد من خلال تأمين الاعتمادات للقطاعات ذات الأولوية وإدارة الضوابط على رأس المال في البلد. وهذه النقاط يجري تناولها وشرحها أدناه.

وأهم أداة للسياسة النقدية، ولاسيما في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، هي التحكم بمستوى أسعار الصرف. ويجب أن تتجنب الاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق الخطأ الشائع، المتمثل في إسناد ثلاثة أدوار لأسعار الفائدة، قد تكون متضاربة، وهي ضمان التوازن بين الاستثمارات والمدخرات، وضبط التضخم، وتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات.

وإذا كان على أسعار الفائدة أن تؤدي هذه الأدوار الثلاثة في آن معاً، على نحو ما تنص عليه الاستراتيجيات التي تدعو لها المؤسسات المالية الدولية، فيجب أن تكون مرتفعة دائما، إذ لا يمكن أن تنخفض إلى ما دون المعدلات التي يتطلبها أي من هذه الأدوار الثلاثة. وإذا انخفضت أسعار الفائدة فإما تصبح المدخرات غير كافية لتمويل المشاريع الاستثمارية المنشودة، أو يرتفع معدل التضخم، أو يقع ميزان المدفوعات في حالة عجز. ولجميع هذه الحالات آثار سلبية على الاستقرار المالي، والاستثمار، وتوليد فرص العمل، والتوزيع، والنمو. فارتفاع أسعار الفائدة لفترات طويلة، مثلاً، يترافق مع آثار انحدارية على توزيع الدخل، وأزمات مالية، وأزمات في ميزان المدفوعات[129].

ومن الضروري أن يهدف التحكم بأسعار الفائدة، أساساً، إلى ضمان توازن السوق المالية والنقدية، بما في ذلك التوازن بين المدخرات والاستثمارات. فلا تمييز في أسعار الفائدة بين القطاعات الاقتصادية (فالجميع يدفعون أسعار الفائدة ذاتها على القروض بصرف النظر عن الأهمية الاجتماعية والعوامل الخارجية المحيطة بمشاريعهم الاستثمارية). ولذلك من المهم أن يترافق التحكم بأسعار الفائدة مع أدوات

(129) See G. Argitis and C. Pitelis, "Monetary policy and the distribution of income: evidence for the United States and the United Kingdom", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 23, No. 4 (M.E. Sharpe Inc., 2001), pp. 617-638; and H.J. Chang and I. Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Books, 2004).

أخرى، منها مثلاً، تقديم الحوافز للاعتمادات الموجهة للاستثمار في القطاعات ذات الأولوية التي تخدم مصالح الفقراء.

ولا شك في أن أسعار الفائدة تؤدي دوراً حاسماً في ضبط التضخم، نظراً إلى تأثيرها على مستويات الادخار والاستثمار، وبالتالي على الطلب الكلي. غير أن ذلك يجب ألا يكون الأولوية الرئيسية. فأسعار الفائدة يجب أن تستخدم لضبط الطلب في حالات استثنائية فقط، حيث يتعذر الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي. وفي الظروف الطبيعية، يجب أن تنظم السياسة المالية مستوى الطلب وتركيبته. وإذا لم يلق على أسعار الفائدة عبء هذه المهمة الإضافية، يمكن أن تكون في مستويات أدنى وأكثر ملاءمة للنمو، مما يدعم بالتالي توسع الاستثمار، ويقلص أعباء خدمة الدين العام المحلي.

وعلاوة على ذلك، توفر أسعار الفائدة موارد إضافية لتحقيق الأهداف التي تخدم مصالح الفقراء[130]. وفي الوقت ذاته، يجب ألا يكون لأسعار الفائدة دور أساسي في الحفاظ على توازن ميزان المدفوعات. فمن الضروري أن يتضمن كل برنامج إنمائي يخدم مصالح الفقراء استراتيجية لميزان المدفوعات، تشمل سياسات خاصة للتجارة الخارجية، وللاستثمار الأجنبي، والتحويلات، ومنها المساعدات الخارجية. والعوامل المؤثرة على تلك التدفقات تبلغ من الدقة ما يتطلب أكثر من مجرد التحكم بأسعار الفائدة للنجاح في معالجتها.

وتزعم النظرية السائدة أن ضبط التضخم هو الهدف الأهم في السياسة النقدية، إذ يعتقد أن انخفاض التضخم يعزز تطور السوق، ويشجع الاستثمار الخاص، ويدفع عجلة النمو الطويل الأجل، مما يعني افتراض وجود علاقة مقايضة بين التضخم والنمو. وعلاوة على ذلك، تؤكد النظرية السائدة أن التضخم ينجم أساساً عن عوامل نقدية، ولاسيما عن تحويل العجز المالي إلى نقود، وأن السبيل الرئيسي لتخفيض التضخم هو إجراء إصلاحات على السياسة المالية والنقدية والتحكم بأسعار الفائدة. ووفقاً للنظرية السائدة، يجب دعم هذه الإصلاحات بالخصخصة، والتجارة، وتحرير الحساب المالي وحساب رأس المال، وبإصلاحات أخرى تجرى على السياسة العامة للاقتصاد الكلي، وتهدف إلى ترسيخ الاستراتيجية الإنمائية الخاصة أو التقليدية.

ولا شك في أن السياسة الانكماشية المالية والنقدية يمكن أن تساعد في تقليص التضخم مهما كانت أسبابه. غير أن هذه الاستراتيجية نادراً ما تنسجم مع أهداف النمو المطرد، والاستقرار الاقتصادي الكلي، وتحقيق النتائج لصالح الفقراء. فالسياسات الانكماشية تؤدي إلى تقييد النمو، وتحويل الدخل إلى القطاع المالي والشريحة الغنية، وتتضارب مع أهداف السياسات المالية المناصرة للفقراء، فتزيد كلفة هذه السياسات، وقد تجردها حتى من الفعالية.

ويعزى عدم صحة النهج التقليدي إلى أسباب أخرى أيضاً. فلا توجد أدلة دامغة تؤكد وجود علاقة مقايضة ثابتة بين التضخم والنمو، لا في منطقة الإسكوا ولا في مناطق أخرى. فإذا كانت علاقة المقايضة مرتكزة بين التضخم والنمو، فهي علاقة غير واضحة وغير ثابتة، وفقاً لما تؤكده البيانات المتاحة، والآراء المتضاربة في الأدبيات، والمتغيرات المتسارعة في معدلات البطالة في معظم الاقتصادات[131]. وكثيراً ما

(130) Argitis and Pitelis have shown that lower interest rates can raise the industrial profit share, reduce production costs and inflation, and improve competitiveness. This less restrictive economic environment promotes investment, productivity and growth. G. Argitis and C. Pitelis, "Monetary policy and the distribution of income: evidence for the United States and the United Kingdom", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 23, No. 4 (M.E. Sharpe Inc., 2001), p. 633.

(131) انظر: P. Arestis and M. Sawyer, "Reinventing fiscal policy", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 1 (M.E. Sharpe Inc., 2003), pp. 3-25.

تلجأ الدراسات التقليدية إلى التعميم استناداً إلى حالات قليلة شهدت ارتفاعاً حاداً في التضخم رافقه تراجع في النمو ثم انتعاش تزامن مع القضاء على التضخم، ولم تكن أي منها في منطقة الإسكوا.

ويمكن أن يؤدي الارتفاع الحاد في التضخم إلى ضعف شديد في أداء الاقتصاد الكلي. وفي هذه الحالات، يمكن أن تؤدي عملية التثبيت إلى نمو في الإنتاج والإنتاجية. غير أن ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض معدلات النمو يمكن أن يكونا دليلاً على مشاكل وعمليات اقتصادية أخرى منها، مثلاً، التحول إلى النظام الرأسمالي في الاقتصادات الاشتراكية سابقاً؛ والنزاعات الاجتماعية واختلالات القطاعات المالية في منطقة أمريكا اللاتينية؛ والقيود على العرض والحروب الأهلية في الكثير من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي تسجل ارتفاعاً في معدلات التضخم؛ والضغوط على ميزان المدفوعات؛ والاضطرابات السياسية في بلدان عديدة أعضاء في الإسكوا. وفي هذه الحالات قد لا يؤدي تثبيت التضخم، تلقائياً بحد ذاته، إلى انتعاش النمو.

وبمزيد من الدقة، يمكن القول إن علاقة المقايضة العامة بين التضخم والنمو غير موجودة على الأرجح، لأن المعروف عن الاقتصادات أنها تحقق نمواً سريعاً، لفترات طويلة، قد تمتد على عقود في الكثير من الأحيان، في ظل معدلات بطالة ثابتة أو متراجعة ومعدلات تضخم معتدلة أو غير متسارعة. ولذلك لا يكفي مجرد افتراض وجود علاقة مقايضة بين التضخم والنمو. فهذه العلاقة يمكن أن تتغير وفقاً للتطور الهيكلي والمؤسسي الذي يشهده الاقتصاد، ولمراحل الدورة الاقتصادية، ولسياسات الدولة الاقتصادية. وكل علاقة مقايضة مفترضة يجب التحقق من وجودها في كل اقتصاد وفي كل مرحلة من مراحل تطوره. ونتيجة لذلك، من المضلل رسم سياسات اقتصادية ترتكز على فرضية وجود علاقة مقايضة ثابتة وعامة بين التضخم والنمو.

وحتى لو وجدت علاقة المقايضة، يرجح أن تكون علاقة غير خطية. فمع أن الانخفاض الشديد والارتفاع الحاد في معدل التضخم يمكن أن يلحقا أضراراً بالنمو، تبين التقييمات التجريبية أن التضخم المعتدل لا يحدث آثاراً سلبية على النمو والتوزيع والفقراء، وهو ليس عرضةً للتسارع. وعلاوة على ذلك، لا يؤدي التضخم المعتدل، بالضرورة، إلى تباطؤ النمو، وتراجع الاستثمار، وتفاقم البطالة، وتضاؤل الاستثمار الأجنبي المباشر، أو تدهور أي من المتغيرات الهامة، بما في ذلك توزيع الدخل[132]. فالتضخم المعتدل يمكن حتى أن يساعد في تعزيز النمو الاقتصادي المطرد، ولاسيما في حالات توفر القدرة الفائضة، وارتفاع معدلات البطالة أو العمالة الناقصة.

وهناك ما يشير إلى أن التضخم المعتدل يؤدي إلى زيادة دخل الفقراء وأن الانكماش النقدي يؤدي إلى تدهور نسبي في أوضاع الفقراء[133]. والواقع أن دراسات عديدة تؤكد أن المبالغة في خفض معدلات التضخم تضر بالنمو، ولاسيما إذا كانت الأسعار والأجور قابعة في الحد الأدنى. وإضافة إلى ذلك، يختلف المعدل الأمثل للتضخم باختلاف المكان والزمان، وقد يرتبط إيجابياً بمعدل النمو الاقتصادي. وفي الخلاصة، إذا كان

(132) انظر مثلاً: M. Bruno, "Does inflation really lower growth?", *Finance and Development*, vol. 32, No. 3 (September 1995), pp. 35-38; M. Bruno and W. Easterly, "Inflation and growth: In search of a stable relationship", *Federal Reserve Bank of St Louis Review* (May-June 1996), pp. 139-146; H.J. Chang and I. Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Books, 2004), chap. 11; R. Dornbusch and S. Fischer, "Moderate inflation", NBER Working Paper No. 3896 (National Bureau of Economic Research (NBER), March 1993); G. Epstein and E. Yeldan, "Alternatives to inflation targeting monetary policy for stable and egalitarian growth in developing countries: A multi-country research project" (unpublished manuscript, April 2004); and J.M. Rao, op. cit.

(133) انظر: J. Forder, "Central bank independence: Economic theory, evidence and political legitimacy", *International Papers in Political Economy*, vol. 10, No. 2 (2003), pp. 1-53; J. Vandemoortele, op. cit., p. 13; and J. Weeks et al., "Case study of Viet Nam: Seeking equity within growth", CDPR Discussion Paper No. 2102 (School of Oriental and African Studies, 2002).

ارتفاع التضخم يضر بالفقراء، فالمبالغة في تخفيضه، وفي سياسات التثبيت التقليدية ليست أقل ضرراً. "فلا أدلة دامغة تدعم الحجة القائلة بأن الانخفاض الشديد في معدل التضخم مفيد للنمو والفقراء. والواقع أن شدة انخفاض معدل التضخم قد لا تقل ضرراً عن حدة ارتفاعه"[134].

وعلاوة على ذلك، تدّعي النظرية السائدة أن التضخم يلقي أعباءً جسيمة على الفقراء بالذات، لأن إيراداتهم، وخصوصاً الأجور ومعاشات التقاعد والمستحقات، تُحدد بالقيمة الإسمية، وتتعرض للتآكل السريع في حالات التضخم. كما تشكل السيولة جزءاً كبيراً من أصول الفقراء مقارنة بأصول الأغنياء، وهذه السيولة تفقد قيمتها بفعل التضخم، ويتعذر على الفقراء حماية أنفسهم من التضخم نظراً إلى صعوبة وصولهم إلى النظام المالي.

وبينما يُرجح أن تكون هذه الروابط صحيحة، تظل عاجزة عن إعطاء صورة كاملة عن الواقع للأسباب التالية[135]: (أ) لا يتعامل عدد كبير من الفقراء، ولاسيما في المناطق الريفية، مع الاقتصاد النقدي ولا يعتمدون على الإيرادات النقدية قدر اعتماد نظرائهم في المدن؛ (ب) كثيراً ما يكون الفقراء في حالة مديونية صافية، ويكون التضخم وسيلة لتخفيف أعباء ديونهم؛ (ج) يستطيع الفقراء الذين ينتجون الأغذية الاستفادة من الارتفاع النسبي في أسعار الأغذية بسبب التضخم؛ (د) تظهر التجارب في أمريكا اللاتينية أن الطبقة المتوسطة هي أكثر تعرضاً للتأثر بارتفاع التضخم لأنها تعتمد كثيراً على المبادلات النقدية ولا تملك الفائض الكافي للاستثمار. كما أنها لا تملك إمكانية الحصول على السلع الأساسية المنتجة في المنزل خلافاً لفقراء الأرياف[136]؛ (●) تبيّن دراسات عديدة أن الفقراء هم أكثر الفئات معاناة من عواقب البرامج التقليدية لمكافحة التضخم[137].

ونتيجة لهذه البرامج، يفقد الفقراء القيمة المطلقة والنسبية لأصولهم. وهذا يعني أن برامج مكافحة التضخم تزيد الفقراء فقراً وتزيد الأثرياء ثراءً نسبياً إن لم يكن في المطلق. فهذه البرامج تؤدي إلى تدني الأجر الحقيقي، وانخفاض معدل النمو الاقتصادي، وارتفاع معدل البطالة، وازدياد كلفة الديون، وفي أحيان كثيرة، إلغاء قوانين العمل التي تساعد في حماية المستوى المعيشي للفقراء. ولا علاقة واضحة خطية أو ثابتة بين التضخم وتوزيع الدخل، لا في الأجل القصير ولا في الأجل الطويل. فهذه العلاقة غير مباشرة ومعقدة للغاية، والمبالغة في التبسيط عند إدعاء أن التضخم هو دائماً ضار بالفقراء، تستند إلى حالات قليلة لا تعبر عن الوضع العام، إذ يبدو أن التضخم بحدود معقولة لا يحدث أثراً يذكر على وضع الفقراء ولا على توزيع الدخل[138].

---

(134) J. Vandemoortele, op. cit., p. 13. See also T. McKinley, "The macroeconomics of poverty reduction: initial findings of the UNDP Asia-Pacific Regional Programme" (UNDP, August 2003).

(135) Sahay, Cashin and Mauro claimed that while inflation erodes the wages of the poor, the confiscation of their savings is not a particularly grave issue given that they hold little cash. R. Sahay, P. Cashin and P. Mauro, "Macroeconomic policies and poverty: the state of play and a research agenda" (IMF, 2001).

(136) See H.A. Pasha and T. Palanivel, op. cit., p. 13; and J. Vandemoortele, op. cit., p. 13.

(137) See, for example, G. Garuda, "The distributional effects of IMF Programs: A cross-country analysis", *World Development*, vol. 28, No. 6 (Elsevier Science Ltd., 2000), pp. 1031-1051; M. Pastor, "The Effects of IMF programs in the Third World: Debate and evidence from Latin America", *World Development*, vol. 15, No. 2 (Elsevier Science Ltd., 1987), pp. 249-262; and J.R. Vreeland, "The Effect of IMF Programs on Labor", *World Development*, vol. 30, No. 1 (Elsevier Science Ltd., 2001), pp. 121-139.

(138) See A. Bulíř, "Income inequality: Does inflation matter?", *IMF Staff Papers*, vol. 48, No. 1 (IMF, 2001), pp. 139-159; and H.A. Pasha and T. Palanivel, op. cit., pp. 14-15.

ومن الخطأ، بوجه عام، الإصرار على معالجة مشاكل الفقر وعدم المساواة المتجذرة في منطقة الإسكوا بسياسات مكافحة التضخم. وأي محاولات جادة لتخفيف حدة الفقر وتحسين توزيع الدخل في هذه المنطقة تتطلب برامج خاصة تشارك فيها السلطات الحكومية على اختلاف مستوياتها، ولا تقتصر على السلطات النقدية.

وبرامج مكافحة التضخم المرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا تعترف بالخسائر التي يتكبدها الفقراء من حيث مستويات مداخليهم وتوزيع الدخل بسبب التضخم، وكذلك بالتكاليف التي تنجم عن الاستراتيجيات السائدة لتثبيت التضخم. ويجب أن تأخذ هذه البرامج في الاعتبار التجارب التي تبين أن معدلات التضخم المعتدلة والثابتة لا تحدث، بالضرورة، نتائج تضر بالاقتصاد الكلي؛ وأن كثرة الانشغال بهاجس تخفيض معدل التضخم يمكن أن تضر بالفقراء نظراً إلى ارتباط ذلك بتباطؤ النمو، وارتفاع معدل البطالة، وارتفاع أسعار الفائدة لفترات طويلة. ولا يقصد من هذه الحجج القول إن التضخم وضع "سليم"، بل يُقصد التأكيد على أن هناك خيارات فيما يتعلق بتحديد الأولوية التي يجب أن تعطى لضبط التضخم ومدى التشدد الذي يجب أن تبلغه هذه العملية. وهذه ليست مسائل فنية بحتة، ولا تعني أن الفوائد التي يأتي بها الانخفاض الشديد في معدل التضخم تفوق بالضرورة أي خيار بديل يمكن تصوره في أي وقت.

ومن الضروري أن تضم سياسات مكافحة التضخم المرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا مجموعة واسعة من السياسات المنسقة بدقة والتي تشمل السياسة النقدية والمالية، وسياسة الأسعار والدخل، والسياسة الصناعية، وسياسة سعر الصرف. غير أن الاستراتيجيات السائدة تعتمد أساساً على سياسة أو اثنتين من السياسات الجذرية، وخصوصاً على التقشف المالي والتحكم بأسعار الفائدة. ويعزى هذا الفارق إلى أن سياسات مكافحة التضخم المرتكزة على الحقوق تعالج أسباب التضخم البنيوي أو الطويل الأجل، والمتصلة بجانب العرض في الاقتصاد، وخصوصاً في الاقتصادات الأكثر تنوعاً[139]. أما استراتيجيات مكافحة التضخم السائدة، فتركز على الظواهر النقدية للتضخم، وآليات انتشاره، مما يؤدي إلى تركيز شبه حصري على جانب الطلب في الاقتصاد.

غير أن معالجة أسباب التضخم تتطلب عادة مجموعة واسعة من أدوات السياسة العامة، تدعمها مفاوضات تهدف إلى تنسيق مختلف المطالب على مداخيل القطاعات وتخفيف حدة النزاعات في توزيع هذه المداخيل. ويجب أن تسعى سياسات مكافحة التضخم المرتكزة على الحقوق إلى تحقيق أهداف الحكومة على صعيد الإنصاف والنمو الطويل الأجل، بدلاً من أن تخضع جميع سياسات الدولة لهدف تثبيت التضخم. والجمع بين سلسلة السياسات المطلوبة من جهة، وحماية أهداف الحكومة لخدمة مصالح الفقراء من جهة أخرى، يمكن أن يسهل التزام المجتمع بخفض معدل التضخم وتثبيته. وما لم يتحقق هذا الالتزام الواسع النطاق باستقرار الاقتصاد الكلي، تضطر الحكومة أن تلجأ إلى أدوات ناقصة تستند إلى معلومات غير كافية، وربما رغم عدم رغبة بعض القطاعات الاجتماعية المتمنعة، بغرض فرض أهدافها على المجتمع. وهذا يزيد من تكاليف التضخم، ويؤثر، حتماً، على رفاه الغالبية في المجتمع.

وباستطاعة نمو الإنتاج والإنتاجية أن يخفف القيود على العرض وعلى البنية التحتية في بلدان الإسكوا. وهذا يساعد في تخفيف حدة النزاعات التي تنشأ حول التوزيع، ويعزز التعاون الاجتماعي بهدف ضمان استمرار النمو وتحسين التوزيع. وللمفاوضة المركزية أهمية بالغة على هذا الصعيد لأن الأسباب المؤدية إلى

(139) في المقابل، يرتبط التضخم في الاقتصادات النفطية ارتباطاً وثيقاً بميزان المدفوعات.

التضخم وعدم الاستقرار الاقتصادي يمكن أن تعالج بواسطة آليات تحديد الأجور، ومن خلال التوفيق بين المطالب المتنافسة على الدخل الوطني.

وفي الوقت ذاته، من الضروري استخدام حوافز قانونية وسياسية واقتصادية لمكافأة المواقف المتعاونة وردع المواقف المتمنعة. كما يجب اعتماد أدوات أخرى للسياسة العامة في إطار هذه الاستراتيجية الطويلة الأجل لضبط التضخم منها، مثلاً، تصحيح الضرائب والتعريفات الجمركية وغيرها من الحواجز التجارية؛ وفرض حدود على الائتمانات وضوابط على الأسعار، ولاسيما في المرافق العامة؛ والتحكم في أسعار الفائدة وأسعار الصرف، ولو ضمن حدود معينة ولفترات زمنية عابرة.

ومع أن خفض معدل التضخم يمكن تحقيقه بكلفة اجتماعية مقبولة، فهو يتطلب أكثر من مجرد ضبط الإنفاق العام، أو تحديد المعروض النقدي، أو رفع أسعار الفائدة. فمعدل التضخم المنخفض والمستقر هو نتيجة لتنمية اقتصادية طويلة الأجل ولالتزام اجتماعي بتثبيت الأسعار، يندرجان في إطار ميثاق إنمائي يرتكز على الحقوق في منطقة الإسكوا. وللتعاون الاجتماعي وتنسيق السياسات دور في تهيئة بيئة يلتزم المجتمع فيها بخفض معدل التضخم، ويكون السلوك الاقتصادي فيها ممتثلاً لهذا الهدف، وتسهم فيها سياسة الحكومة مباشرة في تحقيق هذه النتيجة. وهذا يضيق المجال ويقلل الحاجة إلى إجراءات استنسابية تتخذها البنوك المركزية، ومنها خصوصاً التغييرات التحكمية في أسعار الفائدة، التي تسبب حالة من عدم اليقين، وتثني عن الاستثمار، وتزيد البطالة، وتعوق تحقيق الأهداف المؤاتية لمصالح الفقراء، مثل الأهداف الإنمائية للألفية. وفي إطار للسياسة العامة يخدم مصالح الفقراء، لا تكون مهمة ضبط التضخم حكراً على مؤسسة حكومية واحدة، مثل البنك المركزي أو وزارة المالية، بل هي رهن بهدف وطني استراتيجي يدعم مسيرة التنمية المرتكزة على الحقوق.

واو- ميزان المدفوعات وسياسة سعر الصرف

لا تستخدم عملات البلدان الفقيرة في عمليات التداول الدولية ولا تملك قيمة احتياطية، ولا تستخدم في تصفية المعاملات بين مختلف البلدان. وهذه العوائق تضعف قدرة البلدان الفقيرة على النفاذ إلى الموارد في الاقتصاد العالمي. كما تفرض قيوداً على ميزان المدفوعات، يرجح أن تكون العائق الأهم أمام النمو الطويل الأجل في البلدان الفقيرة، وحتى في البلدان النفطية في منطقة الإسكوا، لما يمكن أن تسببه هذه العوائق من أزمات نقدية، وحالات تضخم وبطالة، وغيرها من حالات زعزعة الاستقرار.

وتشمل القيود على ميزان المدفوعات نوعين هما: القيود على التجارة (الحساب الجاري)؛ والقيود على التدفقات (حساب رأس المال والحساب المالي، بما في ذلك خدمة الديون التي هي مشكلة رئيسية في العديد من البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً)[140]. وتفترض الاستراتيجيات الاقتصادية التي تمليها المؤسسات المالية الدولية أن تحرير التجارة يعزز نمو الإنتاجية، وأن تحرير حساب رأس المال يساعد على جذب المدخرات الأجنبية لتمويل أي عجز في الميزان الجاري. غير أن هذه الوصفة لا تؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي ورفاه الفقراء في منطقة الإسكوا ولذلك يجدر رفضها. وفيما يلي مجموعة مختلفة من الترتيبات التي تتماشى مع مستلزمات الاستقرار الاقتصادي الكلي والنتائج المرتكزة على الحقوق.

(140) لمزيد من التفاصيل انظر: P. Rivlin, *Economic Policy and Performance in the Arab World* (Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 96-98.

العنصر الأول في هذه المجموعة من الترتيبات هو تعزيز الصادرات وتنويعها. فنمو الصادرات يمكن أن يقدم مساهمة كبيرة في نمو الإنتاجية، وأن يؤدي دوراً أساسياً في توليد الفوائض التجارية المفيدة وفي تراكم الاحتياطي من العملات الأجنبية. وغطاء الوقاية الذي تشكله هذه الفوائض ضروري لتمكين الاقتصادات الأكثر تنوعاً من الحفاظ على استقرار سعر الصرف وتعزيز استقلالية سياساتها، بهدف تنفيذ استراتيجيات اقتصادية تختلف عن الاستراتيجيات السائدة.

والعنصر الثاني يرتبط بسياسة الواردات. فعلى الرغم من الحجج التي تسوقها النظرية السائدة لإثبات النقيض، ليس للانفتاح التجاري وللاندماج التجاري، سواء أكانا منفصلين أم متلازمين، أثر ملموس على النمو الطويل الأجل[141]. فتحرير التجارة يجب أن يسير بخطى حذرة نظراً إلى الأثر المتباين لهذه العملية على القطاعات الكبيرة والاستراتيجية في الاقتصادات الأكثر تنوعاً وعلى الفقراء. والواقع أن "الانفتاح التجاري ليس شرطاً مسبقاً للتنمية بقدر ما هو نتيجة من نتائجها. ومع ازدياد ثروة البلدان، تزداد الفائدة التي تجنيها من الفرص الجديدة التي تتيحها لها التجارة العالمية. فالتجارة تأتي على أثر التنمية، ونادراً ما تؤدي إليها"[142].

ويجب تجنب السرعة في تحرير التجارة وفي نمو الواردات، ولاسيما إذا كان الدافع الرئيسي هو الإغراق، نظراً إلى ما قد تحدثه من آثار تخل بالاستقرار. ويجب حماية القطاعات الحيوية في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ومنها الزراعة والبناء وصناعات النمو، من التحرير المطلق للتجارة. ولهذا الإجراء أهمية بالغة نظراً إلى ضعف القدرة التنافسية لقطاع الصناعة التحويلية في منطقة الإسكوا عموماً[143]. كما أن من الضروري فرض الضوابط التنظيمية لأن تحرير الواردات يمكن أن يسبب اضطرابات اجتماعية واقتصادية حادة، ولأن تجربة الماضي تبين أن التنمية المتأخرة والمستقلة نسبياً لا يمكن تحقيقها إلا في ظل حماية الزراعة والصناعة المحلية[144].

ومن الضروري أيضاً أن ترتبط أي سياسة تجارية ترتكز على الحقوق باستراتيجية صناعية أوسع نطاقاً، تتضمن سبلاً واضحة لتحقيق نمو الإنتاجية وبناء القدرات الإنتاجية المحلية في مجالات مختارة. فزيادة التجارة يمكن أن تعزز النمو من خلال نقل التكنولوجيا وأن تتيح فرصاً لتنمية قطاعات جديدة. غير أن هذه الآثار يرجح أن تبقى محدودة "لأن الآثار الإيجابية للتحرير تزول مع الزمن، وهذا نمط يلازم الفورة التي تأتي في الأعوام الأولى لتحرير التجارة وعقب رفع الضوابط والتي سرعان ما يليها عدم استقرار في الاقتصاد الكلي وتراجع في النمو"[145].

ويمكن أن يكون لتحرير الواردات أثر بالغ على الفقراء لثلاثة أسباب هي: (أ) يحتمل أن تتركز فوائد تحرير التجارة في حلقات معينة، أو أن تزيد العائدات على المهارات والأصول البعيدة عن متناول الفقراء؛ (ب) يمكن أن يؤدي تحرير التجارة إلى ازدياد المنافسة من البلدان المصدرة ذات الأجور المتدنية، فيؤدي بالتالي إلى تضييق مجال التنويع الاقتصادي والنمو، وإلى خفض الأجور وتقليص فرص العمل المتاحة للفقراء؛

---

(141) C.E. Weller and A. Hersh, "The long and short of it: global liberalization and the incomes of the poor", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, No. 3 (M.E. Sharpe Inc., 2004), p. 492.

(142) J. Vandemoortele, op. cit., p. 14.

(143) انظر: C.M. Henry, and R. Springborg, op. cit., p. 42.

(144) See H.J. Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State* (Zed Books, 2003); and H.J. Chang, (2002).

(145) C.E. Weller and A. Hersh, op. cit., p. 499.

(ج) يؤدي الدعم الكبير الذي تقدمه البلدان الغنية لصادراتها، ومنها القمح والسكر والقطن والفواكه واللحوم ومشتقات الحليب، إلى إضعاف قدرة المشاريع الزراعية الصغيرة على الاستمرار وتقويض سبل عيش ملايين الفقراء من سكان الأرياف في بلدان الإسكوا[146].

ويبين ويلر وهيرش أن "حصص الفقراء من الدخل في البلدان التي رفعت الضوابط عن الحساب الجاري وحساب رأس المال أقل منها في البلدان التي تبقي على بعض الضوابط. والسبب في ذلك ليس ضرراً مباشراً تلحقه التجارة بالفقراء، بل الهيكل المؤسسي الذي تدار في ظله هذه التجارة"[147]. وبما أن تحرير التجارة لا يحدث أثراً قوياً على معدلات النمو، فالآثار السلبية القصيرة الأجل التي تصيب حصص الفقراء من الدخل جراء رفع الضوابط عن الحساب الجاري وحساب رأس المال "لا تقابلها زيادة في سرعة نمو الدخل في الأجل الطويل، يمكنها أن تعزز احتمال حدوث نمو أسرع في دخل الفقراء"[148]. وباستطاعة التجارة أن تحدث "أثراً مفيداً على حصص الفقراء من الدخل في الأجل القصير في البيئة الخاضعة للضوابط"، ولذلك تستطيع البلدان التي تفرض ضوابط على تدفقات التجارة ورأس المال "أن تحقق نتائج أفضل لصالح الفقراء"[149].

ولهذه الملاحظات أهمية بالنسبة إلى البلدان التي تقيّم الميزات المحتملة للتكامل التجاري، فتعزيز التكامل التجاري في منطقة الإسكوا هو هدف يكثر تكراره على صعيد السياسة العامة. وقد شكل هذا الهدف في المنطقة العربية ككل المقياس المعتمد لتقييم إنجازات تجربة القومية العربية طوال نصف قرن مضى. وكان الدافع إلى العديد من المبادرات الإقليمية والعديد من الاتفاقات التجارية الثنائية.

وفي هذا السياق، كان اتفاق الوحدة الاقتصادية العربية (1964) الذي أنشئ بموجبه مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، المبادرة الأكثر طموحاً. وقد أدى هذا الاتفاق إلى نشوء السوق العربية المشتركة، وهي عبارة عن منطقة تجارية حرة جزئياً بين الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق ومصر؛ ثم انضمت إليها لاحقاً الجماهيرية العربية الليبية وموريتانيا واليمن الجنوبي. وقد عُلقت عضوية مصر في مجلس الوحدة الاقتصادية والسوق العربية المشتركة بعد أن وقعت اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل في عام 1979. وكانت الحدود بين بلدان أخرى تقفل بين الحين والآخر بسبب اضطرابات سياسية. وأضعفت كذلك السوق العربية المشتركة بفعل قوائم الإعفاءات من التعريفات الجمركية والحصص التي استفادت منها البلدان الأعضاء. ومع مرور الوقت، تضاءلت فعالية مجلس الوحدة الاقتصادية العربية والسوق العربية المشتركة، إلى أن جرى حلهما فعلياً بحلول التسعينات[150].

ولم تقتصر الصعوبات على الخلافات السياسية. فلا شك في أن الخلافات المحلية وحالة عدم التجانس في اقتصادات البلدان قد أعاقت جهود التكامل الاقتصادي في منطقة الإسكوا، إلا أن العائق الأهم يبقى في نمط اندماج بلدان الإسكوا في الاقتصاد العالمي (الفصل الثالث). فهذا النمط من الاندماج لا يصلح لتطوير تقسيم

---

(146) See J. Vandemoortele, op. cit., p. 14.

(147) C.E. Weller and A. Hersh, op. cit., pp. 499-500.

(148) المرجع نفسه.

(149) المرجع نفسه.

(150) See R. Miniesy, J. Nugent and T. Yousef, "Intra-regional trade integration in the Middle East: Past performance and future potential', in *Trade Policy and Economic Integration in the Middle East and North Africa: Economic Boundaries in Flux*, eds. H. Hakimian and J.B. Nugent (Routledge, 2004), p. 42.

العمل بحيث يكون متماسكاً على الصعيد الإقليمي. بل على العكس، يدعم هذا النمط عودة أشكال من التبعية، سبق وأعاقت تنمية بلدان المنطقة في الماضي.

وعلاوة على ذلك، تنحصر العمليات التجارية المتواضعة التي تشهدها المنطقة حالياً بين كتل من البلدان، وليس على صعيد المنطقة بأسرها. فنسبة الثلثين من صادرات بلدان المغرب إلى المنطقة العربية، مثلا، تتدفق ضمن مجموعة بلدان المغرب؛ ونسبة الثلاثة أرباع من صادرات بلدان مجلس التعاون الخليجي تبقى ضمن مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي؛ ونسبة الثلث من تجارة بلدان المشرق مع المنطقة العربية تنحصر ضمن مجموعة بلدان المشرق(151).

وبينما يمكن أن تكون أنماط التجارة الحالية أساساً لتحقيق المزيد من التكامل بين اقتصادات المنطقة، ليس ذلك بالمهمة السهلة. فبلدان الإسكوا تعاني من البطالة والعمالة الناقصة المزمنة، والقدرة الفائضة، وسوء استخدام الموارد، وانتشار عدم الكفاءة الاقتصادية، مما يفسر ضعف القدرة التنافسية للشركات المحلية. وفي ظل ظروف مماثلة، تكون آثار التكامل الإقليمي المرتكز على تحرير التجارة محدودة في أفضل الحالات، وربما ضارة. فمن دون آليات مناسبة للتعويض، مثلاً، يمكن أن تؤدي المحاولات المتسرعة لتحقيق التكامل الاقتصادي إلى تعميق أسباب عدم التجانس بين بلدان الإسكوا، فتتيح بالتالي للأعضاء الأقوياء في المجموعة جني مكاسب التحرير التجاري على حساب الشركاء الأضعف. وكانت الشواغل الناجمة عن احتمال استئثار جهات معينة بالمكاسب من العوامل الرئيسية التي أعاقت محاولات التكامل الإقليمي في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

ويمكن تجنب هذه النتائج غير المستحسنة إذا اعتبر تحرير التجارة وسيلة لتحقيق التكامل الإقليمي تعتمد على الميزات التنافسية الموجودة، ولم يعتبر هدفاً بحد ذاته، أو يتخذ مجرد استراتيجية للقضاء على الشركات التي لا تملك القدرة التنافسية. وإذا كان تحرير التجارة جزءاً من سياسة صناعية إقليمية ترتكز على الحقوق، يمكن أن يدعم الجهود الرامية إلى تقسيم العمل على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك حماية القطاعات الناشئة، وتعزيز التكامل الإقليمي لسلاسل الإنتاج، وتنسيق العمليات التجارية والترتيبات المالية الإقليمية. وهذا النهج في السياسة التجارية للمنطقة يمكن أن يدعم الجهود الرامية إلى زيادة حجم الأسواق الإقليمية وتعزيز تماسكها، مما يؤدي إلى إيجاد حوافز للاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي في المنطقة.

وفي مرحلة لاحقة يمكن أن يساعد هذا النهج أيضاً في تقليل الموارد التي تخصص حالياً للعقارات وغيرها من مجالات المضاربة، ولاسيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ومؤخراً في الأردن ولبنان؛ كما يمكن أن يساهم هذا النهج في تخفيف المخاطر المتوقعة التي ترافق الاستثمار في المنطقة. وعندما يجري تقسيم العمل في المنطقة على هذا النحو الجديد، يمكن أن يساهم في تخفيف التوترات السياسية ويدعم إعادة توجيه الموارد التي تستهلك في الدفاع إلى الإنفاق الاجتماعي.

وقد أوضح الفصل الثالث أن تحقيق التنمية المطردة، والتنويع الاقتصادي، وتحسين الرفاه، يجب أن ترتكز على تعزيز قدرات الصناعة التحويلية في منطقة الإسكوا. غير أن إمكانية نجاح هذه المهمة ستبقى ضعيفة، إذا انحصرت محاولات تنفيذها في فرادى البلدان أو في كتل صغيرة من البلدان المتنافسة. ولتعزيز فرص النجاح، لا بد من تنسيق إنتاج الصناعة التحويلية على صعيد المنطقة بأسرها.

(151) المرجع نفسه، ص 47.

وهذا يتطلب هيئة فوق وطنية ذات صلاحية تخولها تنظيم الممارسات المتصلة بقطاع الأعمال، ومنها قواعد المحاسبة، وتسجيل الشركات، والسياسات الضريبية، والمعاملات عبر البلدان، وأنظمة العمل؛ وتخولها أيضاً التأثير على وجهة رصد الأموال للاستثمار؛ وتحديد أولويات الإنتاج في المنطقة. ولكي تنجح هذه الهيئة في مهمتها، يجب أن تتاح لها إمكانية الوصول إلى الموارد المالية وأن تُمنح صلاحيات تنظيمية. وفي هذا السياق، لا بدّ من استثمارات وائتمانات توجهها الدولة، ويكون الهدف منها دعم تطوير البنية التحتية وتعزيز التكامل الاقتصادي الإقليمي.

وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يسهم التنسيق الإقليمي للسياسات المالية والضريبية والنقدية وسياسة سعر الصرف في إرساء الأساس السليم لنجاح جهود التكامل. وما لم يتحقق التقارب بين السياسات ضمن إطار من التفاوض، تبقى مكاسب التكامل الإقليمي محدودة، وقد لا يؤدي إلى مكاسب تذكر.

ولا شك في أن هذه العملية هي عملية طويلة مكلفة. وإذا نجحت يمكن أن ترسي الشروط اللازمة لتنمية مستقرة ومرتكزة على الحقوق في منطقة الإسكوا. فتعزيز التكامل الإقليمي يضع الاقتصادات النفطية بمنأى عن أثر تقلبات أسعار النفط، ويدعم التنويع الاقتصادي، ويحمي المنطقة من التطورات السلبية التي يحتمل أن يشهدها الاقتصاد الدولي. ويتيح التكامل الإقليمي للاقتصادات الأكثر تنوعاً إمكانية لضمان النفاذ إلى أسواق أكبر وأغنى، ولتحسين البنية التحتية، ولتأمين ظروف أفضل للعاملين في بلدان أخرى، وضمان إمكانية الحصول على النفط عند الضرورة.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن يحسن التكامل الإقليمي إمكانية الحصول على المساعدات وأن يعزز أمن إمدادات الأغذية والوقود للبلدان الفقيرة. وباستطاعة جميع بلدان الإسكوا أن تستفيد من صناديق للتثبيت والتأمين الإقليمي على الصادرات من النفط وغيره من السلع الأساسية، مما يساعد في ضمان استقرار السعر والطلب في الأجل المتوسط. وهذه الاستراتيجية المقترحة للتكامل يمكن أن تدعم بناء نظم بيروقراطية حيادية فعالة في كل دولة، وهذا جانب هام من جوانب الحكم الديمقراطي. وهذا بحد ذاته مكسب للمنطقة لأنه يخفف نفوذ النخبة ويدعم ترسيخ سيادة الشعوب، ومبدأ مسؤولية الحكومة حيال المواطنين.

وكما أشير آنفاً، تتطلب الاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق أيضاً تنظيم الحساب المالي وحساب رأس المال في ميزان المدفوعات. فتحرير حساب رأس المال يمكن أن يلحق أضراراً بالبلدان الفقيرة والمتوسطة الدخل. والتحرير المطلق يعزز تراكم الدين الخارجي وخصوصاً لدى المصارف، ويؤدي إلى حركة مضاربة في تدفقات رأس المال الواردة التي لا تمول الاستثمار بقدر ما تمول الاستهلاك، ويضعف قدرة البلدان على مواجهة أزمات ميزان المدفوعات، ويسهل هروب رأس المال[152].

وعلى الرغم من دعم النظرية السائدة لتحرير حساب رأس المال، لا تساهم هذه الاستراتيجية في الاستقرار الاقتصادي الكلي. وإذا أدت هذه الاستراتيجية إلى رفع معدل النمو في الأجل القصير، سرعان ما يتلاشى هذا الأثر في الأجل المتوسط. وفي هذا السياق، يلحق عدم استقرار ميزان المدفوعات أضراراً كبيرة بالفقراء. والرابط بين تدفقات رأس المال ومداخيل الفقراء يتمثل في "ازدياد احتمال وقوع أزمات مالية في

(152) انظر: G. Palma, "Three and a half cycles of 'mania, panic and [asymmetric] crash': East Asia and Latin America compared", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, No. 6 (Cambridge Political Economy Society, 1998), pp. 789–808. واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا 2003-2004"، (E/ESCWA/EAD/2004/4).

البيئة المحررة. فازدياد تدفقات رأس المال، وخاصة تدفقات المحفظات القصيرة الأجل، كثيراً ما يرجح احتمال حدوث أزمات مالية"[153].

وفي حين "أن ذوي الدخل المرتفع هم الذين يملكون الأصول المالية وبالتالي يتعرضون لآثار الأزمات المالية الناجمة عن تراجع قيمة الأصول، قد يكون ذوو الدخل المنخفض هم الأكثر تعرضاً لآثار تراجع الطلب عند ارتفاع معدلات البطالة"[154]. وفي الوقت ذاته "تزيد الأزمات الاقتصادية من الحاجة إلى شبكات سليمة للأمان الاجتماعي، فتدفقات رأس المال الطليقة تحد من قدرات الحكومة على تصميم سياسات لمساعدة الفقراء عند الحاجة وسط الأزمات. فالفقراء هم أول الخاسرين عندما يحدث الانكماش المالي، وآخر الرابحين عندما تهمد الأزمات وينتعش الإنفاق المالي"[155].

ومن الضروري أن تتجنب البلدان الملتزمة باستراتيجية إنمائية مرتكزة على الحقوق تحرير حساب رأس المال للأسباب الأربعة التالية: (أ) أن ضوابط رأس المال تدعم الاستقرار الاقتصادي الكلي؛ (ب) أن الاستراتيجيات المناصرة للفقراء تتطلب استقلالية السياسة النقدية؛ (ج) أن هذه الاستراتيجيات تتطلب تدخل الدولة في توجيه الاستثمارات وغيرها من تدفقات الموارد نحو أهداف تعزيز النمو وتخفيف حدة الفقر التي يمكن أن تتعارض مع المصالح القصيرة الأجل للقطاع المالي المحلي والدولي؛ (د) أن ضوابط رأس المال تؤدي دوراً أساسياً في منع التهرب من الضرائب، إذ إن معدلات الضرائب اللازمة لتمويل البرامج التي تراعي مصالح الفقراء تكون أعلى من المعدلات المعمول بها في البلدان الأخرى. وبدون ضوابط رأس المال سيكون من المستحيل تنفيذ الاستراتيجيات الاقتصادية الكلية التي تراعي مصالح الفقراء.

وقد استخدمت عدة بلدان مؤخراً، منها السويد وشيلي وكوريا الجنوبية وماليزيا واليابان، أشكالاً عديدة من ضوابط رأس المال[156]. ولم يؤد استخدام هذه الضوابط إلى تعثّر في النمو الاقتصادي، بل على العكس عندما ألغيت الضوابط في المكسيك في أوائل التسعينات وفي شرق آسيا في أواخر التسعينات، كانت النتيجة حدوث أزمات مالية وانهيارات اقتصادية حادة.

وليست ضوابط رأس المال مجموعة ثابتة من السياسات. فهناك طرق مختلفة يمكن من خلالها تنظيم تدفقات الأموال الواردة إلى أي بلد والخارجة منه[157]. وتشكل الضوابط على حركة الأموال عبر الحدود الوطنية عناصر ضرورية لأي برنامج عام يُعنى بالتغيير الاقتصادي. وبدون هذه الضوابط، تكون الحكومة قد تخلت عن تنظيم اقتصادها لقوى السوق الدولية، التي هي في الكثير من الأحيان شركات كبرى تعمل على الصعيد الدولي أو حكومات نافذة في بلدان أخرى[158].

---

(153) C.E. Weller and A. Hersh, op. cit., pp. 478-479.

(154) المرجع نفسه.

(155) المرجع نفسه.

(156) انظر مثلاً: H.J. Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State* (Zed Books, 2003); H.J. Chang and I. Grabel, *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Books, 2004), chap. 9; G. Epstein, I. Grabel and K.S. Jomo "Capital management techniques in developing countries: An assessment of experiences from the 1990s and lessons for the future", which was presented at the Sixteenth Technical Group Meeting of the G-24 (Port of Spain, Trinidad and Tobago, 13-14 February 2003); and A. MacEwan, op. cit.

(157) A. MacEwan, op. cit.

(158) المرجع نفسه.

ومن أشكال ضوابط رأس المال فرض قيود على حسابات وتحويلات المصارف بالعملات الأجنبية، وفرض ضرائب أو قيود إدارية على التدفقات الخارجة من الاستثمارات المباشرة واستثمارات المحفظات، وفرض قيود على المدفوعات الخارجية للمساعدة الفنية بين الشركات المترابطة، وفرض حظر على الاستثمارات الواردة من غير فائدة، وفرض ضوابط على الاقتراض الأجنبي وتعدد أسعار الصرف وفقاً لأولوية كل نوع من أنواع الاستثمار. ومع أن هذه الضوابط تشكل عبئاً إضافياً على السلطات النقدية، تظهر التجربة أن هذه المهمة هي ضمن قدرات البنك المركزي. ويبقى العائق السياسي هو العائق الأكبر أمام فرض ضوابط على رأس المال.

وفي هذا السياق، يبدو اختيار نظام لسعر الصرف يراعي مصالح الفقراء سهلاً نسبياً. ويقع الخيار بين نظام تثبيت سعر الصرف، ويشمل مجلس العملات؛ ونظام ربط سعر الصرف القابل للتصحيح؛ ونظام التعويم الناقص[159]. وهذه البدائل تطرح مشاكل صعبة في بلدان الإسكوا، لأنها تضم الجوانب السلبية لنوعين متطرفين من أنظمة سعر الصرف[160].

وتربط معظم بلدان الإسكوا، باستثناء فلسطين ومصر واليمن، عملاتها بالدولار. وهذا الربط أدى إلى خفض التضخم إلى المعدلات التي تسجلها البلدان الصناعية على الرغم من التقلبات التي شهدتها هذه الاقتصادات مؤخراً. غير أن نظام الربط بالعملات الصعبة يجرد السياسة النقدية من فعاليتها. ومن جهة أخرى، يؤدي تقلب العملات إلى زيادة الاضطرابات والتكاليف، ولاسيما في منطقة عرفت بعدم الاستقرار. وهذه الصعوبات تتفاقم في ظل متطلبات تحرير حساب رأس المال وتعاظم حركة المضاربة الدولية.

وحفاظاً على الاستقرار الاقتصادي الكلي، قد تضطر البلدان الفقيرة ذات الأنماط التجارية المركزة والتي بلغ فيها استبدال العملات درجة متقدمة، إلى اعتماد نظام تثبيت سعر الصرف. وهذا النظام لا يمكن تجنبه في الأجل القصير، غير أنه يبقى بعيداً عن الوضع المثالي لأنه يضيق المجال أمام مبادرات السياسة النقدية المرتكزة على الحقوق. وفي هذه الحالة تزداد أهمية السياسة المالية المناصرة للفقراء. وقد تتمكن بلدان أخرى من الاستفادة من هامش أكبر من التحرر بهدف اعتماد نظام التعويم الناقص لسعر الصرف، أو حتى اللجوء إلى خيار أفضل، وهو نظام ربط العملات القابل للتصحيح، الذي يفسح المجال أمام استخدام السياسة النقدية في الوقت المناسب.

ومع أن رفع قيمة العملة يأتي بفوائد مباشرة على الفقراء، عن طريق تدني قيمة الواردات وانخفاض التضخم، من الضروري تجنب هذا النوع من الأنظمة الشعبية لسعر الصرف. فهذا النظام يمكن أن يحدث آثاراً مدمرة على القاعدة الإنتاجية المحلية في الزراعة والصناعة والصادرات غير التقليدية. وإضافة إلى ذلك يمكن أن يحدث فقاعات في الاستهلاك والأصول تصعب السيطرة عليها. وتظهر التجربة أن نمو

---

(159) نظام التعويم الناقص هو نظام تتدخل بموجبه الحكومة أو المصرف المركزي بين الحين والآخر لتغيير اتجاه قيمة العملة الوطنية. أما نظام التعويم الحر فيعتبر غير مستقر بحيث لا يمكن النظر فيه جدياً.

(160) الإسكوا، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا 2005، (E/ESCWA/EAD/2005/5).

الصادرات، وزيادة فرص العمل يسهل تحقيقهما عبر حماية واردات مختارة، وتقديم حوافز للصادرات، وفرض ضوابط على رأس المال، وتخفيض سعر الصرف باعتدال[161].

ويمكن تحقيق ذلك بطرق مختلفة منها ربط العملات بمستوى منخفض نسبياً عندما يكون ذلك ملائماً؛ واعتماد سياسات نقدية توسعية؛ وفرض الضرائب والضوابط التنظيمية على تداول العملات، ولاسيما في الأسواق المستقبلية؛ وفرض الضوابط على رأس المال وتوجيه التدخل في أسواق العملات. وفي الأجلين المتوسط والطويل، سيكون من الضروري تنسيق السياسة النقدية بين بلدان الإسكوا. ويمكن أن يتوسع ذلك في المستقبل في إطار نظام إقليمي لتثبيت أسعار الصرف، ومن ثم التوصل إلى عملة واحدة للمنطقة عائمة مقابل عملات رئيسية أخرى. ومن شأن ذلك أن يساعد في تثبيت استقرار التجارة وتشجيع الاستثمار في المنطقة، وبالتالي في زيادة المجال المتاح للسياسة النقدية بهدف تحقيق التحول الحاسم نحو سياسات اقتصادية ترتكز على الحقوق[162].

وتسهيلاً للتحوّل في نظام سعر الصرف، قد يكون من المجدي البدء بإجراء عمليات تجارة النفط بعملات مختلفة، وزيادة نسبة الصفقات التجارية باليورو والين، وربما باليوان (العملة الصينية). وهذا التدبير يمكن أن يساعد في تحقيق التجانس بين الأنماط التجارية والتدفقات المالية في المنطقة. ونظراً إلى التداعيات السياسية الجلية التي ينطوي عليها هذا التدبير، يجب تطبيقه تدريجياً وبقدر كبير من الحذر والتيقظ.

ومن القضايا الملحة في المنطقة معالجة الاعتماد الشديد على الدولار. ويمكن أن تكون هذه المعالجة باعتماد استراتيجية متعددة الأوجه، تشمل تدابير إدارية لثني المصارف عن قبول الودائع بالعملات الأجنبية، قد تصل إلى فرض قيود على إتاحة هذه الخدمة للعموم. ويمكن أن يشمل ذلك فرض رسوم أعلى لقاء الخطر الاعتباري على الودائع المقومة بالعملات الأجنبية، وفرض حد على نسبة الودائع الإلزامية من الودائع بالعملات الأجنبية قد يصل فرضياً إلى 100 في المائة. ويمكن استكمال هذه التدابير بفرض ضريبة على المواطنين الذين يملكون أصولاً مقومة بالعملات الأجنبية، وتقديم حوافز، في الوقت ذاته، لاستعادة الأصول المحفوظة في الخارج.

زاي- ملاحظات ختامية

يتطلب تنفيذ سياسات ترتكز على الحقوق في المجال الضريبي والمالي والنقدي ومجال سعر الصرف في منطقة الإسكوا، تنسيقاً دقيقاً للسياسات. ويتطلب أيضاً إخضاع هذه السياسات لميثاق يرتكز على الحقوق ولاستراتيجية للسياسة الصناعية تهدف إلى تخفيف قيود العرض التي تعوق تحسين مستوى الرفاه الذي ينشده السكان. واستراتيجية الإصلاح الاقتصادي التي تعتمدها بلدان عديدة أعضاء في الإسكوا، بإيحاء من المؤسسات المالية الدولية، تركز على تصحيح الأسعار النسبية وبناء جهاز مؤسسي يتوقع أن يزدهر فيه اقتصاد السوق، فيملأ الفراغات القائمة.

---

(161) انظر مثلاً: M.R. Agosín and D. Tussie (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy* (Macmillan Press 1993); H.J. Chang, *The Political Economy of Industrial Policy* (Macmillan Press, 1994); and G. Gereffi and D.L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton University Press, 1990).

(162) الإسكوا، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا 2005، (E/ESCWA/EAD/2005/5).

وهذه الاستراتيجية لا يسهل تكييفها ولا تكرارها، إذ أن من غير الممكن أن يتكون تلقائياً اقتصاد متطور الأسس، ومن غير المستحسن أن تفرض من الخارج هياكل اقتصادية قد لا تلبي مطالب المنطقة وتطلعاتها، ولا تتماشى مع خصائصها الاقتصادية. فالسياسة الاقتصادية والتطوير المؤسسي يجب أن يرتبطا بخصوصيات الحالة الإنمائية في كل بلد، وأن يوجها في الوقت ذاته الاقتصاد نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة.

وفيما يلي الأهداف الرئيسية للسياسات المعروضة في هذا المسح:

(أ) تعزيز مستوى التنسيق بين مجالات السياسة العامة في منطقة الإسكوا، بما في ذلك السياسة الصناعية، والسياسة التجارية، والسياسة المالية، والسياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف؛

(ب) إخضاع انفتاح حساب رأس المال في ميزان مدفوعات البلدان لضوابط، وتوسيع المجال أمام تدخل حكومات المنطقة في السياسة العامة؛

(ج) توسيع المجال أمام تدخل الحكومات على الصعيد المالي بهدف تسهيل حشد تدفقات الريع المتوفرة، وتعزيز مستوى النمو في المستقبل، وبالتالي السعي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة؛

(د) زيادة إنتاجية الموارد في منطقة الإسكوا والحد من صلاحيات الأنظمة المالية التي تديرها نخبة تتحكم بالائتمانات المحلية، وتمويل الدولة، وميزان المدفوعات.

ويمكن أن تساهم هذه السياسات في تحقيق الأهداف الإنمائية المرتكزة على الحقوق، وهي بذلك جديرة باهتمام السلطات في منطقة الإسكوا. فهذه السياسات ضرورية ولازمة، لأن أي إخفاق في تحويل الاستراتيجية في هذه الحقبة المؤاتية من الزمن، مع ارتفاع أسعار النفط، يمكن أن يؤدي إلى هروب المزيد من رؤوس الأموال، وحدوث المزيد من الاضطرابات على صعيد الاقتصاد الكلي. والأهم من ذلك أن المنطقة تكون قد فوتت فرصة نادرة لتحقيق أهداف كبيرة بكلفة منخفضة نسبياً.

ويتوقف الاختيار بين السياسات التقليدية والسياسات المرتكزة على الحقوق في المجالين المالي والنقدي على اتساق السياسات في كل بلد والقيود السياسية التي تؤثر على اختيار السياسات الاقتصادية فيها. والعائق الأهم أمام اعتماد استراتيجية مرتكزة على الحقوق في بلدان كثيرة من أعضاء الإسكوا ليس ندرة الموارد ولا عجز الحكومات، بل عدم وجود إرادة سياسية لمواجهة التوافق الدولي المعمم والسائد حول السياسة العامة، ولطرح بدائل تكون ثمرة لجهود التعاون بين الحكومات الوطنية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

خامساً- التباين في الدخل وتخفيف حدة الفقر

يتناول هذا الفصل التباين في الدخل وتخفيف حدة الفقر بهدف عرض سياسات بديلة يمكن أن تستفيد منها البلدان الأعضاء في الإسكوا لتحقيق التنمية المنصفة. وتستمد هذه السياسات مقاييس النجاح من الأهداف الإنمائية للألفية المتفق عليها دولياً. وفي هذا السياق، يتضمن هذا الفصل توجيهات لوضع سياسات للنمو الذي يخدم مصالح الفقراء ويتسم بكثافة فرص العمل. واستناداً إلى تجربة بلدان أخرى في مناطق أخرى، يقدم هذا الفصل مقترحات إلى الحكومات التي تنوي التحول بسياستها العامة نحو أطر كلية لصالح الفقراء.

وفي سياق مناقشة السياسات الراهنة، تبرز مسألة أساسية بالنسبة إلى منطقة الإسكوا، وهي وضع إطار للسياسة العامة يهدف إلى إعمال الحق في التنمية وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فالمنطقة تملك الموارد وتتمتع بمستوى التنمية اللازم لتحقيق الهدف الأول إذا كان النمو في الأعوام المقبلة لصالح الفقراء. ولاعتماد نمط من النمو أكثر مراعاة لمصالح الفقراء ينبغي تحقيق ما يلي:

(أ) تعريف واضح للنمو الذي يخدم مصالح الفقراء في منطقة الإسكوا، يتجاوز مجرد الوصف التقني ويرتبط بعملية النمو من الناحية التحليلية؛

(ب) تحديد إمكانات إعادة توزيع مكاسب النمو المتراكمة عبر الزمن مع مراعاة مستوى التفاوت القائم، وهيكل الإنتاج والعمالة؛

(ج) تحديد الإطار الكلي المناسب لهذه السياسات والبرامج، بما في ذلك تسهيل النمو الكلي لصالح الفقراء وتنويع الإنتاج من أجل توليد فرص العمل؛

(د) تطبيق مفهوم تحليل التوزيع والنمو على السياسات المناسبة لتخفيف حدة الفقر في منطقة الإسكوا.

وكما أشير إليه آنفاً، من الضروري أن يكون الإطار الكلي المناسب لتخفيف حدة الفقر جزءاً من إطار إنمائي شامل، فلا يخضع لهدف التثبيت الضيق النطاق. والاستثمار العام هو عامل أساسي في هذا الإطار الكلي وفي البرامج التي تهدف إلى تحقيق نمو لصالح الفقراء، لما لهذا الاستثمار من أثر على العمالة ولما يختزنه من قدرة على جذب الاستثمار الخاص.

ألف- النمو والتوزيع

توضح الأدلة التجريبية أن النمو الاقتصادي، يؤدي في حالات كثيرة، إلى زيادة دخل الأسر التي هي في أسفل سلم التوزيع. وبهذا المعنى، يمكن أن يخدم النمو مصلحة الفقراء إذا كانت آلية التوزيع مؤاتية لذلك. غير أن المقصود من عبارة النمو لصالح الفقراء هو فترات النمو التي تعرف في بعض الأحيان "بحقبات النمو"، والتي يأتي خلالها النمو بقدر من الفوائد على الذين يعيشون تحت خط الفقر. ويثير استخدام عبارة النمو لصالح الفقراء بعض الخلاف والغموض. فالمركز الدولي لمكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يستخدم التعريف التالي "يكون النمو لصالح الفقراء عندما تكون الزيادة في دخل الفقراء أعلى من الزيادة في دخل غير الفقراء"[163].

(163) يتعارض مع التعريف الأوسع لرافليون الذي يعرف النمو لصالح الفقراء بأي زيادة في الناتج المحلي الإجمالي تخفف حدة الفقر. M. Ravallion, "Defining pro-poor growth: A reply to Kakwani", *International Poverty Centre*, No. 4 (2004). However, Zepeda offered a more appropriate definition whereby growth is deemed pro-poor if, in addition to reducing poverty, it also decreased inequality. E. Zepeda, "Pro-poor growth: what is it?", *International Poverty Centre*, No. 1 (2004).

ومع أن هذا التعريف يبدو صحيحاً من الناحية التقنية ويتسم بالوضوح، فهو ينطوي على قاعدة أخلاقية من الضروري توضيحها. فإعلان الألفية ينص صراحة على وجوب "تحرير البشرية قاطبة من الفاقة"، مما يعني الاعتراف بحق الجميع في أن يعيشوا في سلام وأن يزدهروا[164]. وهذا يعني أن للجميع الحق في التنمية[165]. وهذا الحق يتطلب نمطاً في النمو يكون منصفاً ويلبي تطلعات الفقراء والأغنياء على حد سواء.

ويستخلص من ذلك أن تقليص عدد الفقراء، مقيساً بأي خط من خطوط الدخل الاستنسابية، لا يكفي، لأن التباين بحد ذاته هو عائق أمام تحقيق تطلعات الشعوب. وهذا ينطبق خصوصاً على البلدان الغنية بالنفط في منطقة الإسكوا. ونتيجة لذلك، لكي يكون النمو لصالح الفقراء، يجب ألا يقتصر على تخفيف حدة الفقر، بل أن يحد من التباين أيضاً. وتحقيق مستوى مقبول من المساواة هو موضوع يمكن مناقشته وترسيخه في كل مجتمع. وباستطاعة المجتمع، ريثما يبلغ هذا المستوى من المساواة، أن يلتزم بنمو لصالح الفقراء، حتى ولو كان معدل الفقر في هذا المجتمع متدنياً أو اعتبر كذلك وفقاً لأي معيار وطني أو دولي.

ونظراً إلى ثروة الموارد الطبيعية التي تتمتع بها بعض بلدان الإسكوا، يعتبر معدل الفقر، عند قياسه بعدد الذين يعيشون بدولار أو دولارين في اليوم، منخفضاً مقارنة بجميع البلدان النامية في مناطق أخرى. غير أن هذه المقارنات تبقى أكاديمية في إطار السعي إلى تحقيق الهدف الأوسع، وهو الحق في التحرر من الفاقة والعيش في مجتمع منصف. ولذلك يستعاض، في سياق المناقشة التالية، عن عبارة "النمو لصالح الفقراء" الشائع بمصطلح أشمل هو"النمو المنصف".

باء- إطار كلي من أجل الإنصاف

1- السياسة المالية

يجب أن يكون لأي إطار كلي من أجل الإنصاف في منطقة الإسكوا ثلاثة أهداف هي: (أ) تحقيق معدل نمو يفوق بكثير معدل التزايد السكاني؛ (ب) تخفيف التقلّبات في النمو؛ (ج) توجيه النمو نحو مسار أكثر إنصافاً. وفي هذا السياق، يعتبر تحديد كيفية رفع معدل النمو أقل العناصر إشكالية. وبصرف النظر عن العوامل الخارجية التي تؤثر على النمو، ومنها التوتر السياسي، تبقى العوائق الرئيسية أمام دفع عجلة النمو في تقييد السياسة المالية، وانكماش السياسة النقدية، ووجود قيود على ميزان المدفوعات في بعض البلدان.

ويمكن تحويل السياسة المالية الخاضعة للقيود إلى سياسة توسعية باعتماد برنامج للاستثمار العام يتسم بكثافة فرص العمل، ويمول من الاقتراض، أو من مصدر أفضل هو زيادة المساعدات الإنمائية وتخفيف الديون. وتتطلب السياسة النقدية الهادفة إلى تشجيع النمو استخدام أسعار الفائدة كأداة للاستثمار الطويل الأجل، بدلاً من استخدمها لأغراض التثبيت القصير الأجل. وفي حالة البلدان غير المصدرة للنفط، يمكن تخفيف القيود عن ميزان المدفوعات باتخاذ إجراءات تهدف إلى تخفيض سعر الصرف الحقيقي إلى مستوى مستقر أدنى بقليل من القيمة الفعلية. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المساعدات الإنمائية مصدراً لدعم هذه البلدان في الفترة الانتقالية، ريثما تتوصل إلى تقوية أدائها على صعيد الصادرات.

---

(164) أطلق هذا الشعار فرانكلين روزفلت، الرئيس الثاني والثلاثون للولايات المتحدة الأمريكية.

(165) E. Zepeda, "Pro-poor growth: what is it?", *International Poverty Centre*, No. 1 (2004).

ومن الأهداف الثلاثة المبينة آنفاً، لعل التخفيف من عدم استقرار النمو يطرح التحدي الأكبر، نظراً إلى الخصائص البنيوية لبلدان الإسكوا ولاسيما اعتماد معظمها على الأسعار المتقلبة لصادرات النفط (انظر الجدول 12). وهناك أدلة قوية تشير إلى عدم استقرار النمو، وخصوصاً في بلدان شمال أفريقيا وغربها حيث قاربت نسبة التقلب في النمو 20 في المائة في جميع الأعوام التي شملها الحساب[166]. وعلاوة على ذلك، كانت نسبة ثلثي هذه الأعوام متتالية مما يبين أن التقلب يحدث في مجموعات معينة من الأعوام.

وكانت السياسات المالية والنقدية في معظم برامج التثبيت والتكييف الهيكلي مجارية للتقلبات الدورية، مما يؤدي إلى تفاقم أثر عوامل السوق العالمية التي تخل بالاستقرار في البلدان الأعضاء في الإسكوا. ولا يمكن عكس اتجاه هذه الاستراتيجية بمجرد زيادة النفقات. فالسياسة المالية التي تتسم بالإنصاف وتشجع النمو تتطلب زيادة الإنفاق في مجال معين يستوفي ثلاثة عناصر أساسية هي: إنعاش الطلب، وزيادة العرض، وإعادة التوزيع.

الجدول 12- موجز عن مقاييس عدم الاستقرار حسب المناطق، 1961-2002

المنطقة	عدد البلدان	معدل النمو	النمو في البلدان (صفر أو 1)	التقلبات (نسبة مئوية لجميع الأعوام)	التقلبات المتتالية (نسبة مئوية)	نمو الناتج المحلي الإجمالي (مقياس الانحراف)
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	42	3.5	21.4	15.3	68.0	7.2
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	28	3.8	39.3	7.7	66.3	6.3
آسيا	20	5.7	40.0	6.3	22.2	4.8
شمال أفريقيا وغربها	16	3.6	31.3	19.6	68.2	5.5
المجموع	106	-	31.1	12.2	60.1	6.2

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى: World Bank, *World Development Indicators* (World Bank, December 2005).

ملاحظة: إشارة الشرطة (-) تعني أن البند لا ينطبق.

وفي غياب برامج الاستثمار الضخمة، يتمثل عنصر الإنصاف في السياسة المالية في الإنفاق الاجتماعي، وتدابير مواجهة التقلبات الدورية، وفرض الضرائب التصاعدية. ومع الأهمية التي يتسم بها كل عنصر من العناصر، تبقى القدرة على مواجهة التقلبات الدورية محدودة في الكثير من البلدان النامية، ويبقى فرض الضرائب التصاعدية غير ممكن لأسباب مؤسسية.

والأهم من ذلك أن التركيز في إعادة التوزيع على الميزانيات الحالية لا يشكل استراتيجية للنمو. وإذا أتيح الدعم اللازم لذلك، يمكن أن يؤدي إلى نمط توزيع جديد يتسم بمزيد من المساواة. وباستثناء الدافع الذي نادراً ما ينتج من حوافز إعادة التوزيع لصالح الفقراء، تبقى هذه العملية ضعيفة الأثر على معدل النمو المستدام. وبذلك يكون الاستثمار العام شرطاً أساسيا في استراتيجية النمو من أجل الإنصاف، وأي تقليص في هذا الاستثمار يقوّض استراتيجية النمو.

ويدعو التركيز على الاستثمار العام إلى التوقف عند إحدى الحجج الرئيسية التي تساق ضده، أي ظاهرة المزاحمة[167]. فالحجة القائلة بأن الاستثمار العام في البلدان النامية يمكن أن يزاحم الاستثمار الخاص هي حجة مستغربة. والذين يروجون لهذه الحجة هم الذين يحثون الحكومات على إجراء تغييرات جذرية في

(166) وفقاً لهذا المقياس تعتبر التقلبات التي يشهدها النمو بين عام وآخر بنسبة عشر نقاط مئوية مؤشراً لعدم الاستقرار.

(167) مع أن ظاهرة المزاحمة تنطبق على جميع مجالات الإنفاق، لا تثار في هذا السياق إلا في حالة الاستثمار.

السياسة العامة تهدف إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، ولا يبدون قلقاً بالغاً من أن يؤدي الاستثمار الأجنبي إلى مزاحمة الاستثمار الخاص المحلي. وبوجه عام، تحدث المزاحمة عندما يكون الاقتصاد قريباً من العمالة الكاملة. وعندما تتوفر موارد غير مستغلة، يبقى المجال الاقتصادي مفتوحاً أمام زيادة جميع أنواع الإنفاق، سواء أكان في القطاع العام أم في القطاع الخاص. وحتى في حالات حدوث مزاحمة في ظل العمالة الكاملة، لا يرجح أن تكون هذه المزاحمة شاملة (انظر الإطار 3)[168].

الإطار 3- نموذج هارود-دومار

يحفز الاستثمار العام النمو، سواء أكان بفعل أثره على الطلب أم على القدرة، إلا إذا كان العائد على عنصر الاستثمار الخاص أعلى بكثير من العائد على عنصر الاستثمار العام بحيث يُبقي أثر الاستثمار على النمو سالباً. ويمكن توضيح هذا باستخدام نموذج هارود-دومار البسيط حيث يرمز الحرف y إلى معدل النمو، وv إلى نسبة رأس المال إلى الناتج، وi إلى حصة الاستثمار من الناتج. ويرمز المختصران pr وpu إلى الاستثمار الخاص والعام على الترتيب، و0 و1 يرمزان إلى فترتين زمنيتين. ومن غير الاستثمار العام يكون المعدل المحتمل للنمو على النحو التالي:

$$y_o = [v_{pr}][i_{pr0}]$$

وفرضاً أن نسبة المزاحمة هي α (أي نسبة الانخفاض في الاستثمار الخاص بسبب الاستثمار العام)، وفرضاً أن نسبة رأس المال إلى الناتج الخاص هي ذاتها في الفترتين، يصبح معدل النمو الجديد بوجود الاستثمار العام:

$$y_1 = [v_{pr}][\, i_{pr0} - \alpha i_{pu1}] + [v_{pu}][i_{pu1}]$$

ويمكن مقارنة السيناريوهين بطرح نتيجة الفترة الزمنية الأولى من نتيجة الفترة الزمنية الثانية:

$$y_1 - y_0 = i_{pu1}[v_{pu}\, \alpha v_{pr}]$$

ولا تؤدي المزاحمة بسبب تأثير الاستثمار العام إلى تخفيض معدّل النمو إلا إذا كان الاستثمار العام يستخدم مقداراً من رأس المال يتجاوز ما يستخدمه الاستثمار الخاص، يعادل نسبة المزاحمة. وإذا كانت نسبة رأس المال إلى الناتج في الاستثمار العام أقل منها في الاستثمار الخاص، فلا يؤدي الاستثمار العام إلى خفض معدل النمو، مهما بلغت نسبة المزاحمة، حتى لو افترض أنها بلغت حدها الأقصى (أي المزاحمة التامة). وإذا بلغت المزاحمة حدها الكلي، لا ينخفض معدّل النمو إلا إذا كان الاستثمار العام يستخدم مقداراً من رأس المال أكبر من الذي يستخدمه الاستثمار الخاص. ونتيجة لذلك، يحدث الاستثمار العام أثاراً سلبية على مصادر توليد القدرة اللازمة للنمو، فقط في ظروف محددة تبلغ فيها المزاحمة حدها الكلي، ويستخدم فيها الاستثمار الخاص مقداراً أقل من رأس المال لوحدة الإنتاج. فالحالة الأولى مستبعدة، والحالة الثانية يمكن تجنبها عن طريق الاختيار العام لمشاريع الاستثمار. والأبحاث الهامة التي أنجزت في مجال الأشغال العامة التي تتسم بكثافة فرص العمل حافلة بالمبادئ التوجيهية العملية لضمان عدم الإفراط في استخدام رأس المال في الاستثمار العام. وتبين النظرية والممارسة أن المزاحمة يستبعد أن تحدث أثراً سلبياً على النمو.

وعلاوة على ذلك، يجري القطاع الخاص في منطقة الإسكوا جزءاً كبيراً من استثماراته دون الاعتماد على القروض أو لا يقترض من أسواق مالية لها علاقة بالإقراض الحكومي. فكثيراً ما يمول الاستثمار في مشاريع إنتاجية صغيرة من مصادر ذاتية أو من مصادر محلية لا ترتبط كثيراً بالقطاع المصرفي النظامي. أما الاستثمارات الأجنبية، فهي إذا ساهمت في اقتصاد أي بلد من البلدان الأعضاء، لا تمول عادة من أسواق مالية محلية.

(168) من الناحية الاقتصادية تبقى مرونة الاستثمار الخاص فيما يتعلق بالنفقات الحكومية من أي نوع عند مستوى أقل من -1.

2- السياسة النقدية

لعل أوضح نموذج للإطار الذي تحدده الأسعار مقابل الإطار الذي يحدده الطلب هو سياسة استهداف التضخم. وفي هذا الإطار، يفترض أن يكون كل اقتصاد في وضع توازن عام أو متجهاً نحو هذا التوازن. ويفترض أن يكون التضخم نتيجة للتوقعات أو للصدمات العشوائية. وهذا يعني أن التضخم لا يعزى إلى أسباب بنيوية، بل ينتج من توقعات الأشخاص، التي هي بالأساس نتيجة لسلوك الحكومة. ومن أقل الإجراءات مرونة في استهداف التضخم تكليف البنك المركزي باستخدام أدوات السياسة العامة المتاحة له لتخفيض معدل التضخم إلى ما دون رقم معين. والأداة التي تستخدم لتحقيق هذا الهدف هي معظم الأحيان سعر الفائدة الإسمي. وتغلب محاولة أداء هذه المهمة في الواقع على جميع الأهداف الأخرى للسياسة العامة، بما في ذلك تعزيز القدرة التنافسية لسعر الصرف، وتشجيع الاستثمار، وإدارة تكاليف الدين المحلي في الميزانية.

والحجة الرئيسية التي تساق دفاعاً عن استهداف التضخم هي أن تخفيض معدل التضخم، مع التحكم بتقلباته في حدود معينة، يعزز النمو بتهيئة البيئة المستقرة للاستثمار الخاص على صعيد الاقتصاد الكلي. وفي هذا السياق تبرز مسألتان أساسيتان هما مفعول استهداف التضخم والحكمة منه، ومعدّل التضخم الذي يجب استهدافه[169]. وافتراض أن استهداف التضخم يأتي بفوائد يتطلب قبولاً مسبقاً بجدوى هذه السياسة، أي يجب أن تقتنع معظم البنوك المركزية في البلدان النامية بأنها تستطيع، باستخدام الأدوات النقدية المتاحة لها، أن تتوصل إلى معدل تضخم محدد مسبقاً وأن تحافظ على استقراره في ظل تقلبات طفيفة. ويفتقر هذا الطرح إلى المصداقية لأن عنصر المفاجأة يشغل حيزاً كبيراً لا يمكن تجنبه في نتائج السياسة العامة في منطقة الإسكوا.

وعلى الرغم من النتيجة الانكماشية لاختيار معدل رقمي منخفض ومحاولة بلوغه في سياق صدمات عشوائية حادة، تتمسك هيئات خارجية عديدة بالدفاع عن السياسة التي تستهدف خفض التضخم. والأساس الذي يستند إليه هؤلاء المؤيدون هو أن التضخم يحدث أثراً سلبياً بالغاً على الفقراء، وبالتالي يحدث استهداف تخفيضه أثراً إيجابياً كبيراً عليهم. ومع أن هذا الموقف يتكرر مراراً في الوثائق الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فهو لا يستند إلى أدلة راسخة. وفي إحدى الدراسات التجريبية القليلة التي تناولت أثر التضخم على التوزيع، رأى غالي وفان دير هويفان أن السياسة النقدية التقييدية كثيراً ما تأتي بفوائد في تقليص التفاوت في البلدان التي تعاني من التضخم، غير أن "تخفيض التضخم في الاقتصادات التي تشهد معدلات تضخم منخفضة في الأساس يمكن أن يزيد التفاوت"[170].

وعندما يستخلص أن استهداف تخفيض التضخم ليس لصالح الفقراء، لا بد من البحث عن متغيرات أخرى يمكن أن تسهم، في حال استهدافها، في ترسيخ منحى النمو الذي يعزز الإنصاف. ويجب التمييز في هذا السياق بين الالتزام بالنتيجة من جهة، وتكليف هيئة حكومية بتحقيقها من جهة أخرى. وفي حال إسناد المهمة إلى هيئة حكومية، وإذا كان الهدف ملزماً، أي يتطلب إجراءات معينة على صعيد السياسة العامة، يمكن أن تأتي محاولة تحقيقه غير متوافقة مع نتائج أخرى للسياسة العامة.

---

(169) تعالج هاتان المسألتان في مواد تدريبية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(170) R. Galli and R. van der Hoeven, "Is inflation bad for income inequality: The importance of the initial rate of inflation", *ILO Employment Paper 2001/29* (ILO, 2001).

ومع أن لمبدأ الاستهداف الحقيقي حسناته في إطار كلي يتسم بالإنصاف، تشوبه مشكلتان رئيسيتان هما: (أ) علاقة الهدف بأدوات السياسة العامة؛ (ب) جدوى هذا الاستهداف في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

والهدف الرئيسي للاستراتيجية الكلية التي تتسم بالإنصاف هو تخفيف حدة الفقر. غير أن هذا الهدف لا يمكن تحقيقه بطريقة عملية بحتة. فمن غير المجدي تحديد أهداف سنوية لتخفيف حدة الفقر، لأن معدلات انتشار الفقر تتقلب وفقاً لتغيرات عديدة قصيرة الأجل، يكون تأثير الحكومة عليها محدوداً أو منعدماً. ومن المعروف عموماً أن تخفيف حدة الفقر هو عملية طويلة الأجل. وإذا وضعت أهداف لتخفيف حدة الفقر لفترة طويلة، تبقى مسألة تحديد أولويات قصيرة الأجل للسياسة العامة، ويصبح استهداف الفقر عملية لا تنفصل عن الالتزام بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وعلى المستوى التقني البحت، لا يمكن استهداف الفقر في إطار مهام السياسة العامة الكلية، خلافاً لرصد أثر النمو على الفقر. فالحكومات لا تملك أداة كلية تؤثر مباشرة على الفقر. وتستخدم حجة مماثلة بشأن التضخم، لأن أسعار الفائدة تؤثر على كلفة الإقراض، أكثر مما تؤثر على التضخم بحد ذاته. غير أن الروابط بين الأدوات الكلية والفقر متنوعة وطارئة بطبيعتها.

ويبدو اقتراح التركيز على الناتج الحقيقي صائباً في الظاهر. فمع أن الأدوات الكلية يمكن أن تحدث أثراً مباشراً على الناتج الحقيقي، يبقى عنصر المفاجأة في الناتج الكلي في بلدان الإسكوا كبيراً إلى حد يتعذر معه اعتماد هذا الهدف. وإضافة إلى ذلك، يثير استهداف الناتج الحقيقي مشاكل ناجمة عن التضارب بين أهداف السياسة العامة. وستواجه الحكومات حتماً ظروفاً يكون فيها من الضروري تقييد الناتج الحقيقي لتجنب حدوث المزيد من التراجع، ولاسيما في حالات العجز التجاري الشديد أو الارتفاع الحاد في معدل التضخم. وفي هذه الظروف تتطلب السياسة العامة الكلية صلاحيات تتسم بالمرونة[171].

وفي ظل الخصائص الهيكلية للبلدان الأعضاء في الإسكوا، يصبح الاستهداف نهجاً غير ممكن وغير مستحسن في آن. ويكون الالتزام السياسي بتخفيف حدة الفقر ممكناً ومستحسناً عندما يجري تقييم كل جانب من جوانب السياسة العامة قبل التنفيذ وبعده من حيث أثره على الفقر؛ وعندما تخضع هذه التقييمات للتدقيق العام. ومن مظاهر هذا الالتزام تقييم الحيز الذي تشغله مسألة الفقر في الميزانية السنوية.

وعندما تتحرر السياسة النقدية من قيد استهداف التضخم يمكن أن تساهم في النمو المنصف. غير أن السياسة النقدية لا تحدث أثراً يذكر على تعزيز النمو لصالح الفقراء إذا استخدمت باعتبارها الأداة الرئيسية للإدارة الكلية. وفي المقابل عندما تكون هذه السياسة دعماً لسياسة مالية توسعية، يمكن أن تحدث أثراً غير مباشر على تعزيز النمو لصالح الفقراء. وبوجه عام، إذا كانت الضغوط التضخمية خفيفة، يمكن أن يأتي هذا الدعم على شكل أسعار فائدة إيجابية ولو متدنية، أو زيادة في المعروض النقدي.

وتبدو النقاط المعروضة آنفاً مبادئ توجيهية بسيطة، لكن تطبيقها ليس بالمهمة السهلة في بلدان الإسكوا. فالأسواق المالية في جميع بلدان المنطقة غير متطورة بالقدر الكافي لتمكين الدولة من بيع السندات الحكومية إلى العملاء في القطاع الخاص. ولهذا السبب، يفرض التشريع على المصارف التجارية في المنطقة أن تحول جزءاً من احتياطاتها إلى سندات حكومية. ومن الناحية العملية، يبدو هذا الإجراء مضراً بمصالح

(171) هذه المرونة تعرف في بعض الأحيان "بالغموض البنّاء"، المرجع نفسه.

الفقراء، إذ يؤدي إلى إعادة توزيع الإيرادات العامة على الميسورين في شكل فوائد. وفي ظل سوق السندات الصغيرة، يمكن تغطية العجز في الإنفاق، إن جرى تمويله محلياً، بتحويله إلى نقود.

وفي ظل الأسواق المالية الصغيرة أيضاً، تنخفض فعالية السياسة النقدية في تعزيز الاستثمار الخاص. غير أن محدودية قدرة البنك المركزي في تشجيع الاستثمار لا تعني أن البنك المركزي لن يكون له دور في تحقيق الإنصاف من خلال تحديد أسعار الفائدة. فلتخفيض أسعار الفائدة في البنك المركزي أثران على تعزيز الإنصاف هما: (أ) يُحدث تخفيض أسعار الفائدة أثراً إيجابياً على توزيع الدخل لأن السندات الحكومية كثيراً ما يملكها الأثرياء أو مؤسسات الأثرياء؛ (ب) يعني تخفيض أسعار الفائدة تخفيف عبء خدمة الديون المحلية في الميزانية العامة، وتوسيع المجال المالي للنفقات الحكومية التي تتسم بالإنصاف.

وعندما تكون الزيادة في المعروض النقدي أسرع من زيادة الإنتاج الحقيقي، يمكن أن يكون لذلك أثر إيجابي على الإنصاف، إذ يزيد إمكانية الحصول على الائتمانات من الأسواق المالية غير النظامية، ويعزز أيضاً العمق المالي، الذي هو نسبة المعروض النقدي إلى الإنتاج الكلي، وهو منخفض عادة في منطقة الإسكوا. وتثير إدارة المعروض النقدي نقاشاً حول أنسب الأدوات لمكافحة ضغوط التضخم عندما تصبح هذه الضغوط شاغلاً خطيراً من شواغل السياسة العامة.

وفي هذا السياق، تبقى المسألة الرئيسية في السياسة العامة تعريف الأوضاع التي تشكل شاغلاً خطيراً. فالتراجع في مختلف البلدان يشير إلى أن التضخم لا يرتبط بالنمو نظراً إلى المعدلات التي تتسم بها بلدان الإسكوا[172]. ونتيجة لذلك، عندما يكون الهدف تحقيق النمو وتخفيف حدة الفقر، لا بد من القبول بمعدل معتدل من التضخم. وهذه هي الحال في ظل ضعف الأسواق المالية، حيث تنحصر الأداة الفعالة الوحيدة لتخفيض التضخم في معظم البلدان في الانكماش المالي العام.

وتتطلب السياسة النقدية التي تتسم بالإنصاف تخفيض أسعار الفائدة الحقيقية، وإبقاء التضخم عند معدلات معتدلة، كما تتطلب زيادة المعروض النقدي الذي يشجع النمو، وزيادة العمق المالي. وبهدف تحقيق هذه النتائج، وربما من دواعي الإنصاف، تمويل بعض حالات العجز المالي الطفيف بإضفاء الصفة النقدية بدلاً من بيع سندات الخزينة الذي يؤدّي إلى إعادة توزيع الدخل على الميسورين.

جيم- سياسات من أجل الإنصاف في منطقة الإسكوا

من الصعب تحديد سياسات مناسبة وفعالة لتحقيق النمو لصالح الفقراء في منطقة الإسكوا نظراً إلى قلة البيانات عن توزيع الدخل والثروة. ويتضح من مسح مصادر البيانات أن ثلاثة بلدان فقط تملك بيانات أساسية عن التوزيع بعد عام 1990، وهذه البلدان هي الأردن ومصر واليمن. ومع أن بلداناً أخرى تملك إحصاءات عن عقود سابقة، حدثت تغيرات جذرية بات معها من غير الممكن أن تحمل هذه الإحصاءات أي دلالة على الظروف الراهنة. ونتيجة لذلك، من الضروري أن تعمل جميع البلدان على جمع بيانات متسقة عن الفقر وتوزيع الثروة.

(172) M. Bruno and W. Easterly, "Inflation and growth: In search of a stable relationship", *Federal Reserve Bank of St Louis Review* (May-June 1996).

والبلدان الثلاثة التي تملك إحصاءات عن توزيع الثروة لا يمكن اتخاذها نماذج عن المنطقة. فعدد سكان مصر يتجاوز بثلاث مرات تقريباً عدد سكان العراق الذي هو البلد الثاني في منطقة الإسكوا على هذا الصعيد. ويعتمد اثنان من البلدان الثلاثة بشدة على صادرات النفط، كما هي حال أكثر من نصف بلدان المنطقة. ويشير معامل جيني لتوزيع الدخل في البلدان الثلاثة التي تتوفر عنها بيانات إلى انخفاض نسبي في درجة التفاوت وفقاً للمقارنات الدولية (انظر الجدول 13)[173].

وتشير البيانات المتوفرة عن المؤشرات الاجتماعية إلى وجود تفاوت كبير في المنطقة. ويوضح الجدول 13 ترتيب البلدان وفقاً لمؤشر التنمية البشرية الذي يعتمده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووفقاً لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وبينما يتوقع بوجه عام أن يكون الترتيبان على قدر معين من الترابط، تظهر بعض الفوارق الملموسة بينهما، ولاسيما في فلسطين حيث يتجاوز ترتيب مؤشر التنمية البشرية ترتيب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بـ 26 مرتبة؛ وفي عُمان والمملكة العربية السعودية حيث موقع مؤشر التنمية البشرية في الترتيب هو دون موقع الدخل بـ 30 و33 مرتبة على التوالي[174].

ومع الحرص على تجنب التعميم، قد يعتبر انخفاض ترتيب مؤشر التنمية البشرية في عُمان والمملكة العربية السعودية نتيجة للفوارق الاقتصادية والاجتماعية، وخصوصاً للتمييز بين الجنسين. ويثبت صحة هذه الفرضية التدقيق في حصة النفقات العامة على الصحة والتعليم من الناتج المحلي الإجمالي. فالارتفاع النسبي في النفقات الاجتماعية والانخفاض في مؤشر التنمية البشرية يشكلان دليلاً كافياً على أن نمط الإنفاق المتبع لا يتسم بالإنصاف. فمن أصل اثني عشر بلداً أعضاء في الإسكوا، يلاحظ فارق سلبي بين مؤشر التنمية البشرية ونصيب الفرد من الدخل في أكثر من نصف البلدان، بما فيها البلدان التي تعتمد بشدة على الصادرات النفطية.

ويمكن اعتبار هذه العلاقة السلبية بمثابة فرصة، لأن البلدان التي تشهد انخفاضاً في مؤشرات التنمية البشرية مقارنة بالدخل الفردي، تتمتع بالموارد النفطية اللازمة لتحسين هذه المؤشرات في فترة زمنية قصيرة نسبياً. والواقع أن تحقيق ذلك لا ينطوي على قيود مالية. فالتجربة الدولية حافلة بالأمثلة عن كيفية استخدام النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية لتخفيف حدة التفاوت والفقر. أما البلدان التي لا تملك إيرادات نفطية ضخمة، فهي التي تواجه المشكلة الأكبر في توليد الموارد المحلية اللازمة لتحقيق الفعالية في إعادة توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر.

الجدول 13- مؤشرات مستويات المعيشة والنفقات العامة في منطقة الإسكوا، أوائل الألفية الثانية

البلد/الأرض	نصيب الفرد من معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي 1990-2003	مؤشر التنمية البشرية	الترتيب من حيث مؤشر التنمية البشرية[أ]	نصيب الفرد من معادل القوة الشرائية للناتج المحلي الإجمالي، 2003	الترتيب عند طرح مؤشر التنمية البشرية من الناتج المحلي الإجمالي[ب]	السكان الذين يعيشون بأقل من		نسبة النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي		معامل جيني
						دولار	دولارين	الصحة	التعليم	
الأردن	0.9	0.753	90	4 320	14	2	7	4.3	8.1	36.4
الإمارات	2.1-	0.849	41	22 420	18-	..	..	2.3	1.8	..

(173) معامل جيني هو مقياس التفاوت في الدخل.

(174) في حالة فلسطين، يعزى الفارق الملموس في الترتيبين إلى التراجع الاقتصادي الحاد الناجم عن الصراع والتجزئة الجغرافية.

العربية المتحدة										
البحرين	1.5	0.846	43	17 479	7-	..	..	3.2	4.1	..
الجمهورية العربية السورية	1.4	0.721	106	3 576	8	..	..	2.3	4.0	..
عمان	0.9	0.781	71	13 584	30-	..	..	2.8	3.1	..
فلسطين	6.0-	0.729	102	2 302	26	..	..	..	..	..
قطر	..	0.849	40	19 844	13-	..	..	2.4	3.5	..
الكويت	2.3-	0.844	44	11 080	11-	..	..	2.9	4.8	..
لبنان	2.9	0.759	81	5 074	14	..	..	3.5	..	..
مصر	2.5	0.659	119	3 950	10-	3	44	1.8	3.9	34.4
المملكة العربية السعودية	0.6-	0.772	77	13 224	33-	..	..	3.3	5.8	..
اليمن	2.4	0.489	151	889	15	16	45	1.0	..	33.4
المتوسط	0.1			9 812				2.7	4.3	

المصدر: أعدته الإسكوا استناداً إلى: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية للعام 2005"، متاح على الموقع: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/.

ملاحظات: إشارة النقطتين (..) تعني عدم توفر البيانات أو عدم التبليغ عنها.

استثني العراق لعدم توفر البيانات عنه.

(أ) يمثل الرقم 1 الموقع الأعلى في ترتيب مؤشر التنمية البشرية.
(ب) عند طرح ترتيب مؤشر التنمية البشرية من ترتيب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

وفيما يتعلق بمسألة إعادة التوزيع، لعل هيكل الاقتصاد هو العامل الأهم الذي يؤثر في فعالية مختلف التدابير في أي استراتيجية لإعادة التوزيع. ويتوقف هذا الهيكل على مستوى التنمية الذي هو من مجموعة العوامل التي تؤثر بشدة على عمليات الإنتاج الوطني، وثروات الفئات الاقتصادية والاجتماعية، والضرائب المباشرة وغير المباشرة على المداخيل والأصول، والأسعار التي تسدد لقاء السلع والخدمات، والمدفوعات المحولة. وهذه العناصر في نظام التوزيع هي شروط أولية تحدد نطاق سياسات إعادة التوزيع. وفي هذا السياق التحليلي، يمكن إيجاز شروط تنفيذ سياسات إعادة التوزيع بالإطار الجبري التالي:

Y=	(V-T)	+	wk	=	pq	+	S
Y يرمز إلى دخل الأسرة	V يرمز إلى المدفوعات المحولة، بما فيها تعويضات البطالة، ومعاشات التقاعد، ومستحقات الأطفال، وتعويضات المعوقين؛ T يرمز إلى الضرائب التصاعدية على الدخل والثروة		W يرمز إلى موجه معدلات الإيرادات، بما فيها الحد الأدنى للأجور، وإعانات الأجور المتدنية، وأنظمة سوق العمل، وخطط العمالة في القطاع العام؛ k يرمز إلى موجه الأصول بما فيها رأس المال البشري، والإصلاح الزراعي، والتعليم		P يرمز إلى موجه أسعار السلع والخدمات؛ q يشير إلى موجه كميات تلك السلع والخدمات		S يرمز إلى مدخرات الأسر

وسياسات الضرائب والنفقات التي يمثلها الحرفان V وT في المعادلة الواردة سابقاً يمكن أن تحقق توزيعاً ثانياً وثالثاً أكثر إنصافاً من التوزيع الأول إذا كان القطاع النظامي قوياً[175]. وهذا هو الواقع لأن الحكومات هي أكثر من يستطيع تطبيق الضرائب التصاعدية على العمال بأجر والتعاونيات بفعالية. وتشير جميع الأدلة التجريبية إلى أن أجور القطاع النظامي وحصصه في الأرباح تزداد مع تقدم مستوى التنمية. ويسهل استهداف سكان المدن والأسر الفقيرة التي تعمل في المدن أكثر من فقراء الأرياف والأسر التي تعمل في القطاع غير النظامي في المدن. وقد أظهرت تجارب العديد من البلدان المتوسطة الدخل فعالية عناصر الدخل الأساسي في تخفيف حدة الفقر.

وهناك هياكل اقتصادية معينة تسمح بالاستخدام الفعال للضرائب في إعادة التوزيع. وتنطبق هذه الهياكل عادة على البلدان المتوسطة الدخل ولكن يمكن تطبيقها أيضاً في عدد قليل من البلدان المنخفضة الدخل. وإذا كان اقتصاد أي بلد من البلدان المنخفضة الدخل يغلب عليه النفط يمكن أن تولد شركات القطاع الحديث جزءاً كبيراً من الدخل الوطني. وهذا يسمح بتعزيز فعالية الضرائب على الرغم من القدرة الإدارية المحدودة للقطاع العام. ويمكن إعادة توزيع الإيرادات الضريبية من خلال برامج تخفيف حدة الفقر، ولو لم يكن عبر المدفوعات المحولة، إذا كان الطابع الريفي يغلب على القوى العاملة.

والتدخلات الهادفة إلى تغيير توزيع الدخل المكتسب، والذي يعبر عنها الرمز wk في المعادلة الواردة آنفاً، تغير نتائج السوق وتكون عادة ذات فعالية أكبر في البلدان المتوسطة الدخل[176]. ومع أن التدخل الأكثر شيوعاً هو العامل الموجه للحد الأدنى للأجر، هناك سياسات أخرى كثيرة لتحسين المداخيل المحققة من العمل. ومن الآليات الأخرى خطط العمالة في القطاع العام، والإعانات الضريبية للمؤسسات بهدف تحسين وضع العمال ذوي الأجر المنخفض. ويستبعد أن تكون أي من هذه الخطط ذات فعالية في البلدان المنخفضة الدخل، نظراً إلى مشاكل التنفيذ على صعيد الحد الأدنى للأجر، والصعوبات التي تواجه خطط العمالة، والأثر المحدود للإعانات المقدمة للعمال.

والتدخلات التي تؤثر مباشرة على الأسعار والحصول على السلع والخدمات، والتي يعبر عنها الرمز pq في المعادلة الواردة آنفاً، يمكن أن تكون أدوات فعالة في تخفيف حدة الفقر. فالإعانات التي تقدم لسلع أساسية مختارة لا تتطلب استهدافاً، بل تتطلب تحديد السلع التي تثقل كاهل الفقراء في الإنفاق، مما يتطلب ميزات إدارية. ومع أن برامج التكييف المتعددة الأطراف تشترط عادة وقف هذه الإعانات لأسباب تتعلق بكفاءة التخصيص والعبء الإضافي الذي تفرضه على الميزانية، فقواعد منظمة التجارة العالمية لا تفرض قيوداً مماثلة ما دامت الإعانات لا تميز بين المنتجات المحلية والواردات.

وتحديد ما إذا كانت هذه الإعانات تسبب ضغوطاً مالية إضافية يتوقف على المنتجات التي تشملها وأنماط التمويل. ومرة أخرى يتسم مستوى التنمية في البلد بأهمية أساسية لفعالية هذه الإعانات. ففي البلدان المنخفضة الدخل حيث يعيش معظم الفقراء في المناطق الريفية، لا يرجح أن تحدث الإعانات الاستهلاكية أثراً

---

(175) التوزيع الثاني هو دخل الأسر بعد الضرائب، والتوزيع الثالث هو دخل الأسر بعد الضرائب والمدفوعات المحولة، ومنها مثلاً، معاشات التقاعد، والمستحقات، وإعانات السكن. ولاستعراض السياسات المالية العامة بشأن إعادة التوزيع، انظر: K. Chu, H. Davoodi and S. Gupta, "Income distribution and tax and Government spending policies in developing countries", IMF Working Paper 00/62 (IMF, 2000).

(176) F. Paukert, *Incomes policies in the wider context: Wage, price and fiscal initiatives in developing countries*, ed. D. Robinson (International Labour Organization (ILO), 1992).

هاماً على الفقراء الذين يعيشون خارج المدن. ويمكن أن يكون تأمين السلع الأساسية، ومنها مثلاً الحليب للأطفال في المدارس، أداة فعالة لتخفيف حدة الفقر حتى في البلدان المنخفضة الدخل(177).

ويعاني الفقراء في العالم من عدم كفاية البرامج الصحية وبرامج التعليم مقارنة بالأقل فقراً. وتتميز النفقات على الصحة والتعليم بميزة عملية هي أن البرامج التي تهدف إلى مساعدة الفقراء يسهل تحديدها على الرغم من تباين الحاجات والخصوصيات على الصعيدين الوطني والإقليمي. وتقديم هذه الخدمات إلى الفقراء في بعض بلدان الإسكوا، يمكن أن يخضع لتأثير سياسي، شأنه شأن أي تدابير أخرى مثيرة للجدل، بما في ذلك إعادة توزيع الأصول. وهذه هي حال برامج البنية التحتية التي تهدف إلى تخفيف حدة الفقر. فما دامت هذه البرامج تقلص الاستثمار في المشاريع العامة التي يدعمها غير الفقراء، ولا سيما الأثرياء، لا يقل تنفيذها صعوبة عن تدابير أخرى تبدو أكثر تطرفاً.

ويتضمن الجدول 14 موجزاً عن المناقشة، حيث ترد تدابير تخفيف حدة الفقر في الجدول أفقياً وفئات البلدان عمودياً. ويوضح الجدول أن في حالة البلدان المتوسطة الدخل المصنفة في فئة "إعادة التوزيع"، يشكل توزع المداخيل والأصول الحالية الوسيلة الأكثر فعالية والأسلوب الأكثر جدوى لتخفيف حدة الفقر. وفي حالة البلدان الأخرى المتوسطة الدخل ومعظم البلدان المنخفضة الدخل المصنفة في فئة "إعادة التوزيع مع النمو"، تكون تدابير إعادة توزيع المداخيل والأصول الحالية أقل جدوى. أما أدوات تحقيق الهدف الأقرب وهو إعادة توزيع عائد النمو الإضافي، فيمكن أن تكون مجدية.

الجدول 14- جدوى أدوات إعادة التوزيع حسب فئات البلدان

أداة إعادة التوزيع	إعادة توزيع الدخل والأصول الحالية (البلدان المتوسطة الدخل)	سياسات إعادة التوزيع مع النمو (البلدان الأخرى المتوسطة الدخل ومعظم البلدان المنخفضة الدخل)
الضرائب التصاعدية	نعم	نعم في حالة بعض البلدان
المدفوعات المحولة	نعم	نعم في حالة بعض البلدان
الإعانات الاستهلاكية	نعم	نعم
الاستثمار العام	نعم	نعم
التعليم والصحة	نعم	نعم
البنية التحتية والأشغال العامة	نعم	نعم

المصدر: أعدته الإسكوا.

ومع أن تنفيذ برنامج إعادة التوزيع لا يخلو من التحديات، يجب عدم المبالغة في تقييم حجم هذه التحديات. ففي الكثير من البلدان، قد لا تكون هذه التحديات أصعب من المشاكل الناجمة عن تنفيذ سياسات اقتصادية أخرى. وكما أشير آنفاً، يصعب تنفيذ السياسة النقدية التقليدية في أي بلد من البلدان إذا كان البلد صغيراً أو لم يبلغ من التطور الحد الذي تتطلبه سوق السندات. والاستعاضة عن التعريفات الجمركية بالضريبة على القيمة المضافة هو كذلك مهمة صعبة في أي بلد تعتمد تجارته أساساً على صغار التجار.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لضعف قدرة القطاع العام أن يحد من إمكانية تنفيذ مجموعة من السياسات المتعلقة بالعرض، ولاسيما الخصخصة، وآليات الشفافية، واللامركزية في تقديم خدمات الحكومة

(177) للاطلاع على مناقشة سياسات إعادة التوزيع لصالح فقراء الأرياف، انظر: Y. Tamura, "Redistribution policies for the rural poor in developing countries: Towards more equitable development" (University of Malaysia Press, 2003).

المركزية[178]. واعترافاً بهذه العوائق التي تعرقل برامج التكيف، رأى عدد كبير من الوكالات المتعددة الأطراف أن التنفيذ المتعثر هو في النهاية أفضل من عدم التنفيذ. وتنطبق الحجة نفسها على استراتيجية النمو التي تتسم بإعادة التوزيع في منطقة الإسكوا. فتحقيقاً لتخفيف حدة الفقر، قد يكون القبول بالثغرات مع تنفيذ إعادة توزيع عائدات النمو، أفضل من القبول بالثغرات والإبقاء على الوضع الراهن.

دال- ملاحظات ختامية

أصبح تخفيف حدة الفقر أولوية في السياسة الإنمائية، ولو بقيت أحياناً على المستوى النظري فقط. فالنمو وحده هو أداة قليلة الفعالية في تخفيف حدة الفقر، إذ توافقت البحوث التجريبية على أن النمو لا يؤثر عموماً على إعادة التوزيع. ويتطلب نجاح برنامج تخفيف حدة الفقر في بعض بلدان الإسكوا تعزيز سياسات إعادة التوزيع، واعتماد سياسة نمو تتخذ من الإنصاف أساساً لها وليس موضوعاً يأتي لاحقاً، وذلك بتحويل مناقشة السياسة العامة بحيث تشغل تكاليف النمو وحدوده أهمية في البحث لا تقل عن أهمية تكاليف إعادة التوزيع وحدوده.

ويتطلب تصميم سياسات إعادة التوزيع الخاصة بالبلدان معلومات معظمها غير متوفر في منطقة الإسكوا. وباستثناء حالة اليمن، لا يعزى هذا النقص في المعلومات إلى نقص الموارد البشرية والمالية اللازمة لتصميم المسوح وتنفيذها، أو لتحليل النتائج. والمسوح اللازمة معروفة، وهي مسوح القوى العاملة لتحديد مصادر الدخل وظروف العمل، ومسوح الأسر المعيشية لتحديد أنماط الاستهلاك.

وللتفاوت أبعاد عديدة هامة في تصميم السياسة العامة التي تتضح معالمها من مسوح القوى العاملة ومسوح الأسر اللازمة. وهذه الأبعاد هي:

(أ) توزيع الدخل حسب الأسر الذي تستخلص منه المعلومات اللازمة لتحليل أثر الضريبة وتوجيه هيكل الضريبة نحو المزيد من التصاعد؛

(ب) مسوح موسعة بما يكفي لتوفير معلومات عن المناطق داخل البلد، وهذه المعلومات ضرورية لتصميم مشاريع الاستثمار العام وتحديد مواقعها بهدف تخفيف حدة الفقر؛

(ج) مسوح مصممة بوضوح بحيث تحدد الآليات التي تنطوي على تمييز ضد المرأة في المجالين العام والخاص، وهذا ينطبق على منطقة الإسكوا، وأفضل طريقة لتحقيقه هي إجراء بحث منفصل عن مسوح القوى العاملة ومسوح الأسر، وهذا البحث يجب أن يشمل الآليات القانونية والعرفية التي تحد من إمكانات حصول المرأة والفتاة على التعليم والخدمات الصحية، وتحدّ من مشاركتهما في القوى العاملة. وفي هذا السياق من الأهمية التشديد على أن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والاتجاه نحو مجتمع عادل ومنصف يستلزم تحقيق الهدف الثالث المعني بتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

(178) R. van der Hoeven and W. van der Geest, "Africa's adjusted labour markets: Can institutions perform?", in *Adjustment, Employment and Missing Institutions in Africa* (James Currey, 1999).

سادساً- دور السياسات العامة في منطقة الإسكوا

ألف- الدولة في منطقة الإسكوا وثلاثي ضغط البطالة وإرساء الديمقراطية والعولمة

تشهد معظم اقتصادات منطقة الإسكوا نمواً في الوقت الحاضر، بعد عقدين من الكساد. ولكن هذا النمو يعتمد على اتجاه غير قابل للاستمرار ألا وهو الارتفاع الكبير في سعر النفط. فهذا الاتجاه سيتوقف، عاجلاً أم آجلاً، وربما بشكل مفاجئ.

ونتيجة لذلك تعطي الوفرة النسبية لرأس المال حالياً حكومات المنطقة فرصة مناسبة لتنفيذ بعض التغييرات الهيكلية هي في حاجة ماسة لها لوضع المنطقة على مسار النمو المستدام، بعيداً عن تقلبات أسعار النفط. وعدم القيام بذلك سيربط هذه الفرصة بمكاسب محدودة الزمن شبيهة بتلك التي شهدتها المنطقة خلال الطفرات النفطية الكبيرة في السبعينات.

غير أن خيار تجنب الإصلاح في بداية القرن الحادي والعشرين ليس خياراً مستداماً لأية حكومة في المنطقة. فمؤسسات الدولة في كل بلد تقع تحت ضغط ثلاثة اتجاهات مختلفة وهي كالآتي:

(أ) تؤدي البطالة، التي أصبحت سمة دائمة في المنطقة، إلى تهميش عشرات الملايين من الناس الذين يضغطون بدورهم على الدولة لكي تغير اتجاه سياستها العامة لإشراكهم في الحياة الاقتصادية للمنطقة؛

(ب) يعتبر أغلبية الناس في المنطقة أن السمات الديكتاتورية للمؤسسات العامة هي المسؤولة عن التبذير والكساد والسياسات الاجتماعية والاقتصادية غير السليمة؛

(ج) تواجه العلاقة القديمة بين الدولة والاقتصاد المحلي تحدياً من العولمة الجارية حالياً. فالسياسات المالية والنقدية حسب تقليد التحكم في المعروض النقدي يبدو أنها تفقد فعاليتها بسبب زيادة الضغوط الخارجية لإحداث التجانس بين النظم التجارية، وكون تدفقات رأس المال بين منطقة الإسكوا وباقي العالم تشكل خطراً مستمراً لسياسة سعر الصرف في كل بلد.

وتحت وطأة هذا الضغط الثلاثي أصبحت فعالية الدولة في تدهور. وعلى الدولة إذا أن تشرع في برنامج للإصلاح يهدف إلى استعادة فعاليتها وتمكينها من معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الصعبة.

لهذا الفصل من المسح هدفان هما: (أ) دراسة الظروف الحالية للمؤسسات العامة والسياسات لتحديد العناصر الأساسية للإصلاح الهيكلي اللازم؛ (ب) تقديم عناصر لاستراتيجية عمل تنفذها حكومات المنطقة فردياً وجماعياً.

باء- رؤية نظرية: دور الدولة في وضع الهياكل الأساسية الاجتماعية

من بين جميع مجالات علم الاقتصاد، حظيت اقتصاديات النمو بأكبر قدر من الاهتمام خلال العقدين الماضيين. وقد أظهرت دراسات نظرية وتجريبية أن الاختلافات في إنتاج العامل الواحد يمكن عزوها للاختلافات في رأس المال المادي والبشري للعامل الواحد والاختلافات في الإنتاجية. هناك إذا حاجة واضحة لفهم السبب في اختلاف رأس المال والإنتاجية إلى هذا الحد بين البلدان.

وقد لاحظ باحثون مهتمون بهذا المجال أن البرنامج التنموي نفسه الذي اضطلعت به دول مختلفة أدى إلى نتائج مختلفة بشكل مذهل؛ نجاح باهر يقابله فشل ذريع. ويقول الدارسون للموضوع إن اختلاف فعالية الدول بوصفها أدوات في عملية التنمية يمكن في الواقع أن يكون مرتبطاً باختلافات في الهياكل الداخلية لتلك الدول وعلاقاتها الخارجية.

فالدولة الفعالة، والتي سميت بالدولة التنموية، لديها بيروقراطية مدربة بشكل جيد ومختارة وفق عملية غربلة تركز على الكفاءة وهوية الشركة. وكما أن تماسكها الداخلي لا يستبعد وجود روابط قوية مع مجتمع الأعمال، فهو يمنحها كذلك استقلالية وقدرة على صياغة برنامجها وتنفيذه. ونظراً لوجود هذه الصفات، سميت البيروقراطية الفعالة بالاستقلالية المتأصلة مجتمعياً[179].

في الطرف المقابل هناك الدولة اللاتنموية التي تُختار البيروقراطية فيها وفق نظام محسوبية يركز على الزمر أو الولاءات السياسية. ويوجد القليل من التنظيم الداخلي في بيروقراطية دولة كهذه؛ ويعمل أعضاؤها دون وجود مجموعة موحدة من القواعد وبغرض استغلال الفرص الفردية والجماعية. وبالتالي، كمنظمة، ليس لديها استقلالية وتستقطبها المصالح الخاصة.

وبالإضافة إلى ذلك تأخذ الدولة التنموية موارد قليلة نسبياً من الاقتصاد، وتقدم الكثير مثل السلع العامة التي تشكل بيئة تمكينية، مما يقلل من المخاطر، ويشجع الاستثمار ويعزز التنمية. وعلى عكس ذلك، تقدم الدولة اللاتنموية سلعاً عامة قليلة مقابل أخذ كمية كبيرة من الموارد، وتشوه وتعرقل التنمية.

ويتمثل التحدي الذي تواجهه كل البلدان الأعضاء في الإسكوا في معرفة كيفية زيادة وتقوية الخصائص التنموية لدولها وفي الوقت ذاته نزع الصفات اللاتنموية عنها. وهذا لا يمكن تحقيقه عموماً دون إحداث تغييرات مؤسسية كبيرة تتصل بالفصل بين السلطات، وإكساب السلطة القضائية الاستقلالية والقوة، وإعادة تخصيص الموارد لصالح خدمات التعليم والصحة، والسماح بوجود مناخ من التبادل الحر للأفكار وحرية الاستعلام.

وإذا تم إصلاح القطاع العام على هذا النحو، يكون بمقدوره القيام بدوره التنموي من حيث وضع الهياكل الأساسية الاجتماعية. وتُعنى الهياكل الأساسية الاجتماعية بالمؤسسات والسياسات العامة التي تشجع الاستثمار أكثر من الاستهلاك والإنتاج بدلاً من تحويل الموارد[180]. ويتطلب الأمر الأول تغييراً كاملاً في مناخ الاستثمار في المنطقة لإنجاز مهمتي تشجيع المستثمرين العرب، فتعود مواردهم المالية إلى أوطانهم؛ وتشجيع المستثمرين الأجانب على زيادة أنشطتهم في المنطقة. أما الثاني فيتطلب تغييراً مؤسسياً جذرياً يمكن معظم المواطنين من المشاركة في أنشطة اقتصادية منتجة ومكافحة أنشطة الريع.

---

(179) تعني الاستقلالية أن البيروقراطية يمكنها تصميم سياسات اقتصادية طويلة الأجل دون تدخل من المستثمرين من القطاع الخاص. ويمكنها أن تمارس مراقبة بدرجة كبيرة على سلوك رأس المال الداخلي والأجنبي. وعلاوة على ذلك، تعني الاستقلالية المنصهرة ضمنياً أن البيروقراطية تحتاج لأن تكون داخل شبكة كثيفة من الروابط تشدها إلى الطبقات الفقيرة التي تصبح حليفة لها في تحقيق الأهداف المجتمعية. انظر P. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995).

(180) انظر R. Hall and C. Jones, "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *The Quarterly Journal of Economics* (February 1999).

بعبارة أخرى، يتعلق الأمر الأول بتمكين الشركات والثاني بتمكين الأفراد، مما يوسع نطاق العمل للشركات والأفراد. وتصبح هذه العملية عملية تحركها استراتيجية نمو مرتكزة على الحقوق ومناصرة للفقراء، وتشجع وجود مناخ يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وفرص العمل للأغلبية الساحقة من المواطنين.

1- مناخ الاستثمار

من الضروري تغيير دور الدولة بهدف تقليل المخاطر وزيادة العوائد المرتبطة بالاستثمار التي يراها المستثمر. ويشمل هذا التغيير العوامل الأربعة التالية:

(أ) ضمان استقرار ظروف الاقتصاد الكلي، كما هو مبين في الفصل الخامس. فالسياسات السليمة في مجالي النقد وأسعار الصرف، التي تؤدي إلى انخفاض معدلات البطالة تقلل من عدم التأكد ومن المخاطر، وتخلق مناخاً مريحاً للاستثمار. من ناحية أخرى، من شأن الانفتاح المنظم على التجارة أن يجذب الأسواق، أو الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يبحث عن الكفاءة، وهذا بدوره يشجع التنافس والابتكار. وقد أظهرت بعض الدراسات التجريبية وجود علاقة متينة بين الاستثمار والانفتاح التجاري والاستثمار الأجنبي المباشر، حتى إذا كانت التدفقات الأجنبية لا تقود الأداء الاقتصادي، وكان البلد المستفيد يمتلك القدرات الكافية للاستيعاب والتعلم[181]؛

(ب) تحسين كمية الهياكل الأساسية المادية والمالية ونوعيتها. يعتمد تحسين مناخ الاستثمار، بشكل أساسي، على التحسينات في كمية الهياكل الأساسية المادية ونوعيتها، خصوصاً منها المتصلة بالنقل والكهرباء والمياه والاتصالات. وقد بينت دراسات مختلفة أن توسيع نطاق توفر هذه الهياكل الأساسية يخفض بشكل كبير تكاليف الإنتاج. كما أظهرت دراسات أخرى أن أثر الاستثمار في الهياكل الأساسية على النمو الاقتصادي يمثل معدل عائد يمكن أن يرتفع إلى 60 في المائة. ومن الواضح أن تحسين الخدمات المالية هو أساسي كذلك من حيث تعزيز مناخ الاستثمار، إذ أنه يسمح بتخصيص الموارد على النحو الأمثل وتوزيعها على مشاريع الاستثمار ويقلل من المخاطر المرتبطة بجميع المشاريع الاستثمارية؛

(ج) تعزيز حالة التكنولوجيا والقدرة على الاضطلاع بأنشطة البحث والتطوير، وهو ما يثير المسألتين التاليتين: (1) أن التقدم التكنولوجي هو المصدر الرئيسي لتحسين الكفاءة التكنولوجية والنمو الاقتصادي على المدى الطويل؛ (2) أن أنشطة البحث والتطوير، التي لديها صفات السلع العامة، هي التي تدفع عجلة التقدم التكنولوجي. ويحتاج هذان العاملان إلى قيام الدولة بدور رائد في تشجيع أنشطة البحث والتطوير بأعمال من بينها تمويل الجامعات للقيام بالأبحاث العلمية، وتقديم الإعانات المالية للقطاع الخاص للاضطلاع بأنشطة البحث والتطوير؛

(د) تحسين نوعية المؤسسات العامة، خصوصاً وأن مؤسسات الدولة التي لديها بيروقراطية يشوبها الفساد تفرض حواجز لدخول الشركات وتكاليف تشغيل مرتفعة، وتزيد من المخاطر وعدم التأكد لدى الشركات. في المقابل، فإن البيروقراطية الوطنية المدربة بشكل جيد، والتي تتسم بالاستقلالية المتأصلة مجتمعياً، هي فعالة من حيث تسهيل دخول الشركات، وتخفيض تكاليف المعاملات، وتخفيف حالة عدم التأكد لدى الشركات، لاسيما الشركات الصغيرة والمتوسطة.

---

(181) انظر D. Romer, *Advanced Macroeconomics* (McGraw-Hill, 2001).

2- التمكين والدمج

إن كان تحسين مناخ الاستثمار يحفز النمو، فإن أنماط النمو يختلف بعضها عن بعض. فلا يمكن، تحديداً، لبعض فترات النمو التي تحدث مع قدر كبير من عدم المساواة وتقصي الكثير من الناس أن تكون مستدامة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لتركيز ثمرة النمو في أيدي نخبة من الناس أن تخلق حوافز ضارة وأن تحبط الاستثمار في رأس المال المادي، ورأس المال البشري والتكنولوجيا، مما يفضي إلى كساد في المستقبل.

ولذا فإن النمو المستدام يستوجب المشاركة الفعالة لأغلبية المواطنين من خلال العملية الديناميكية المسماة بالتمكين. وهي عملية تهدف إلى تمكين معظم الناس للمشاركة الفعالة في المجتمع والاقتصاد، وبشكل أكثر تحديداً، تحسين صحتهم وتعليمهم، بما يمكنهم من اكتساب الأصول، والمعلومات، والمركز القانوني اللازم لتحقيق هدفين هما: (أ) أن يصبحوا جزءاً من الهيكل الاجتماعي الاقتصادي للبلد؛ (ب) أن يكتسبوا نفوذاً يمكنهم من مواجهة الموظفين الفاسدين والعقبات البيروقراطية.

وقد أظهرت دراسات تجريبية مختلفة أن إقصاء أجزاء كبيرة من السكان، يؤدي إلى سوء توزيع الدخل، وله تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي. وبينت نتائج هذه الدراسات أن هناك عدة قنوات يكون من خلالها عدم المساواة في الدخل سيئاً بالنسبة إلى النمو. فالبلدان التي هي على درجة أكبر نسبياً من عدم المساواة في الدخل تميل إلى أن يكون لديها مستوى أدنى من تراكم رأس المال البشري من خلال التعليم ومعدل أعلى للخصوبة الكلية[182]. وأظهرت دراسات أخرى أن هناك اتجاهاً كبيراً لوجود درجة أعلى من عدم الاستقرار السياسي في البلدان التي تقل فيها المساواة في توزيع الدخل[183].

جيم- الأوضاع الحالية للهياكل الأساسية الاجتماعية في منطقة الإسكوا

إن الدولة في منطقة الإسكوا هي دولة متينة وقوية وشاملة لكل شيء. غير أنها لا تؤدي وظائف الدولة التنموية بشكل كامل. فنفوذها يميل إلى تقييد الأنشطة الاقتصادية بدلاً من توسيعها، علماً بأن هذا النفوذ مركز أساساً في مجالي الأمن والتحكم. وتظهر الدولة في منطقة الإسكوا القليل من القدرة على إنتاج السلع العامة اللازمة للاستثمار والنمو.

وبالإضافة إلى ذلك هناك ثلاثة اتجاهات قوية تشكل تحدياً لمواطن القوة وتزيد من تفاقم مواطن الضعف في الدولة وهي:

(أ) الشعور بالإحباط لدى النساء اللواتي لسن ممثلات بالمستوى الكافي وأكثر تعلما، ولدى العاطلين عن العمل بشكل عام. ويرتبط هذا الشعور أيضاً بخيبة الأمل لدى أولئك الذين يعيشون في ظروف من عدم الاستقرار ويواجهون صعوبات في كسب دخل مستدام. وهناك ضغط كبير من أجل تغيير في السياسة العامة على ضوء البطالة المزمنة في كامل المنطقة؛

(182) انظر D. Weil, *Economic Growth* (Pearson, 2005).

(183) وضع علماء الاقتصاد مؤشراً لعدم الاستقرار الاجتماعي السياسي. ويجمع المؤشر بين عدد الاغتيالات بحافز سياسي، والوفيات بسبب العنف الداخلي الجماعي، والانقلابات العسكرية، وما إذا كان البلد بلداً ديمقراطياً. ويعني وجود قيمة أدنى لهذا المؤشر وجود درجة أقل من عدم الاستقرار.

(ب) الاعتراف بأن المنطقة متأخرة عن مناطق أخرى في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية في مجالي المساءلة وسيادة القانون[184]؛

(ج) ضغط العولمة نظراً إلى أن العديد من أدوات الاقتصاد الكلي فيها تفقد فعاليتها حسبما يبدو؛ وأن الضغوط الخارجية لمواءمة نظم التجارة في ازدياد؛ وأن التدفقات الرأسمالية عبر الحدود تهدد القاعدة الداخلية وفقاً لمزاج المضاربين الدوليين.

لهذه الأسباب تواجه كل دولة في منطقة الإسكوا ثلاثي ضغط البطالة وإرساء الديمقراطية والعولمة. فبسبب التفككات الناجمة عن العولمة، تجد الحكومات صعوبة في توفير فرص اقتصادية أكثر وإيجاد العمالة باتباع مجموعة جديدة من حلول السياسة العامة. بإيجاز، ما يوجد على جدول الأعمال الآن هو إجراء إصلاحات ترمي إلى تغيير دور الدولة ليصبح دور الدولة التنموية.

ويتعلق دور الدولة التنموية التي سبق شرحها، أساساً، وضع هياكل أساسية اجتماعية. وهذا يتطلب إنشاء المؤسسات ورسم السياسات الهادفة إلى تمكين الشركات من خلال تحسين مناخ الاستثمار؛ وتمكين الأفراد من خلال زيادة الفرص بالنسبة إلى الفقراء. وفيما يلي تحليل للظروف السائدة في الهياكل الأساسية في منطقة الإسكوا.

1- مناخ الاستثمار في منطقة الإسكوا

يعرض الجدولان 15 و16 مقارنة لمعدلات الاستثمار بين الاقتصادات الأكثر تنوعاً وبلدان مجلس التعاون الخليجي بين عامي 1990 و2003. ويُظهر الجدول الأول انخفاضاً كبيراً في تلك المعدلات في الاقتصادات الأكثر تنوعاً بالإضافة إلى استثمار لا يصل إلى مستوى المدخرات مما يشير إلى نقص في الموارد. وتُسد هذه الثغرة أساساً عن طريق الاقتراض الخارجي أو الدخل الآتي من تصدير اليد العاملة، بما في ذلك في مجلس التعاون الخليجي. ويبين الجدول الثاني وجود انخفاض في معدلات الاستثمار بالنسبة إلى بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي وارتفاع فيها بالنسبة إلى بلدان أخرى. إلا أن مستوى الاستثمار متواضع بالنسبة لجميع بلدان تلك المجموعة. وعلاوة على ذلك، يوجد في جميع تلك البلدان فائض كبير في المدخرات نسبة إلى معدلات الاستثمار، مما يشير إلى تحويل أصول الثروة إلى أصول نقدية. وما يدعو للاستغراب أن نسب الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي في المجموعتين هي أدنى بكثير مما هي عليه في بلدان كل منهما.

الجدول 15- الاستثمار والنقص في الموارد في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، 1990 و2003
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	الاستثمار		نقص الموارد	
	1990	2003	1990	2003
الأردن	32	23	(31)	(26)
الجمهورية العربية السورية	17	24	0	7
العراق				

(184) للاطلاع على المزيد حول حالة الدمج والمساءلة انظر البنك الدولي، "Better governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing inclusiveness and accountability" (World Bank publications, 2003), p. 16.

فلسطين				
لبنان	18	17	(82)	(26)
مصر	29	17	(31)	(26)
اليمن	15	17	(6)	(5)
مجموعة الدخل المتوسط	26	27	1	3
العالم	22	27	0	0

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استنادا إلى البنك الدولي، مؤشرات التنمية البشرية (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).

ملاحظة: علامة القوسين ( ) تشير إلى أرقام سلبية.

الجدول 16- الاستثمار والنقص في الموارد في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1990 و2003 (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	الاستثمار		نقص الموارد	
	1990	2003	1990	2003
الإمارات العربية المتحدة	20		25	
البحرين				
عمان	13	13	22	21
قطر				
الكويت	18	9	(14)	9
المملكة العربية السعودية	15	19	9	21
مجموعة الدخل المرتفع	23	20		
العالم	22	21	0	0

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى البنك الدولي، مؤشرات التنمية البشرية (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).

ملاحظة: علامة القوسين ( ) تشير إلى أرقام سلبية.

من الواضح أن مناخ الاستثمار في كامل منطقة الإسكوا في أمس الحاجة إلى التحسين. والمناخ الحالي تحديداً يوفر القليل لتشجيع الشركات والمزارع الصغيرة والكبيرة على الاستثمار والابتكار وخلق فرص العمل وتحسين الإنتاجية. ويظهر الضعف في مناخ الاستثمار عند النظر إلى العوامل الأربعة التالية: (أ) بيئة الاقتصاد الكلي؛ (ب) الهياكل الأساسية المادية والمالية؛ (ج) أنشطة البحث والتطوير؛ (د) نوعية المؤسسات.

(أ) بيئة الاقتصاد الكلي

فيما يخص العامل الأول، رسمت معظم الحكومات في المنطقة، بالفعل، سياسات الاقتصاد الكلي لديها لتحقيق هدف واحد هو خفض معدل التضخم؛ وقد لاقت نجاحاً كبيراً في تلك المهمة (انظر الجدول 17). غير أن ثمن تحقيق هذا المعدل المنخفض نسبياً للتضخم كان باهظاً من حيث الانتشار الواسع للبطالة، مع وجود متوسط إقليمي يُقدر حالياً بنسبة 15 في المائة ويمثل أعلى معدل في العالم. وقد تخلت معظم الدول الأعضاء في الإسكوا عن استخدام السياسة النقدية لحفز الاقتصاد وتخفيض البطالة من خلال اعتماد سياسة سعر الصرف الثابت وإزالة القيود تدريجياً عن حركة رؤوس الأموال.

الجدول 17- معدلات التضخم في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 1980-2003

البلد	1990-1980	2003-1990
الأردن	5.7	3.0
الجمهورية العربية السورية	23.2	4.9

عمان	..	0.2
الكويت	2.9	1.9
مصر	17.4	7.0
المملكة العربية السعودية	(0.8)	0.5
اليمن	..	20.5

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى البنك الدولي، مؤشرات التنمية البشرية (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر2005).

ملاحظات: علامة القوسين ( ) تشير إلى أرقام سلبية.

تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متاحة أو أنها لم تقدم بشكل منفصل.

(ب) الهياكل الأساسية المادية والمالية

هناك فرق شاسع، في مجال الهياكل الأساسية المادية، بين الاقتصادات الأكثر تنوعاً وبلدان مجلس التعاون الخليجي. ويبين الجدول 18 أن نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء والطاقة في بلدان مجلس التعاون الخليجي يتجاوز بكثير المتوسط العالمي، بينما الاستهلاك في الاقتصادات الأكثر تنوعاً هو أدنى بكثير. وتوجد تباينات مماثلة بالنسبة إلى توفر الطرق المعبدة. بيد أن هناك تحدياً مشتركاً فيما يتعلق بالموارد المائية. فرغم أن الحصول على مصادر أفضل للمياه بالنسبة إلى معظم البلدان في المنطقة شبيه بالمتوسط العالمي، فإنه ما فتئ يقل بشكل مفزع منذ عام 1990 بالنسبة إلى بعض البلدان.

الجدول 18- بعض مؤشرات الهياكل الأساسية في منطقة الإسكوا

البلد	عدد الكيلومترات من الطرق المعبدة 2002-1997	عدد الكيلومترات من الطرق المعبدة (لكل مليون من السكان) 2002	استهلاك الكهرباء (بالكيلواط للفرد الواحد) 2003	خسائر التحويل والتوزيع (نسبة مئوية من الناتج) 2002
الأردن	7 301	1 377.5	1 453	12
الإمارات العربية المتحدة	1 088	272	10 992	9
الجمهورية العربية السورية	9 187	527.9	1 243	32
العراق	38 399	1 554.6	977	6
عمان	9 840	3 784.6	3 505	17
الكويت	3 587	1 494.4	14 808	5
لبنان	6 198	1 377.3	2 558	16
مصر	49 984	739.4	1 127	13
المملكة العربية السعودية	46 406	2 020.5	6 259	8

الجدول 18 (تابع)

البلد	عدد الكيلومترات من الطرق المعبدة 2002-1997	عدد الكيلومترات من الطرق المعبدة (لكل مليون من السكان) 2002	استهلاك الكهرباء (بالكيلواط للفرد الواحد) 2003	خسائر التحويل والتوزيع (نسبة مئوية من الناتج) 2002
اليمن	7 705	401.3	152	15
العالم			2 456	9
مجموعة الدخل المتوسط			1 720	12
مجموعة الدخل المرتفع			9 503	6

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى البنك الدولي، مؤشرات التنمية البشرية (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).

في مجال الهياكل المالية الأساسية، نفذ معظم البلدان في منطقة الإسكوا برنامجاً إصلاحياً يرمي إلى التحرير المالي ويشمل رفع الضوابط، وإزالة السقف المفروض على أسعار الفائدة، والانفتاح التدريجي للقطاع المالي على المشاركة الخارجية، وخصخصة المصارف (انظر الجدولين 19 و20). وفي حين أن أسعار الفائدة السلبية كانت شائعة في معظم الاقتصادات الأكثر تنوعا قبل هذه الإصلاحات، توجد حالياً في كل من هذه البلدان أسعار فائدة إيجابية. كذلك كان انخفاض نسبة النقد إلى الودائع متواضعاً في جميع البلدان، مما يشير إلى تحسن هامشي في العمق المالي له قليل الأثر على النمو الاقتصادي.

الجدول 19- المؤشرات النقدية في بعض الاقتصادات الأكثر تنوعاً، 1992 و2000

البلد	سعر الفائدة الحقيقي		نسبة النقد إلى الودائع	
	1992	2000	1992	2000
الأردن	(0.7)	6.2	31.5	22.9
الجمهورية العربية السورية	(2.7)	7.1	60.0	73.3
لبنان	(46.8)	5,5	7.2	3.0
مصر	(3.6)	7.4	10.8	17.2
اليمن	(25.6)	2.6	97.7	80.4

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى صندوق النقد الدولي، *International Financial Statistics Yearbook 2004*، (صندوق النقد الدولي، 22 أيلول/سبتمبر 2004).

ملاحظة: علامة القوسين ( ) تشير إلى أرقام سلبية.

الجدول 20- المؤشرات النقدية لبلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995 و2000

البلد	سعر الفائدة الحقيقي		نسبة النقد إلى الودائع	
	1995	2000	1995	2000
الإمارات العربية المتحدة	..	..	8.5	8.6
البحرين	3.8	6.9	7.8	6.0
عمان	6.2	8.7	18.5	19.2
قطر	1.0	7.2	8.2	6.2
الكويت	3.1	3.9	4,4	5.4
المملكة العربية السعودية	3.9	7.5	29.0	23.8

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى صندوق النقد الدولي، *International Financial Statistics Yearbook 2004*، (صندوق النقد الدولي، 22 أيلول/سبتمبر 2004).

ملاحظة: علامة القوسين ( ) تشير إلى أرقام سلبية.

(ج) أنشطة البحث والتطوير

تُعتبر أنشطة البحث والتطوير عاملاً حاسماً في إنتاجية الاستثمار. فالتقدم التكنولوجي في مجتمع ما يعني اكتساب القدرة على تطبيق المعرفة العلمية والتنظيم والإنتاج والتسويق في الإطار السياسي والاقتصادي للبلد. والمعرفة المتخصصة، بدلاً من المعرفة العامة، هي التي يمكن تطبيقها في كل مكان بالطريقة نفسها. ولا يمكن اكتسابها بمجرد اقتراضها من الآخرين أو نقلها عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر.

ويستوجب بناء القدرة من أجل التحسين التكنولوجي استثماراً كبيراً في الموارد بهدف اكتساب القدرة على استخدام التكنولوجيا في المقام الأول، ثم اكتساب القدرة على تطبيق التكنولوجيا. وتتطلب المرحلة الأولى من المجتمع القيام باستثمار كبير من حيث استحداث مجتمعات علمية قادرة على فهم المعرفة التكنولوجية الآتية من الخارج وتكييفها حسب الاحتياجات والظروف المحلية. وتشمل هذه المرحلة بناء المعرفة والمهارات اللازمة لاختيار التكنولوجيات الجديدة، وصيانتها، وتحسينها، واستخدامها على الوجه الأمثل.

ويستوجب هذا إيجاد قدرة مستقلة للتعلم التكنولوجي تضمن، من خلال القيمة المضافة للبحث والتطوير، أدنى مستوى من التكلفة على المجتمع وأقصى مستوى من الفوائد. وتمكن القدرة المتراكمة نتيجة المزيد من النضج والتعميق لعملية القدرة المستقلة للتعلم التكنولوجي المجتمع من خلق التكنولوجيا وتضيف إلى ما تجمع في العالم من معرفة. ويُشار إلى هذه المرحلة الأكثر رسوخا بالقدرة المستقلة لخلق التكنولوجيا.

ومن المهم أن عملية استيعاب المعرفة الموجودة في مرحلة القدرة المستقلة للتعلم التكنولوجي لا تختلف عن خلق تكنولوجيا جديدة تماماً. وفي كل حالة يتطلب النجاح تخصيص الموارد والاستثمار الذي يستجيب لحوافز السوق. فلا يمكن دخول مرحلة القدرة المستقلة لخلق التكنولوجيا قبل إيجاد مجتمع أصلي قادر بالفعل على فهم التكنولوجيا الأجنبية وتكييفها بصورة مبتكرة مع الظروف المحلية. ويلزم استثمار كبير للتمكن من إيجاد قدرة مستقلة لخلق التكنولوجيا يصبح فيها العلماء والمهندسون والعاملون المهرة المحليون حملة التقدم التكنولوجي وأدواته.

ولئن كانت منطقة الإسكوا قامت باستثمارات كبيرة جدا في إدخال التكنولوجيات الجديدة خلال النصف الثاني من القرن العشرين، فإن ذلك اتسم إلى حد بعيد بالاعتماد على مشاريع إنجازية وجاهزة ترفع من التكاليف وتقلل من العوائد ولا تساهم إلا بالقليل في إيجاد القدرة المستقلة لخلق التكنولوجيا على الصعيد المحلي.

(د) نوعية المؤسسات

تساعد نوعية المؤسسات الشركات على توسيع نطاق أنشطتها وتسهل دخول شركات جديدة في السوق مما يشجع المنافسة. ويقدم الجدول 21 بعض المؤشرات المتصلة بأثر المؤسسات العامة على بيئة الأعمال التجارية في سبعة من بلدان الإسكوا؛ ويبرز أن عدد الإجراءات اللازمة لبدء مشروع تجاري في ستة من تلك البلدان يتجاوز المعدل العالمي.

الجدول 21- مؤشرات بيئة الأعمال، 2004

البلد	بدء مشروع		تسجيل الملكية	
	عدد الإجراءات المطلوبة	عدد الأيام اللازمة	عدد الإجراءات المطلوبة	عدد الأيام اللازمة

الأردن	11	36	8	22
الإمارات العربية المتحدة[أ]	12	54	3	9
الجمهورية العربية السورية	12	47	4	23
عمان	9	34	4	16
مصر	13	43	7	193
المملكة العربية السعودية	12	64	4	4
اليمن	12	63	6	21
مجموعة الدخل المنخفض	11	63	7	100
مجموعة الدخل المتوسط	10	51	7	80
مجموعة الدخل المرتفع	7	27	5	50
العالم	10	50	6	80
شرق آسيا	8	59	5	9

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى البنك الدولي، *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth* (the World Bank, International Finance Corporation and Oxford University Press, 2005).

(أ) عدد الأيام اللازمة لبدء مشروع أدنى بكثير في المنطقة الحرة في جبل علي بدبي.

2- "سد الطريق أمام الآخرين" في منطقة الإسكوا

على الرغم من الاختلافات في مستويات المعيشة بين الاقتصادات الأكثر تنوعاً وبلدان مجلس التعاون الخليجي، اتبعت المجموعتان النمط ذاته في التنمية الاجتماعية خلال الربع الأخير من القرن الماضي. وما يثير المخاوف هو أن عدم المساواة في الدخل ما فتئ يزداد تقريباً في كل بلد من بلدان المنطقة، وهو حالياً في أعلى مستوياته.

وتحتل كل بلدان الإسكوا، باستثناء اليمن، حسب مشروع جامعة تكساس الخاص بعدم المساواة، مرتبة أعلى من النقطة المئوية الخمسين في مقياس عدم المساواة بين 140 بلداً. وتحتل بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهي الكويت وعُمان وقطر، مرتبة أعلى من النقطة المئوية التاسعة على هذا المقياس[185].

وتدل زيادة عدم المساواة في الدخل بين شعوب المنطقة، مقترنة بانتشار الفقر في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، على أن السواد الأعظم من الناس لم يستفد من الثروة النفطية الهائلة التي تحققت في المنطقة خلال العقود الأربعة التالية[186]. بل هناك عملية تهميش في معظم بلدان المنطقة استطاع من خلالها المستفيدون الأوائل من النمو اكتساب النفوذ لدى الحكومات واستخدموا هذا النفوذ لمنع عناصر أخرى في المجتمع من محاكاتهم. ولوصف هذه العملية، تُستخدم عبارة "kicking away the ladder" (سد الطريق أمام الآخرين)[187]. وهذا ما جعل ملايين الناس في منطقة الإسكوا لا يحصلون على مرافق الصحة الأساسية والتعليم والإسكان والعمالة المضمونة.

(185) انظر، مشروع جامعة تكساس الخاص بعدم المساواة، متاح على الموقع http://utp.gov.utexas.edu.

(186) حسب تقديرات البنك الدولي الأخيرة، يعيش واحد من كل خمسة أفراد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أقل من دولارين أمريكيين في اليوم.

(187) هذا تعبير قديم استخدمه لأول مرة ف. ليست في عام 1830 كإشارة للتفاعل بين إنجلترا الصناعية وألمانيا الريفية. وعاد التعبير للظهور في عام 2002 عن طريق هـ.ج. تشانغ لوصف أثر السياسات المعروفة عموما بـ "توافق واشنطن" حول البلدان النامية. واستخدمت العبارة مؤخرا لوصف التفاعل بين النخب الناجحة ومن يسعى إلى محاكاتهم في بلد معين. انظر N. Stern, J. Dethier and F. Rogers F, *Growth and empowerment: Making development happen* (MIT Press, 2005).

وقد وجد تقرير التنمية البشرية في عدده لعام 2002 أن معدلات الأمية في الشرق الأوسط كانت أعلى بكثير منها في بلدان أفقر في العالم وأن هذا الاتجاه في تزايد؛ وأكد أن عشرة ملايين من الأطفال البالغين من العمر ما بين ستة أعوام و15 عاماً هم خارج المدارس ويُنتظر أن يرتفع ذلك بنسبة 40 في المائة بحلول عام 2015 إذا استمرت الاتجاهات الحالية[188]. بالإضافة إلى ذلك، لاحظ التقرير أن الإنفاق على الصحة في معظم الدول العربية تراوح بين 3 و4.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة أدنى من متوسط البلدان ذات الدخل المتوسط والبالغ 5.7 في المائة حسب تصنيف الأمم المتحدة.

هذا المستوى المتدني للإنفاق العام على التعليم والصحة يدل بوضوح على وجود عيوب في السياسات الاجتماعية، ويثبت ذلك العديد من دراسات المقارنة الإحصائية بين البلدان حول نوعية المؤسسات العامة. ويبين الجدول 22 أن معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا تقع في مرتبات متواضعة في القياسات المتصلة بفعالية الحكومة، وجودة التنظيم، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد. بالإضافة إلى ذلك، تأتي منطقة الإسكوا في المراتب السفلى لمقاييس المساءلة العامة ونوعية الإدارة العامة.

الجدول 22- مؤشرات الحكم السليم في منطقة الإسكوا
(المرتبة بالنقطة المئوية)[أ]

البلد	فعالية الحكومة	نوعية النظم	سيادة القانون	مكافحة الفساد
الأردن	62.5	56.2	60.4	68.5
الإمارات العربية المتحدة	86.1	79.3	78.7	86.7
البحرين	75.5	72.2	69.1	76.8
الجمهورية العربية السورية	86.1	79.3	78.7	86.7
العراق	3.4	4.9	0.5	2.5
عمان	79.5	64.0	83.1	77.3
قطر	78.4	45.8	78.8	72.4
الكويت	69.2	55.2	67.6	76.4
لبنان	42.3	31.0	43.5	39.9
مصر	49.0	27.1	54.1	51.2
المملكة العربية السعودية	53.3	38.9	57.0	61.1
اليمن	3.4	4.9	19.3	34.5

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobatón, "Governance matters: From measurement to action", *Finance and Development*, vol. 37, No. 2 (June 2000).

(أ) مرتبة النقطة المئوية تشير إلى نسبة البلدان في العالم التي تأتي في مرتبة دون مرتبة البلد الذي يقع اختياره. مثلاً، في فعالية الحكومة بالنسبة إلى البحرين، احتل 75.5 في المائة من البلدان في العالم مرتبة أسوأ من البحرين، و24.5 في المائة مرتبة أفضل منها.

الجدول 23- مؤشرات التمكين

البلد/المجموعة	مؤشر المساءلة العامة[أ]	مؤشر نوعية الإدارة[ب]	مؤشر نوعية الحكم[ج]
مجموعة الدخل المنخفض	38	30	28
اليمن	19	33.5	22.5
مجموعة الدخل المتوسط الأدنى	54	41	41.3

(188) انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2005، وهو متاح على الموقع http://hdr.undp.org/reports/global/2005/.

مصر	30	38	30
الأردن	0.45	50.7	44
الجمهورية العربية السورية	18	28	18.6
مجموعة الدخل المتوسط الأعلى	65	56	56
البحرين	31.5	66	50
لبنان	42	35	32
عمان	26.6	53	39
المملكة العربية السعودية	17	48	32
مجموعة الدخل المرتفع	74	65	68.5
الكويت	44	56.6	48.5
قطر	23	42	30
الإمارات العربية المتحدة	34	73.6	56.4

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى البنك الدولي، "Better governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing inclusiveness and accountability" (the World Bank publications, 2003).

(أ) مؤشر المساءلة العامة هو مؤشر كلي لـ 12 قياساً ذا طابع شخصي/إدراكي يشمل، ضمن أمور أخرى، الحقوق السياسية، والحريات المدنية، وحرية الصحافة، ومستوى التنظيم المدني.

(ب) مؤشر نوعية الإدارة هو مؤشر كلي لـ 10 قياسات ذات طابع شخصي/إدراكي يشمل، ضمن أمور أخرى، الفساد ونوعية البيروقراطية وحقوق الملكية.

(ج) مؤشر نوعية الحكم هو مؤشر كلي لـ 22 قياساً ذا طابع شخصي/إدراكي للمؤشرين السابقين.

الجدول 24- معدلات نمو رأس المال البشري في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا[أ] (نسبة مئوية)

الفترة	رأس المال البشري	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لمن هم في سن 15 عاماً أو أكثر	معدل الإلمام بالقراءة والكتابة لمن هم في سن 15-24 عاماً
1980-1975	7.1	2.5	2.2
1985-1980	5.7	2.6	2.0
1990-1985	3.5	1.9	1.8
1995-1990	2.6	1.8	1.1
2000-1995	1.6	1.3	1.3

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا استناداً إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2005، وهو متاح على الموقع http://hdr.undp.org/reports/global/2005/؛ UNESCO Institute for Statistics, "Education statistics" (2005) والبنك الدولي، *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone* (World Bank, 2005).

(أ) هذه البلدان هي: البحرين، مصر، العراق، الكويت، الجمهورية العربية السورية.
(ب) يعتبر رأس المال البشري متوسط سنوات الدراسة للأعمار 15-64.

كل هذه العوامل مسؤولة عن منع المنطقة من السير على طريق النمو المستدام. وهي تعرقل عملية تراكم الرأسمال المادي والبشري بالإضافة إلى تعطيل النمو في الإنتاجية. ويظهر هذا الشعور في عدم دعم الدولة لأنشطة البحث والتطوير (انظر الجدول 25)، وفي هيكل مؤسسي ضعيف يشجع الأنشطة الساعية إلى الريع ويقلل من الكفاءة[189].

الجدول 25- الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير، 1996-2002
(نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي)

البلد/المجموعة	الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير
مصر	0.19
الكويت	0.20
الجمهورية العربية السورية	0.18
شرق آسيا والباسيفيك	1.11
مجموعة الدخل المتوسط	0.75
مجموعة الدخل المرتفع	2.54
العالم	2.36

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا، استناداً إلى البنك الدولي، *World Development Indicators* (البنك الدولي، كانون الأول/ديسمبر 2005).

دال- عناصر الإستراتيجية في منطقة الإسكوا

كما جرى التأكيد عليه أعلاه، فإن المناخ الحالي للاستثمار في كامل منطقة الإسكوا لا يؤدي إلى إيجاد قطاع خاص مفعم بالنشاط والابتكار. ولا يمكن تغيير هذا المناخ غير المناسب بشكل فعال إلا من خلال إستراتيجية تجسد رؤية التنمية لتحقيق هدفين هما: (أ) خلق مناخ استثماري يؤدي إلى إقامة المشاريع والنمو؛ (ب) تمكين الفقراء والاستثمار فيهم وبذلك تشجيعهم على المشاركة في عملية النمو.

غير أن المنطقة يجب أن تتحلى بالحكمة للاعتراف بأن إيجاد هذه البيئة لا يمكن تحقيقه بصورة كاملة في كل بلد. فالبيئة الجديدة تتطلب بعض التغييرات الهيكلية التي لا يستطيع أي من بلدان المنطقة أن يقوم بها على انفراد. ويستوجب بعض التغييرات، أساساً، جهوداً مشتركة من جميع البلدان في المنطقة ضمن إطار جهد جديد وجدي للتنسيق الإقليمي.

وعلى ضوء ذلك، يجب أن تجسد الإستراتيجية المقترحة رؤية للتنمية كواحد من التغييرات الهيكلية الرامية إلى تمكين الشركات والأفراد والمنطقة. بعبارة أخرى، يمكن ببساطة تجسيد هذه الإستراتيجية في العمليات الديناميكية الثلاث التالية: (أ) تحسين مناخ الاستثمار؛ (ب) تمكين الفقراء؛ (ج) تكامل الأنشطة الاقتصادية على مستوى المنطقة. وتُستعرض فيما يلي السمات البارزة لكل من هذه العمليات.

1- تحسين مناخ الاستثمار

(189) يأتي النمو المستدام من خلال زيادة عوامل الإنتاج أو زيادة الإنتاجية أو الاثنين معاً. وتتأثر زيادة الإنتاجية بالتقدم الفني والكفاءة، وهو ما يستوجب عدم تشجيع الأنشطة غير الإنتاجية (الأنشطة الساعية إلى الريع).

تشمل العوامل التي تحدد شكل مناخ الاستثمار بيئة الاقتصاد الكلي، والهياكل الأساسية المادية والمالية، وأنشطة البحث والتطوير ونوعية المؤسسات. وفيما يلي ملخص للتغييرات اللازمة في كل من هذه العناصر.

(أ) بيئة الاقتصاد الكلي

تعتمد المصارف المركزية في معظم بلدان المنطقة سياسة نقدية تقييدية بهدف الحفاظ على معدل تضخم منخفض. وقد خطت بعض البلدان بالفعل أشواطاً كبيرة في اتباع برنامج لمكافحة التضخم. ونتيجة لهذه السياسة أصبح سعر الفائدة الحقيقي في غالبية البلدان الأعضاء في الإسكوا مرتفعاً نسبياً، وهذا لا يفضي إلى أنشطة استثمارية. وما يثير الاستغراب هو استخدام سياسة نقدية تقييدية في منطقة تعاني من ارتفاع كبير في معدلات البطالة.

المبرر الوحيد لمثل هذه السياسة هو أن المصارف المركزية تعمل بناء على الافتراضين التاليين: (أ) أن الضغط التضخمي مرتفع بشكل كبير على الرغم من ارتفاع معدل البطالة وأن التخفيف من السياسة النقدية التقييدية ربما يؤدي إلى حالة من الكساد التضخمي (ارتفاع معدلات التضخم والبطالة معاً)؛ (ب) أن سبب التضخم في المنطقة هو التوقعات التضخمية[190].

وقد ألقت تجربة التضخم الماضية في منطقة الإسكوا وبلدان نامية أخرى بشكوك كبيرة حول صحة الافتراض الثاني. ومن الأرجح أن يكون سبب التضخم في منطقة الإسكوا آتياً من جانب العرض لا الطلب. وبعبارة أخرى فإن التضخم هو على الأرجح نتيجة العقبات الهيكلية.

البارز من تلك العقبات هو عدم مرونة إمدادات المواد الغذائية بسبب التكنولوجيا البدائية في الزراعة. ومنذ بداية سبعينات القرن الماضي، كانت هناك حاجة لتعزيز التوسع في قطاع الزراعة. فالقطاع يجب عليه زيادة إمدادات الأغذية لمقابلة الزيادة في الطلب الناتجة من زيادة الدخل وكذلك زيادة عدد السكان. وتأتي الزيادة الأولى من ارتفاع سعر النفط والزيادة الثانية من معدل النمو الطبيعي للسكان وهو من أعلى المعدلات في العالم. وأدى عدم تنفيذ تلك السياسات إلى عدم كفاية الإمدادات الغذائية مما أدى بدوره إلى زيادة في أسعار الأغذية، مسبباً ارتفاعاً عاماً في مستوى الأسعار.

وتتمثل العقبة الهامة الثانية في ضغوط الميزانية الحكومية. فقد أجبرت الظاهرة المذكورة أعلاه والمشار إليها بعبارة "سد الطريق أمام الآخرين" العديد من حكومات المنطقة على تحويل عجز الميزانية إلى نقود مما أدى إلى التضخم. ويمكن عزو ذلك إلى كون هذه الظاهرة لها آثار متناقضة على ميزانية الحكومة عندما يحدث النمو. ذلك، أولاً، أن الإيرادات الحكومية لا تزيد بصورة كبيرة مع النمو نظراً إلى أن معظم الزيادة يذهب إلى الأثرياء الذين لا يدفعون حصتهم المنصفة من الضرائب في هذه المنطقة. من جانب آخر، يرتفع جانب الإنفاق في الميزانية لتمويل دعم المواد الغذائية الأساسية للفقراء والذي بدونه قد تظهر اضطرابات اجتماعية.

(190) لا يمكن أن يكون السبب في التضخم ارتفاع الطلب الكلي نظراً إلى ارتفاع البطالة؛ كذلك لا يمكن أن يكون السبب زيادة المعروض النقدي نظرا إلى السياسات النقدية التقييدية للمصارف.

وتتصل العقبة الثالثة بالعملة الأجنبية. واستُخدمت هذه العقبة لإحداث التضخم في أواخر الثمانينات وخلال التسعينات من القرن الماضي نظراً إلى أن سعر الصرف كان أعلى من اللازم في معظم الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ولم تكن تلك القيمة العالية لسعر الصرف مستدامة؛ وحين انهارت تحت ضغط المضاربين الماليين، اتجهت أسعار الواردات إلى الارتفاع، ما دفع معدل التضخم للارتفاع[191].

ولا يمكن فصل أي تحليل ذي مغزى للتضخم في منطقة الإسكوا عن الإطارين العامين الاجتماعي الاقتصادي والاجتماعي السياسي. وستؤدي المحاولة الحالية التي يقوم بها بعض المصارف المركزية في المنطقة لإخفاء هذه الصلة والتقليل من أهمية الظاهرة الاجتماعية والاقتصادية لتصبح مشكلة فنية لتناقص التضخم إلى تخفيض مؤقت لمعدل التضخم وزيادة طويلة الأجل في معدل البطالة.

يمكن أن تكون سياسة تناقص التضخم ناجحة بشكل معقول في بعض البلدان المتقدمة عندما يكون التضخم، إلى حد بعيد، نتيجة لتوقع موجود في الأساس. غير أن أسلوب تناقص التضخم يعالج أعراض المشكلة ولا يعالج أسبابها في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا نظراً إلى أن عملية النمو الاقتصادي نفسها، التي تسببها زيادة في سعر النفط، تحدث زيادة في الطلب الكلي مع وجود معروض محلي ضعيف الاستجابة في الأجل القصير.

(ب) الهياكل الأساسية المادية والمالية

يرد أدناه تحليل للهياكل الأساسية المادية ضمن إطاري تمكين الأفراد وتحقيق التكامل بين الأنشطة الاقتصادية على الصعيد الإقليمي.

وفي مجال الهياكل الأساسية المالية، لم تؤد الإصلاحات المالية في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى أكثر من تحسينات طفيفة في التراكم النقدي والتراكم الائتماني. وتحتاج المصارف، قبل تنفيذ المزيد من تدابير التحرير المالي، إلى تحسين تقييماتها الائتمانية الداخلية ونظم تقييم المخاطر لديها. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تقوم المصارف المركزية بتطوير أدوات نقدية قائمة على السوق لاستخدام القيود الإدارية بدلاً من توجيهها.

2- تمكين الفقراء

لا يمكن التغلب على مشكلة الحريات الأساسية التي تعاني منها بلدان المنطقة دون إصلاح سياسي كامل يرمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف هي: (أ) اعتماد قانون للحريات يضمن الحريات المدنية لجميع المواطنين في حياتهم اليومية وأعمال المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية؛ (ب) وجود إجراءات مؤسسية يمكن للمواطنين من خلالها اختيار قادة حكوماتهم والإعراب عن تفضيلاتهم الفعلية فيما يتعلق بالسياسات البديلة؛ (ج) وجود مؤسسات توفر المراقبة وتحقيق التوازن ووضع حدود لنفوذ الذراع التنفيذي للدولة.

(191) خلال الفترة 1980-1988، كان متوسط معدل التضخم في الأردن يبلغ 5 في المائة. وفرضت الأزمة المالية لعام 1989 خفض قيمة الدينار الأردني بنسبة 45 في المائة مما رفع معدل التضخم بشكل كبير ليبلغ 25.5 في المائة في عام 1989 و16.2 في المائة في عام 1990.

ولا يمكن لهذه المبادئ أن تصبح حقيقة في حياة المواطنين في المنطقة بمجرد تعديل الدساتير أو إجراء انتخابات حرة بحضور مراقبين أجانب. فالديمقراطية تستوجب، تحديدا، المشاركة الفعلية للمواطنين، وهذا رهن بقدرات الأفراد، والأهم من ذلك، بدخلهم وتعليمهم وصحتهم وأمنهم.

(أ) الإنصاف في توزيع الدخل

لم تدم فترات النمو الماضية طويلاً، كما تبين أعلاه، وذلك جزئياً بسبب عدم المساواة في توزيع مكاسب النمو. فقد استبعدت أغلبية الناس من المشاركة في عملية النمو، مما أوجد حوافز سلبية وأحبط الاستثمار. ويتطلب الانتقال إلى استراتيجية مناصرة للفقراء تغيير إجراءات إعادة التوزيع لضمان توزيع للدخل يكون أكثر إنصافاً، ومساعدة الناس على الخروج من حالة الفقر.

ويمكن استخدام آليات مختلفة لإعادة توزيع الدخل منها، أساساً، توزيع الدخل عبر إصلاح النظام الضريبي. ويجب أن يكون الهدف من الإصلاح زيادة الاعتماد على الضرائب التصاعدية على الدخل، وإعادة هيكلة الضرائب على الملكية، وإدخال ضرائب تقديرية معتدلة. وتوجد آلية أخرى تتمثل في تحويل الثروة من خلال ضمان حقوق الملكية للفقراء والقيام بإصلاح فعال للأراضي. وفي حالات الفقر المدقع، ما يلزم هو تحويل بسيط للأموال، يُفضل أن يتم باستخدام آلية التحويل الذكي للأموال[192].

(ب) إعادة تخصيص الإنفاق العام

ليس من شأن تخصيص الإنفاق العام حالياً في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا أن يؤدي إلى النمو أو التمكين. فحكومات المنطقة لا تنفق ما يكفي على التعليم والصحة وأنشطة البحث والتطوير. بالإضافة إلى ذلك تدنت نوعية الجامعات الحكومية خلال الـ 25 سنة الماضية في كامل المنطقة؛ وليس لهذه الجامعات القدرة على قبول آلاف التلاميذ المتخرجين من المدارس الثانوية كل عام. وتنتشر حالياً في الاقتصادات الأكثر تنوعاً كما في بلدان مجلس التعاون الخليجي الجامعات الخاصة الساعية للربح لتلبية حاجة الفائض في الطلب على التعليم العالي.

ونتيجة لذلك يسير نظام التعليم العالي وفق هيكلية دون المستوى الأمثل بكثير حيث يتولى القطاع الخاص إنتاج الخدمات التعليمية بغرض الربح. ولم يعد التعليم المجاني متاحا لفئة لا بأس بها من الفقراء، والطلبة الذين يحصلون على تعليم جيد هم أساساً أبناء لأثرياء يستطيعون الدراسة في الولايات المتحدة وأوروبا أو في جامعات خاصة نخبوية في منطقة الإسكوا.

ولم يحظ التعليم منذ فترة طويلة بالاهتمام اللازم من قبل معظم حكومات المنطقة مما أدى إلى ارتباط ضار بمسار سابق غير موات للنمو ويعمل على تقوية عملية "سد الطريق أمام الآخرين". وتخصص معظم بلدان المنطقة حالياً حوالي 5-6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم في جميع المستويات. وهذه النسبة قريبة من متوسط النسبة في البلدان ذات الدخل المتوسط، حيث تبلغ 5.5 في المائة، وتمثل تقريباً نصف النسبة المتوسطة في البلدان الصناعية والتي تبلغ 10-12 في المائة. وهناك دافع قوي لتغيير النظام الحالي بصورة جذرية وإعادة دور القطاع العام بوصفه المزود الأساسي للتعليم العالي. وبالتالي يجب أن تكون حصة التعليم

(192) التحويل الذكي للأموال هو تحويل للأموال إلى الفقراء يتضمن شروطاً جوهرية. وهو تحويل يقوم على اختبار الإمكانيات ومشروط بأطفال دون سن معينة يرتادون المدارس ويزورون طبيباً عدداً محدداً من المرات في السنة.

من الناتج المحلي الإجمالي أعلى من نسبة البلدان الصناعية، أي أكثر من 10-12 في المائة إلى أن يظهر توازن جديد مع رأسمال بشري مرتفع.

غير أن زيادة الإنفاق على التعليم ليست كافية إذا لم تأت ضمن إصلاح شامل للنظام التعليمي. ويجب أن يركز هذا الإصلاح على تدريب الطلاب لتمكينهم من اكتساب التفكير النقدي وكذلك المهارات المطلوبة في السوق. ويمثل هذا التوسع الكمي والنوعي تحدياً يتجاوز قدرة أي من البلدان على مواجهته بمفرده. فهذا مجال يمكن أن يكون التنسيق الإقليمي فيه مفيداً جداً.

كذلك فإن النظام الصحي في بلدان المنطقة هو دون المستوى الأمثل. فالنظام ينقسم إلى خدمات عامة رديئة إلى حد كبير، وخدمات خاصة مكلفة للغاية. وينبغي أن يقوم القطاع العام بدوره وأن يوسع نطاق الخدمات ونوعيتها ليشملا أنشطة البحث والتطوير، حيث يفترض أنها تحمل خصائص السلعة العامة الإقليمية.

وتظل تدابير التمكين دون فعالية إلى حد كبير ما لم تصاحبها زيادة الإنفاق العام على الهياكل الأساسية لصالح الفقراء. ويمكن تعريف الفقراء عموماً بأنهم الناس الذين يعيشون في أحياء ليس لديها ما يكفي من المياه النقية، وتفتقر إلى المرافق الصحية، ولديها خدمات محدودة جدا للنقل والاتصالات. وتسمح خدمات الهياكل الأساسية الرامية إلى مساعدة الفقراء بتحسين صحتهم وتعليمهم، وتعزز دمجهم في الهيكل السياسي للبلد، وتساهم في الاستدامة البيئية.

3- <u>تكامل الأنشطة الاقتصادية على الصعيد الإقليمي</u>

لقد تخلفت البلدان الأعضاء في الإسكوا عن مناطق أخرى في العالم في تطوير اقتصاداتها وفقاً لمفهوم الإقليمية الجديد. فقد ظهرت في أواخر ثمانينات القرن الماضي رؤية جديدة للإقليمية كخيار متاح للبلدان النامية العازمة على اندماج اقتصاداتها على الصعيد العالمي، مع توفير وسائل لها لمعالجة الآثار الضارة للعولمة.

ويمكن للتكامل الإقليمي بين البلدان الأعضاء في الإسكوا أن يستفيد من وفورات الحجم، وزيادة التجارة بين الصناعات من خلال زيادة توزيع اليد العاملة واختلاف المنتجات، وتعزيز قدرة المنطقة على المفاوضة في علاقاتها التجارية وجهودها لنقل التكنولوجيا. وتوحي الدروس المكتسبة من التجارب الماضية للتكامل الإقليمي من قبل البلدان النامية، وخصوصاً البلدان العربية، بأن التركيز فقط على تحرير التجارة من خلال إقامة منطقة للتجارة الحرة أو اتحاد جمركي، لا يكفي لتهيئة المناخ للتكامل. فالبلدان الأعضاء في الإسكوا تعاني من حالة مزمنة من البطالة أو العمالة الناقصة، ومن فائض القدرات، وعدم الاستخدام الملائم للموارد، وانتشار التشويهات في معظم الأسواق.

وفي هذه الظروف، تكون آثار التكامل الإقليمي القائم أساساً على تحرير التجارة محدودة في أفضل الحالات وضارة في أسوأها. ويستوجب تصميم خطة إقليمية فعالة اتباع نهج أكثر ترويا يركز على التعاون والتنسيق بين البلدان الأعضاء بغية إيجاد بيئة تمكينية أكثر ملاءمة لمعالجة المشاكل الاقتصادية الأساسية للمنطقة. ويشمل ذلك تغيير نمط الإنتاج والعمالة والتجارة في المنطقة بهدف تحسين مناخ الاستثمار وتمكين العناصر الاقتصادية وأصحاب المشاريع من الشباب. وهذه مهمة كبيرة تتطلب تنسيق السياسات الاقتصادية فيما بين البلدان الأعضاء، خصوصا في المجالات الواردة أدناه.

(أ) سياسة سعر الصرف الإقليمية

كما ورد شرحه أعلاه، لجأ معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى تثبيت الأسعار استناداً إلى أسعار الصرف كاستراتيجية لمكافحة التضخم. وبذلك فقد اختارت البطالة المرتفعة، والاندماج المحدود في الأسواق الإقليمية والعالمية، والنمو الداخلي البطيء. ومن الواضح أن الهدف في المنطقة يجب أن يكون تحقيق معدل أدنى للبطالة، واندماج أعمق في الأسواق الإقليمية والعالمية، ونمو مستدام. ويتطلب ذلك تدفقات أكبر لرأس المال الخاص وقدر أكبر من الاستثمار الطويل الأجل في الاقتصادات الأكثر تنوعاً من قبل المستثمرين في مجلس التعاون الخليجي. ويحتاج خلق بيئة تفضي إلى ذلك مرونة أكبر في نظام سعر الصرف. فالبلدان في المنطقة ليست قوية اقتصادياً بما فيه الكفاية للتغلب على ما يسمى "الخوف من تعويم العملة"، مما يؤدي إلى الاستخدام الفعلي لنظام تعويم متحكم فيه حتى عندما يتم رسمياً اعتماد نظام تعويم حر.

ويصبح التنسيق النقدي الإقليمي البديل السليم الوحيد. والهدف النهائي لهذا التنسيق هو إنشاء منطقة عملة موحدة[193]. ويستوجب هذا مواءمة السياسات لإزالة التجزؤ في سوق رأس المال بصورة تدريجية. فسوق رأسمال إقليمي موحد ونشط ضروري لحشد المدخرات الوطنية وتجميع المدخرات الإقليمية مما يسمح بالتوزيع الأمثل للموارد على مشاريع الاستثمار المتنافسة.

غير أن دمج أسواق رأس المال هو عملية طويلة تتضمن مواءمة الإجراءات الضريبية. وما يمكن أن يساعد على ذلك إلى حد بعيد هو تحديث الجوانب الإجرائية واللوجستية للروابط بين البلدان الأعضاء في الإسكوا؛ وإنشاء مرافق إقليمية للمعلومات لمساعدة المستثمرين والتجار المحتملين؛ وتحديث وتبسيط مرافق وإجراءات عبور الحدود، والتي تشكل حالياً عقبة كبيرة أمام حركة الأفراد والسلع.

(ب) صندوق الإسكوا لتمويل أنشطة البحث والتطوير الإقليمية

يتمتع منتج أنشطة البحث والتطوير بصفات السلعة العامة. بعبارة أخرى، لا يمكن منع عامة الناس من استخدامه والاستفادة منه. ويعني هذا ضمنياً أن ترك إنتاجه للقطاع الخاص بشكل كامل سيأتي بنتيجة دون المستوى الأمثل، تتمثل في استثمار غير كاف في أنشطة البحث والتطوير. كذلك تصبح نتيجة أنشطة البحث والتطوير سلعة إقليمية نظراً إلى اللغة والتاريخ المشتركين، والى تشابه الثقافات والطوبوغرافيا والمناخ والموارد الطبيعية والمشاكل الاقتصادية.

ولذلك فإن الاستثمار في أنشطة البحث والتطوير لمعالجة مشكلة مشتركة في المنطقة سيكون دون المستوى الأمثل إذا تم توجيهه لبلد واحد. ويتطلب اعتماد سياسة جدية وفعالة لدعم البحث والتطوير على المستوى الإقليمي إيجاد مناخ مناسب لبناء قدرة مستقلة للتعلم التكنولوجي تكون مشتركة في منطقة الإسكوا وتوفر مصدراً جديداً لدعم فعال تحتاجه كثيراً عملية التنمية في كل بلد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن إنشاء صندوق إقليمي للبحث والتطوير قد يمكّن من جمع الموارد المالية العربية والسماح بإطلاق أنشطة البحث والتطوير على مستوى لا يمكن بلوغه في أي بلد بمفرده. كذلك فإن جمع الموارد البشرية الإقليمية يمكن أن يساعد على إحداث الكتلة الحرجة من العلماء اللازمين لمعالجة المجالات الرئيسية لتطوير التكنولوجيا دون الاعتماد على المعرفة الفنية المستوردة المكلفة والمقيدة. ويمكن

(193) انظر F. Naqib, "Macroeconomic stabilization policies for the high risk economies of the ESCWA region" (2005).

لهذا الصندوق أن يحشد جهود الموهوبين من الأفراد وتشجيع شبكة فعالة من المؤسسات من جميع البلدان في المنطقة تهدف إلى اعتماد التكنولوجيا وتلبية الاحتياجات في أي بلد أو مجموعة من البلدان.

(ج) التنسيق الإقليمي في التعليم العالي والخدمات الصحية

لن يكون إيجاد الهياكل الأساسية المناسبة لأنشطة البحث والتطوير، كما اقترح أعلاه، فعالاً إذا بقيت مؤسسات التعليم العالي في المنطقة على حالها. فجامعات المنطقة تفتقر، في الوقت الحاضر، إلى المرافق اللازمة لإجراء البحوث الجدية، والى القدرة على استيعاب المتخرجين المؤهلين الجدد من المعاهد الثانوية. وتنفق المنطقة مليارات الدولارات سنوياً على نظام دون المستوى الأمثل للجامعات الخاصة. وتنفق مليارات أخرى على الطلاب الذين يدرسون للحصول على الشهادة الجامعية الأولى في بلدان أجنبية.

إضافة إلى ذلك، تُنفق عشرات المليارات من الدولارات كل عام على المرضى الذين يتلقون الرعاية الطبية في مستشفيات أجنبية نظراً إلى أن المعاهد الطبية في المنطقة ضعيفة وغير قادرة على تزويد المستشفيات بأطباء مؤهلين. وكمثال لافت للنظر، لا يوجد في كامل المنطقة مركز أبحاث متخصص في أمراض السرطان أو القلب أو الكبد.

وكما ذُكر أعلاه، يتطلب اعتماد استراتيجية نمو لصالح الفقراء إعادة تخصيص الموارد لصالح الصحة والتعليم. وهذه العملية، وإن كان يمكنها الذهاب بعيدا من حيث تمكين الفقراء، لا تستطيع بمفردها تحقيق المستوى الأمثل لنظامي الصحة والتعليم. ولا تقدر البلدان التي تعمل على انفراد من تمويل مؤسسات للتعليم العالي تكون مجهزة بمرافق البحث في كل التخصصات؛ وإيجاد نظمها للتعلم الطبي التي تستطيع أن تزود المستشفيات المحلية بآخر تقنيات العلاج. وباستخدام جزء من الموارد الكبيرة التي ينفقها البلدان الأعضاء حالياً على التعليم والصحة خارج المنطقة، لاسيما في أوروبا والولايات المتحدة، يمكن تمويل جهود إقليمية منسقة تهدف إلى تحسين نظم التعليم والصحة تدريجياً في منطقة الإسكوا.

(د) التنسيق الإقليمي في مجال الهياكل الأساسية

سيكون نجاح الاستراتيجية الثلاثية الجوانب رهناً إلى حد كبير بتحسين الهياكل الأساسية الإقليمية. والسبب في ذلك أن البلدان التي تعمل على انفراد لا يمكنها الحصول على هياكل منخفضة التكلفة دون المشاركة في المشاريع الإقليمية، خصوصاً في مجال المياه والنقل، والطاقة في حالة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. كذلك تحتاج المشاكل الخطيرة المتمثلة في التدهور البيئي والمياه المأمونة إلى جهود إقليمية للوصول إلى حلول مناسبة. والأهم من ذلك أن استخدام وإدارة الموارد المائية ليسا على أفضل مستوى في الوقت الحاضر، مما يؤدي إلى التبذير والتوتر الإقليمي في الوقت ذاته. وبالتالي يجب وضع ترتيب للمياه الإقليمية يعالج القضايا الثلاث وهي توزيع المياه، والمحافظة عليها، وزيادة الموارد منها.

كذلك فإن زيادة التكامل في نظام الطاقة الكهربائية الإقليمي الموحد يمكن أن تبنى على ربط الشبكات الموجود بين الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية وزيادة فعاليته. ويمكن لخطة إقليمية أن تخدم البلدان المعنية من خلال إتاحة إمدادات كهربائية يمكن الاعتماد عليها وتكون أقل تكلفة.

أما تنشيط التجارة بين البلدان الأعضاء في الإسكوا فيستوجب وضع مشروع كبير يرمي إلى تحسين النقل البري في المنطقة من خلال بناء طرق سريعة وسكك حديد حديثة. ويشمل أحد المقترحات أعمال بناء أو تحسين للطريق المحاذية للساحل الشرقي للبحر الأبيض المتوسط من تركيا إلى مصر.

هاء- ملاحظات ختامية

يكشف تحليل الظروف الاقتصادية في منطقة الإسكوا ما يلي:

(أ) أن بلدان المنطقة لا تؤدي وظائف الدولة التنموية. أي، بالتحديد، أنها لا توفر الهياكل الأساسية الاجتماعية اللازمة للنمو المستدام. والمؤسسات والسياسات العامة هي مسؤولة، إلى حد بعيد، عن ارتفاع معدل البطالة، وبطء النمو الذي عطل التنمية في المنطقة على مدى العقدين الماضيين؛

(ب) لا يمكن للمنطقة أن تقفز من مسارات أدنى قصيرة الأجل للنمو والتنمية، إلى مسارات أعلى مستدامة إذا استمرت حكومات المنطقة في اتباع إصلاحات تقليدية لا تهدف تقريباً إلا إلى تحسين مناخ الأعمال التجارية. فالإستراتيجية الصحيحة للإصلاح يجب أن تقر نقطتين أساسيتين هما: (1) أنه لا يمكن الحفاظ على النمو المستدام دون المشاركة الفعالة لمعظم الناس؛ وأن إصلاح المؤسسات والسياسات العامة يجب الاضطلاع به بهدف تنفيذ استراتيجية نمو لصالح الفقراء بشكل حازم وجازم؛ (2) لا يمكن الحفاظ على النمو المستدام في المنطقة دون إنتاج بعض السلع العامة التي لا تستطيع إنتاجها على أفضل مستوى بلدان تعمل بشكل منفرد. ذلك أن هذه السلع تتمتع بصفات السلع الإقليمية؛ وبالتالي يتطلب إنتاجها على الوجه الأمثل تنسيقاً وتعاوناً على الصعيد الإقليمي.

باختصار، لا يمكن لبلدان المنطقة الواقعة تحت ثلاثي ضغط البطالة وإرساء الديمقراطية والعولمة أن تستمر في العمل بشكل طبيعي. فهي بحاجة إلى الشروع في برامج إصلاح كبيرة تهدف إلى تنفيذ تغييرات هيكلية هامة.

وعلى ضوء ذلك، قدم هذا الفصل عرضاً وتقييماً للاستراتيجية المناصرة للفقراء ذات الجوانب الثلاثة وهي: (أ) تحسين مناخ الاستثمار الذي يسمح للدولة بأداء الدور الهام المتمثل في تعزيز تراكم رأس المال اللازم للنمو ومكافحة البطالة المزمنة؛ (ب) تمكين الفقراء، وهي حاجة ملحة تسمح للدولة بإجراء إصلاح ديمقراطي حقيقي يمثل مطلباً قوياً للشعب؛ (ج) دمج الأنشطة الاقتصادية على المستوى الإقليمي، مما يعزز سلامة الخيارات التي تمنح قدرات للدول الأعضاء في الإسكوا للقيام بمهمة تراكمية ضمن إطار أوسع للتعاون الاجتماعي الاقتصادي والسياسي.

سابعاً- الجوانب الاجتماعية للحق في التنمية

ألف- الساحة العالمية والإطار الإقليمي

أجرت الحكومات في عام 2005 تقييماً للتقدم الحاصل في تحقيق الأهداف والمعايير المتفق عليها دولياً، لاسيما الأهداف الإنمائية للألفية، وأكدت من جديد التزامها بهذه الأهداف. والظرف الحالي مناسب لإجراء تقييم صريح للتعهدات المعلنة في مؤتمر قمة الألفية بـ "جعل الحق في التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان وبتخليص البشرية قاطبة من الفاقة"[194]. أما على الصعيد العالمي، فعلى الرغم من حصول بعض التقدم، تستمر أوجه عدم المساواة في توزيع الموارد والدخل إقليمياً ووطنياً وفيما بين البلدان؛ وفي الحصول على الخدمات الأساسية والفرص والأسواق والمعلومات.

فعلى الصعيد الإقليمي، وبينما سُجل تقدم تراوح بين المتوسط والقوي في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في منطقتي الخليج والمشرق، بقيت فلسطين واليمن خارج المسار. ونظراً إلى معدلات الخصوبة العالية وانخفاض معدلات الوفيات، هناك زخم جديد يطبع الصورة الديمغرافية للمنطقة، إذ من المتوقع أن يزيد عدد السكان في منطقة الإسكوا إلى ما يقارب 215 مليون نسمة بحلول عام 2020، على أساس معدل النمو السنوي الحالي البالغ 2.6 في المائة، ومعدل الخصوبة الكلي البالغ 3.9.

بالإضافة إلى ذلك، يظل طابع الفتوة سائداً في المنطقة مع وجود 37 في المائة من سكان الإسكوا دون سن الـ 15 عاماً، و20 في المائة منهم في سن 15-24 عاماً في عام 2004[195]. ولضمان الانتقال المريح من مرحلة الشباب إلى مرحلة الكبار مع نضج هذه الفئة ودخولها فئة السكان النشطين اقتصادياً (25-64)، يجب بذل المزيد من الجهود لتعزيز تشغيل الشباب ومشاركتهم. وتواصل الهجرة بين بلدان المنطقة والهجرة الدولية تأثيرها على المنطقة، على خلفية إجراءات من قبل بلدان مجلس التعاون الخليجي لتأميم أسواق العمل الخاصة لديها.

وعلى ضوء أوجه عدم المساواة والتهميش والفقر، يجب توجيه الحلول الفعالة من خلال حكم وآليات توفر الحماية الاجتماعية وتعزز حقوق الإنسان لجميع المواطنين عن طريق إطارات تشريعية ومؤسسية قوية. ويساعد اعتماد نهج قائم على الحقوق على توضيح الحلول المناسبة التي تمكن من إعمال الحقوق الاجتماعية الأساسية.

وقد أعلنت التزامات في كامل المنطقة، بدرجات متفاوتة، بشأن حقوق الإنسان من خلال توقيع أدوات حقوق الإنسان الأساسية أو التصديق عليها أو الانضمام إليها (انظر المرفق الأول). فقد وقع، بالتحديد، سبعة من البلدان الأعضاء الـ 13 في الإسكوا على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إضافة إلى ذلك، أُنشئت مراكز وطنية لحقوق الإنسان في

---

(194) إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية المؤرخ 8 أيلول/سبتمبر 2000، الفقرة 11.

(195) الإسكوا، المجموعة الإحصائية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، العدد الرابع والعشرون (2005)، ص 2.

عدة بلدان أعضاء، مما يلمح إلى اعتراف متزايد بالإطار القائم على الحقوق في المنطقة[196]. غير أن هناك حاجة إلى المزيد من الجهود لنقل هذه الحقوق إلى التشريع الوطني.

باء- قضايا اجتماعية

1- الشباب

زاد عدد السكان من الشباب في سن 15-24 عاماً في المنطقة من 24 مليون في عام 1990 إلى 39 مليون في عام 2005 حسب التقديرات، أي بمعدل نمو سنوي يبلغ 3.1 في المائة. وتميل الكفة لصالح الذكور في تركيبة الجنسين مع متوسط 95 شابة لكل 100 شاب في عام 2005. وتقدر نسبة الشباب إلى مجموع السكان بـ 20.4 في المائة في منطقة الإسكوا، ويوجد أعلاها في الجمهورية العربية السورية حيث يمثل الشباب 22.9 في المائة من مجموع السكان[197].

(أ) بطالة الشباب

نظراً للعدد المتوقع للملتحقين الجدد بسوق العمل في المنطقة العربية بحلول عام 2010 والبالغ 40.8 مليون فرد، والى ارتفاع معدل البطالة حالياً لدى الشباب، يمثل تشغيل الشباب تحدياً كبيراً في السياسة العامة[198]. وتبلغ نسبة الشباب إلى الكبار في البطالة أكثر من الضعف في معظم البلدان، مما يشير إلى حصة مشتركة عالية من الباحثين عن عمل لأول مرة فيما بين العاطلين عن العمل، والى أن الشباب يواجهون خطراً أكبر للتعرض إلى البطالة. ويضيف عدم وجود حوافز للالتحاق باليد العاملة إلى انخفاض معدلات النشاط الاقتصادي للشباب؛ ويفضل العديد من هذه الفئة العمرية البقاء في النظام التعليمي أو الامتناع عن الالتحاق باليد العاملة بسبب فرص العمل المحدودة التي تناسب طموحاتهم[199].

وتشهد المنطقة عموماً اتجاها يتسم بفرص عمل مشبعة في القطاع العام تضاف إليه ضغوط من قبل عدد متزايد من الشباب الذين يتزايد عدد الحاصلين منهم على التعليم العالي الإسراع في توليد العمالة. وتختلف خصائص بطالة الشباب عبر المنطقة. ففي بلدان مجلس التعاون الخليجي، أوجد ذلك مجموعة من الخريجين المواطنين تعيش فراغاً في سوق العمل حيث أنهم مؤهلون أكثر من اللازم للعمل في القطاع الخاص بأجر أدنى ومهارات أقل، ولكنهم دون المؤهلات اللازمة للوظائف الإدارية والفنية. بالإضافة إلى ذلك، وضعت حكومات مجلس التعاون الخليجي استراتيجيات تأميمية تهدف إلى تصحيح الاختلال في تواجد العمال المهاجرين في القطاع الخاص، وتشجيع تعيين المواطنين بدلاً من غير المواطنين.

---

(196) في هذا السياق، أنشأ الأردن مركزاً وطنياً لحقوق الإنسان مكلفاً برصد انتهاكات حقوق الإنسان، وتلقي الشكاوى ومتابعتها، وإعلام المواطنين بحقوقهم المشروعة؛ وأنشأت مصر مجلساً وطنياً لحقوق الإنسان لرصد وتقييم حالة حقوق الإنسان في البلد؛ وأنشأت البحرين مركزاً لحقوق الإنسان في آب/أغسطس 2002 للتركيز على التدريب والدراسات المتصلة بالموضوع؛ وأعلنت قطر عن إنشاء مركز لحقوق الإنسان.

(197) الإسكوا، مجموعة الإحصاءات والمؤشرات الاجتماعية: عدد خاص عن الشباب (2005)، الصفحتان 19 و21.

(198) الإسكوا، "Population and development: Demographic profile of the Arab countries"، متاح على الموقع الإلكتروني http://www.escwa.org.lb/popin/publications/new/DemographicprofileArabCountries.pdf.

(199) الإسكوا، مجموعة الإحصاءات والمؤشرات الاجتماعية: عدد خاص عن الشباب (2005)، ص 29.

في المقابل، ومع أن عدد الخريجين المواطنين في عُمان كبير ضمن العاطلين عن العمل من السكان، فإن البيانات المتاحة تشير إلى أن أغلبية الباحثين عن عمل لم تحصّل من التعليم ما يتعدى المستوى الثانوي[200]. بالمقارنة، يوجد في مصر من خريجي التعليم العالي العاطلين عن العمل أكثر من نظرائهم الأقل تحصيلاً[201]. أما في الجمهورية العربية السورية، وبينما يمكن عزو بطالة الشباب إلى الزيادة الكبيرة في السكان وإلى نقص في العمالة في القطاع العام والمصانع التي تخضع لملكية الدولة، فإن أكثر من نصف الشباب العاطلين عن العمل حصلوا على التعليم الابتدائي أو لم يحصلوا على تعليم رسمي[202]. وهناك حاجة إلى إيجاد حلول في السياسة العامة حسب الحالات لتوليد فرص العمالة في القطاع الخاص، وإعادة توجيه برامج التعليم والتدريب المهني الرامية إلى زيادة حوافز متابعة التعليم، والى جعل هذه البرامج متماشية مع الاحتياجات الفنية والمهنية لسوق العمل.

ونظراً لتحديات بطالة الشباب، يوضع العديد من المبادرات والبرامج لتشجيع تشغيل الشباب. غير أنه يجب إجراء تغييرات هيكلية في صنع السياسات لتعزيز تخصيص الموارد بشكل هادف وإيجاد روابط بين التعليم والتدريب المهني وأسواق العمل وأصحاب العمل. وهناك حاجة لسياسات تشجع حوافز العمل بدل تلقي المساعدة الاجتماعية، إضافة إلى استراتيجيات تهدف إلى تشجيع إقامة المشاريع من خلال التمويل الصغير مثلاً.

وفي هذا الإطار، قام الأردن بتنفيذ برامج للمساعدة الذاتية بواسطة التمويل الصغير واستعاض عن برنامج المساعدة النقدية المتكررة بزيادة في الدخل الأسري يصل الرعاية بالعمل ويربط بين الرعاية والتدريب والعمالة. وتنوي مصر كذلك إدخال قانون يتعلق بالشركات الصغيرة والمتوسطة ووضع استراتيجية وطنية للتمويل الصغير؛ وأنشأت الجمهورية العربية السورية هيئة مكافحة البطالة التي تمولها الحكومة أساساً والتي تقدم قروضاً للمشاريع الصغيرة والشركات الصغيرة والمتوسطة[203].

وعلاوة على ذلك، يشكل عمل الأطفال، خصوصاً في القطاع الزراعي، تحدياً لواضعي السياسات في المنطقة. ومع أن نسبة الأطفال العاملين انخفضت خلال العقود الأخيرة في المنطقة، فإن انتشارها يبقى خرقاً خطيراً لحقوق الطفل التي تكفلها اتفاقية حقوق الطفل. كما أن تجريم صغار السن في بعض البلدان، واعتبار التسول والإهمال جريمة يُعاقب عليها تثير قلقاً من حيث ضمان حقوق الأطفال وتخفيف معاناتهم. وبالإضافة إلى الانتقاص من حقوق الأطفال، فإن عمالة الأطفال تحرمهم من الحصول على المزيد من الفرص خلال حياتهم.

(ب) التعليم

(200) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عُمان: تقرير التنمية البشرية، 2003، الصفحتان 135 و136.

(201) United Nations Egypt, "UN common country assessment: Embracing the spirit of the Millennium Declaration" (United Nations, 2005), p. 23.

(202) United Nations Country Team in Syria, "Syrian Arab Republic: Common country assessment" (United Nations, 2005), pp. 31-32.

(203) United Nations Development Programme (UNDP), "Jordan Human Development Report 2004: Building sustainable livelihoods" (2004), p. 72; United Nations Egypt, "UN common country assessment: Embracing the spirit of the Millennium Declaration" (United Nations, 2005), p. 34; and United Nations Country Team in Syria, "Syrian Arab Republic: Common country assessment" (United Nations, 2005), p. 8.

يشكل تعميم التعليم الابتدائي هدفاً مباشراً من الأهداف الإنمائية للألفية؛ وجميع الأعضاء في الإسكوا، باستثناء العراق وفلسطين واليمن، في طريقها لتحقيقه بحلول السنة المستهدفة 2015. ويمثل التعليم شرطاً اجتماعياً لابد منه بوصفه أداة لممارسة حقوق اجتماعية متعددة، منها الحق في العمالة ومستوى معيشة لائق.

وعلى الرغم من قطع أشواط كبيرة في معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة والتغطية، مازال دور التعليم، كممكن للتنمية والحقوق الاجتماعية، يواجه عرقلة بسبب التباينات بين الجنسين وبين الريف والحضر، وعدم التوافق بين التعليم واحتياجات سوق العمل، والمناهج التي تجاوزها العصر، وطرق التعليم الرديئة، والتسرب من المدارس. فالمناهج التعليمية تركز عموماً على المهارات التعليمية الصرفة بدلاً من المهارات التحليلية النقدية المطلوبة في المجتمعات الحديثة والقائمة على المعرفة. إضافة إلى ذلك، هناك نقص في الاستثمار لإيجاد حوافز ترمي إلى القيام بالأبحاث العلمية والأكاديمية، ونقص في الاستثمار في الهياكل الأساسية المادية وهياكل تكنولوجيا المعلومات.

ونظراً إلى أن نظم التعليم والتدريب المهني لها تأثيرها في تنمية رأس المال البشري لأسواق العمل، هناك حاجة ملحة لتقوية هذه الصلة. إلا أن زيادة عدد السنوات في التعليم لها حالياً قليل الأثر على تغير الدخل. وبالتالي فإن الحوافز ضعيفة لمتابعة التعليم، خصوصاً التعليم العالي. ويبرز التركيز على الحق في التعليم دور الحكومة في تعزيز قطاع التعليم، بحيث يمكن من الحصول على تعليم جيد وربطه بالعمالة، وتلبية طموحات الأفراد.

(ج) مشاركة الشباب

يسود إحساس باللامبالاة ونقص المشاركة من قبل الشباب كأدوات للتغيير في عمليات صنع القرار في المنطقة[204]. فالسياسات الرامية إلى معالجة عدة مجالات في تنمية الشباب، منها الصحة، والصحة الإنجابية، والتعليم، وأنشطة المجتمع المحلي، تبدو مجزأة. ورغم وجود منظمات غير حكومية تعمل في مجال الشباب، فإن حلولها لا تصل إلى تأثير شامل من أجل إشراك الشباب بشكل كامل في عملية التنمية. ولذا هناك حاجة لوجود آلية منظمة تشجع مشاركة الشباب.

2- الهجرة وتخفيف حدة الفقر

يبرز في المنطقة نمط معقد لليد العاملة المهاجرة على خلفية ركود النمو الاقتصادي، والتباينات الإقليمية، والنزاع، وتزايد بطالة الشباب واقتصادات متنوعة بشكل متواضع تطغى عليها العائدات النفطية. وقد حاولت حكومات مجلس التعاون الخليجي، في ظل ارتفاع البطالة الوطنية وتجزؤ أسواق العمل، تنفيذ برامج تأميمية لتوظيف المواطنين، خاصة وأن اليد العاملة المهاجرة تشكل حصة كبيرة من الأسواق الوطنية.

(204) أشارت أفكار وردت في تقرير إقليمي عن الشباب العربي أن الشباب لا يشعر بأن السياسات تعالج أهم القضايا المتعلقة بهم وأنهم غير ممثلين بما فيه الكفاية في عمليات صنع القرار. Global Youth Action Network, "Arab youth and WPAY, challenges and successes, 1995-2002: A regional overview" (28 April 2005). كذلك كشف مسح أجراه في عام 2004 المجلس الوطني للطفولة والأمومة في مصر عن طموحات الشباب الوطني أن الشباب يشعرون أنهم مستبعدون من العمليات السياسية وغير قادرين على التأثير على عملية صنع القرار. United Nations Egypt, "UN common country assessment: Embracing the spirit of the Millennium Declaration" (United Nations, 2005), p. 47.

وتوجد القنوات الأساسية للهجرة في منطقة الإسكوا في الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، والهجرة من بلدان نامية أخرى، والهجرة من بلدان المنطقة، والهجرة القسرية بسبب النزاعات في المنطقة. ويوجد حسب التقديرات 14 مليون مهاجر دولي و6 ملايين لاجئ في منطقة الإسكوا. وتستضيف المملكة العربية السعودية أكبر عدد من المهاجرين، تليها مصر بسبب تدفق كبير للمهاجرين من السودان منذ سبعينات القرن الماضي. وتتألف أغلبية المهاجرين القادمين من خارج المنطقة من مواطني الهند وباكستان والفلبين؛ وتظهر تدفقات المهاجرين من داخل المنطقة أن المصريين والأردنيين يميلون إلى الانتقال إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي فيما يسافر العراقيون إلى الأردن والجمهورية العربية السورية[205].

(أ) الهجرة كرد على عدم التساوي في الفرص

تعكس الهجرة خيار العديد من الأفراد استثمار مهاراتهم مقابل أجور أعلى أو فرص محتملة أفضل في الخارج أمام وجود فرص محدودة أو ضعيفة الدخل في الوطن. وللتنمية الاقتصادية تأثير في تخفيض حوافز الهجرة إلى الخارج ومنح الأفراد خيار البقاء في أوطانهم.

ويتمثل الاتجاه الحالي للحكومات في البلدان المتقدمة في تطبيق سياسات هجرة انتقائية تفضل اليد العاملة الماهرة. ومن المنتظر أن يؤثر ذلك على أنماط الهجرة. ويمكن لانخفاض تحويلات المهاجرين غير المهرة أن يؤدي إلى زيادة الضغط على أسواق العمل والنظم الاجتماعية في البلدان الأصلية. وبالتزامن مع ذلك، يمكن أن تزيد حوافز وفرص الهجرة للعاملين المهرة واستثمار مهاراتهم خارج المنطقة، مما يزيد من استنفاد المخزون من المواهب في هذه البلدان. ولذلك هناك حاجة لسياسات فاعلة ترمي إلى تنويع الاقتصاد وفتح آفاق عمالة تلبي طموحات اليد العاملة الماهرة بأجور ملائمة.

(ب) الهجرة الرامية إلى تخفيف حدة الفقر

تمثل مساهمة التحويلات المالية للمهاجرين في الناتج المحلي الإجمالي، وحدها، مصدراً كبيراً لإيرادات البلدان الأصلية، والتي تعود لتغذي الاقتصادات المحلية. وتمثل البلدان الستة في مجلس التعاون الخليجي، بالتحديد، أكبر مصدر للتحويلات في المنطقة العربية، وهو ما يمثل 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان الأصلية[206]. ومع أن هذه التحويلات يمكن أن تُفيد في تحسين مستويات المعيشة المتدنية لأسر المهاجرين، فإنها تخفق في تغيير أنماط الفقر وتخفيف حدة الفقر بشكل مستدام.

وعند تقييم أثر الهجرة على حياة الناس، يستحق الترابط بين الهجرة وعدم المساواة وتخفيف الفقر المزيد من البحث. ففي حين تبين أن للهجرة أثراً في تخفيف الفقر بالنسبة إلى المهاجرين، هناك أيضاً أدلة

(205) المنظمة الدولية للهجرة، *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, vol. 3 (IOM, 2005), p. 25.

(206) في عام 2002، مثلت التحويلات 2.3 مليار دولار في لبنان؛ و2.9 مليار دولار في مصر، أي 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ ومليارى دولار في الأردن، أي 22.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ و1.4 مليار دولار في اليمن، أي 15.7 بالمائة في الناتج المحلي الإجمالي. وفيما يتعلق بالبلدان المساهمة، دفعت الإمارات العربية المتحدة 4.5 مليار دولار؛ تليها الكويت بمبلغ 2.3 مليار دولار؛ وعُمان بمبلغ 1.5 مليار دولار؛ وقطر بمبلغ 1.4 مليار دولار؛ والبحرين بمبلغ 1.3 مليار دولار. صندوق النقد الدولي، *Balance of Payments Statistics Yearbook 2002* (IMF, 14 November 2002).

توحي بأن العنصر الأكثر تأثيراً على حالة الفقر الحالية هو حالة الفقر الماضية. ويبرز هذا الأثر الهائل لفخ الفقر فيما بين الفقراء من السكان[207].

بالإضافة إلى ذلك، من الضروري تحديد ما إذا كانت التحويلات، التي تمثل جزءاً لا بأس به من مجموع دخل الأسرة، توجه وتعاد إلى المجتمعات والاقتصادات المحلية، وكيف يتم ذلك. وتوحي دراسات ميدانية أجريت في مصر بأن جزءاً بسيطاً فقط من تحويلات المهاجرين من الريف إلى الحضر تستخدم في الاستثمارات، مع مكاسب إنتاجية وتأثير مضاعف للدخل وتوليد العمالة[208].

ومع تشدد الوجهات الإقليمية والدولية لليد العاملة المهاجرة إزاء تدفق المهاجرين إليها، سيقع الأثر على أسر المهاجرين التي اعتمدت الهجرة حتى الآن كإستراتيجية لتخفيف الفقر. ولذلك هناك حاجة حيوية لوضع استراتيجيات ترمي إلى تخفيف الفقر بشكل مستدام، خصوصاً حيث يوجد تركز للأسر التي تتلقى تحويلات المهاجرين، وذلك بهدف معالجة الصدمات وتشجيع إيجاد حلول طويلة الأجل لتوليد الدخل.

(ج) الهجرة القسرية والسكان المهجرون داخلياً

تستقبل المنطقة، بالإضافة إلى هجرة اليد العاملة المؤقتة، الهجرة القسرية مع ما يرافقها من أنماط استيطانية. وتواجه الحكومات ضرورة معالجة القضايا الاجتماعية المعقدة التي يواجهها ويسببها هؤلاء السكان المهاجرون والسكان المهجرون داخلياً. ومازال وباء النزاع والاضطراب السياسي يصيب المنطقة التي تستضيف طالبي اللجوء والمهاجرين.

وعلاوة على ذلك، مازالت النزاعات في العراق وفلسطين تؤثر على البلدان المضيفة المحيطة بهما. وعلى الرغم من وجود هذه الهجرة القسرية في المنطقة، فإن بلدين فقط من البلدان الأعضاء في الإسكوا وقعاً على الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين لعام 1951[209]. ولم يوقع لبنان والأردن على الاتفاقية رغم العدد الكبير من اللاجئين الفلسطينيين في هذين البلدين. والشتات الفلسطيني مجبر إذا على العيش في فراغ وطني وسياسي؛ ويُحرم اللاجئون من حقوق أساسية كالهوية، والعمالة، والتعليم، وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأساسية، مما يؤدي إلى دوامة من الحرمان والتوتر الاجتماعي.

كذلك يمثل السكان المهجرون داخلياً في هذه البلدان تحديات للتنمية الاجتماعية. ففي لبنان ما بعد الحرب، عانت هذه الفئة حسب التقارير من مستويات بطالة عالية، ومن الفقر، وعدم الاندماج الاجتماعي كنتيجة مباشرة للحرب الأهلية.

(د) المهاجرون الدوليون

(207) R. Sabates-Wheeler, R. Sabates and A. Castaldo, “Tackling poverty-migration linkages: evidence from Egypt and Ghana” (Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, October 2005), pp. 40-43.

(208) A. Zohry, “Interrelationships between internal and international migration in Egypt: a pilot study” (Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, July 2005), p. 86; and the World Bank, *Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: Social Protection in the Middle East and North Africa* (World Bank, 2002), p. 11.

(209) انضمت اليمن إلى الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين في 18 كانون الثاني/يناير 1980؛ وانضمت إليها مصر في 22 أيار/مايو 1981.

تمثل منطقة الإسكوا وجهة رئيسية لليد العاملة المهاجرة الدولية، لاسيما المهاجرات من آسيا. وعلى الرغم من الوجود الكبير للهجرة الدولية في المنطقة فإن القليل من البلدان وقع على الاتفاقيات الدولية التي تنظم حقوق العمال المهاجرين، وهي: الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو؛ وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه.

وتمثل هذه الاتفاقيات وإطارات تنفيذها نماذج تشريعية ومؤسسية لضمان الحقوق الأصيلة للعمال المهاجرين وتمهيد الطريق نحو ضمان حقوقهم الأساسية.

3- الإدارة الحضرية

تزداد التجمعات الحضرية توسعا في منطقة الإسكوا، مما يشكل تحدياً للحكومات والبلديات من حيث الحق في السكن وضمان الحيازة للعديد من السكان. فأكثر من نصف مجموع السكان في منطقة الإسكوا هم حالياً حضريون، ومن المنتظر أن تزيد نسبتهم إلى 60.9 في المائة بحلول عام 2020. ويبلغ معدل التمدن 90 في المائة في البحرين والكويت وقطر؛ وحتى البلدان التي لديها معدلات تمدن أدنى تشهد زيادات حادة في تلك المعدلات.

فمن المتوقع، مثلاً، أن يزيد عدد السكان الحضر في اليمن، وهو حالياً الأصغر في المنطقة، بنسبة 5.41 سنوياً بين عامي 2000 و2010[210]. وتنتج عن النمو الحضري السريع ضغوط على البلدان لتلبية الطلب على العمالة، والتعليم، والسكن، وإمدادات المياه، والمرافق الصحية، والخدمات الاجتماعية الأساسية في المناطق الحضرية.

بالإضافة إلى ذلك، ظهرت جيوب من الفقر في هذه التجمعات الحضرية، مع زيادة مستمرة في المستوطنات الكثيفة السكان وغير الرسمية. ويُقدر عدد السكان الحضر في هذه المستوطنات غير الرسمية بـ 40.7 مليون نسمة في المنطقة، وهو ما يمثل 35.3 في المائة من مجموع السكان الحضر[211]. وتنتشر الأحياء العشوائية حول العواصم والمدن الرئيسية في البلدان العربية، حيث يعاني السكان من انعدام الأمن بشكل كبير والخوف من الطرد وزيادة تدهور مستويات المعيشة. ويمثل السكن غير النظامي والرديء أكثر من ثلث الوحدات السكنية المنشأة حديثاً في معظم المدن العربية. ويرجع السبب في شدة الازدحام وقلة الخدمات في هذه المستوطنات، بشكل كبير، إلى عدم القدرة على دفع تكاليف السكن والى عدم كفاية الإدارة الحضرية[212].

وللإدارة الحضرية تأثيرها في تحقيق الحق في السكن وضمان الحيازة من خلال تمكين البلديات والمواطنين من الاهتمام بالبيئة. فالإدارة الحضرية هي، إلى حد بعيد، نتيجة لسياسات اللامركزية وإدخال الشركاء في القطاعين الخاص والمدني. غير أن استعراضاً لتجارب البلدان في المنطقة العربية كشف أن اللامركزية انحصرت في معظم الحالات على الجوانب الإدارية، دون الجوانب السياسية أو المالية. فبدلاً من

---

(210) R. Warah, "The challenge of slums: Global report on human settlements 2003 (Global Policy Forum, 2003).

(211) United Nations Statistics database, "Indicator 32", which is available at: http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_worldregn.asp.

(212) الإسكوا، الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة، الصفحتان 1-2.

تجسيد تسليم فعلي للسلطة، تعطي منطقة الإسكوا صورة عن عملية تعميمية/تفويضية يبقى فيها صنع القرار آتياً من القمة إلى القاعدة.

وقد تضمنت اللامركزية في بعض الأحيان نقلاً للمسؤوليات دون أن يصاحبها نقل للسلطة إلى المستويات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، اتجهت السلطات المحلية نحو مشاريع محددة مثل الإسكان وتخفيف الفقر من شأنها تغيير مواقع المشاكل الاجتماعية الحقيقية بدل معالجتها. ويظهر ضعف قدرة السلطات المحلية كذلك من حيث حنكتها ومعداتها ومواردها. وبالتالي فإن قدرة البلديات والسلطات المحلية على القيام بدور قوي في توفير السكن اللائق والمناسب من حيث الكلفة تبقى محدودة. ويبدو أن البلديات التي استطاعت القيام بدور حاسم هي بلديات كبيرة إما لأنها تقع في المدن الرئيسية أو لوجود رؤساء بلديات ذوي نفوذ.

ويجب وضع ممارسات للإدارة الحضرية تربط بين الإدارة الحضرية وتوفير السكن اللائق، وضمان الحيازة، وتحسين المشهد الحضري. وينبغي إعطاء الأولوية لتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الأساسية مثل مياه الشرب، وبيئة أنظف، وسكن آمن ومضمون، خصوصاً في المناطق ذات الدخل المنخفض والمستوطنات غير الرسمية في المنطقة. وهذا بدوره يمكن أن يعزز الحق في السكن وحيازة الأراضي، ويقوي المواطنة، ويمكّن الإدارة المحلية، ويساعد في مكافحة الفقر الحضري[213].

وقد قوض النزاع في المنطقة بشدة الحق في السكن في المناطق المتضررة. ففي العراق، أدى النزاع إلى نقص في المساكن وفقدان المرافق مما سبب تهجير آلاف الأسر وأخر عودة اللاجئين. وأثر النزاع الجاري في فلسطين على حق المدنيين في السكن والعيش اللائق من خلال سياسة عدائية تتمثل في نزع الملكية، والأعمال العسكرية ضد منازل المدنيين وموائلهم، ومصادرة الأراضي[214]. واستنتج المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق في فلسطين أن الاحتلال كان له أثر مدمر على السكن وظروف معيشة الفلسطينيين[215]. وسيكون لحل سريع وديمقراطي لهذين النزاعين، تُحترم فيه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تأثير على الإسراع في تحقيق الحق في التنمية للعراقيين والفلسطينيين.

جيم- الحق في التنمية

يربط نهج الحق في التنمية برنامج التنمية والتزامات الدولة بإعمال الحقوق والمستحقات الأساسية كما ينص عليه النظام الدولي لحقوق الإنسان. وهو يجعل الأهمية الجوهرية لحقوق الإنسان تدخل في نسيج البرنامج الوطني، ويصبح بذلك العملة الجديدة للتنمية ويحدد قيما وحوافز جديدة للتنمية الاقتصادية والأمن.

---

(213) المرجع نفسه، ص 2.

(214) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي ملائم: زيارة الأراضي الفلسطينية المحتلة (5-10 كانون الثاني/يناير 2002)، (12 حزيران/يونيو 2002)، الفقرة 9.

(215) المرجع نفسه، الفقرة 70. بالإضافة إلى ذلك، لاحظ المقرر الخاص أن الحقوق اللازمة في السكن اللائق يجري تقويضها في فلسطين، بما في ذلك الحق في الحياة؛ والحق في مستوى معيشة لائق؛ والحق في حرية الحركة والإقامة؛ والحق في المشاركة الشعبية؛ والحق في عدم الخضوع للتدخل التحكمي في الحياة الخاصة للفرد؛ والحق في عدم الخضوع للمعاملة أو المعاقبة القاسية وغير الإنسانية والمهينة.

ومع أن نموذج التنمية البشرية دعا إلى معالجة احتياجات الناس في البرامج الوطنية، فإن نهج حقوق الإنسان يخطو خطوة أخرى في جعل التنمية واجباً على الدولة لصالح الفرد صاحب الحقوق.

1- الدولة كأداة أساسية لتمكين الحق في التنمية

ينص إطار الحق في التنمية على أن المسؤولية الأساسية عن تمكين الحقوق التي وضعها النظام الدولي لحقوق الإنسان تقع على عاتق الحكومات الوطنية. وتحتاج الالتزامات باتفاقات حقوق الإنسان الدولية إلى تكميلها بتدابير وطنية تهدف إلى إيجاد بيئة تشريعية ومؤسسية من شأنها أن تؤدي إلى إعمال حقوق الإنسان، والى تنفيذ التنمية بصورة تشاركية، ومتكاملة، وشاملة.

ومع أن بعض التقدم تحقق في هذا المجال، مازالت هناك تحديات من حيث ضمان المساواة في الفرص لجميع فئات المجتمع وإيجاد مناخ يتمتع فيه كل الأفراد بحقوقهم الاجتماعية. وتشكل شبكات القرابة والقبلية في ضمان الحصول على السلع والفرص عقبة أمام بيئة ترتكز على الحقوق. فبدلاً من العمل على أساس المطالبة المعنوية المتساوية بسلعة ما أو خدمة ما، تشوه هذه الممارسات العلاقة بين صاحب المسؤولية وصاحب الحقوق.

وإحساس السكان الأكثر فقراً بهذه الممارسات قد لا يشجعهم على السعي للحصول على حقهم في السلع والخدمات العامة. وقد وضعت مصر، مثلاً، عقداً اجتماعياً جديداً وهي تعمل على تنفيذ بيئة تفضي إلى حقوق الإنسان المتكاملة. وقد انضم هذا البلد في أيار/مايو 2005 إلى مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقوية حكم القانون في الدول العربية: تحديث النيابات العامة؛ ويهدف المشروع إلى إنشاء أكاديمية عدلية في وزارة العدل لتدريب القضاة، والمدعين العامّين، والموظفين شبه القانونيين، والخبراء، والسكرتيرات[216].

غير أن وجود بيئة تشريعية ومؤسسية قوية لا يكفي. فهناك حاجة قوية كذلك لجعل الضعفاء والفقراء من السكان يدركون حقوقهم في السلع والخدمات العامة لتمكينهم من المطالبة بها. ومن واجب الحكومات إذا رفع مستوى الوعي في المجتمع بهذه الحقوق، وهو حالياً ضعيف بشكل كبير لدى هؤلاء السكان، وتمكين ضمان الوصول إلى الآليات التي من خلالها يمكن للأفراد المطالبة بحقوقهم.

2- الحق في توفير السلع والخدمات

يكفل التشريع الوطني، إجمالاً، الحق في الضمان الاجتماعي. وتشمل الأشكال الأساسية للمساعدة الاجتماعية الإعانات المالية، والتأمين الاجتماعي، والصناديق الاجتماعية، والتمويل الصغير، وآليات غير رسمية[217]. ويستلزم إطار الحق في التنمية التزاماً من الحكومة بأن تعمل الخدمات العامة على تمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم. وهذا يتضمن قضايا الحصول على الخدمات ونوعية هذه الخدمات ونطاق تغطيتها. وعلاوة على ذلك، من الضروري وضع حلول متكاملة نظراً إلى أن الحقوق كل لا يتجزأ وهي مترابطة، لأن كلا من هذه الحقوق له أثر مباشر على غيره منها.

---

(216) United Nations Egypt, "UN common country assessment: Embracing the spirit of the Millennium Declaration" (United Nations, 2005), p. 60.

(217) هذه الآليات غير الرسمية تشمل شبكات الأسر ومساهمات الإحسان الدينية.

وكثيراً ما تفشل استراتيجية تقديم الإعانات المالية للحصول على المرافق الأساسية والغذاء والخدمات العامة كشكل أساسي من أشكال الرعاية في استهداف الفقراء وإعمال حقهم في المساعدة الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، وفي ضوء ارتفاع أسعار الوقود، يجري حالياً وبشكل متزايد فحص دقيق لأثر الإعانات المالية وضرورتها كإستراتيجية اجتماعية. فالسياسات الاجتماعية تحتاج إلى تخطيط أكثر شمولاً، والى تحديد أهداف الحصول على الخدمات وتغطيتها لتمكين المحتاجين فعلاً للمساعدة الاجتماعية من نيل حقوقهم الاجتماعية[218].

فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي، هناك عدد هام من الناس لا تضمهم شبكات الأمان الرسمية، لاسيما من هم في القطاع غير الرسمي، أو قطاع العاملين لحسابهم الخاص، أو القطاع الزراعي. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً إلى أن المستفيدين يجب أن يتقدموا بطلب المساعدة بأنفسهم، فإن قلة الوعي، والأمية، والخوف من تسجيل أسمائهم، تبعدهم عن المساعدة التي هي من حقهم.

أما الحصول على الخدمات العامة الأساسية مثل الصحة والتعليم فهو مبدئياً معمم في جميع البلدان. ومع أن التعليم الابتدائي إجباري ومجاني لجميع الأطفال في بلدان الإسكوا، هناك اختلافات بين المؤسسات التعليمية العامة والخاصة في نوعية التعليم وإمكانية الحصول عليه وسن الالتحاق به. ففي لبنان، مثلاً، أدى التباين في الحصول على التعليم ونوعيته والالتحاق به بين القطاعين العام والخاص إلى المزيد من أوجه عدم المساواة في التعليم.

وبالإضافة إلى أن الحق في التعليم يتطلب من الحكومات توفير التعليم مجاناً، فهو يستوجب النوعية في تمكين الحقوق من خلال عملية مشاركة. ففي مصر، مثلاً، وبهدف معالجة التباينات بين الحضر والريف، أصدرت وزارة التربية والتعليم الخطة الوطنية للتعليم للجميع التي تهدف إلى ضم جميع المصريين في النظام التعليمي وتحسين نوعية التعليم. ويجري اتخاذ مبادرات لتطبيق اللامركزية في النظام التعليمي بهدف زيادة الملكية المحلية للتعليم لدى الآباء والمدرّسين والتلاميذ.

وفي مجال الصحة، توفر جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي خدمات صحية من نوعية عالية ممولة من الحكومات، ولكن استمرارية هذه الخدمات مالياً تواجه ضغوطاً مع وجود اتجاهات لزيادة خدمات الرعاية الصحية الخاصة في هذا القطاع. وتشكل تغطية التأمين الاجتماعي، في بلدان أخرى، عاملاً هاماً في الحصول على الرعاية الصحية، خصوصاً حيث يمثل الإنفاق الحكومي قدرا أدنى من مجموع الإنفاق على الصحة. وإضافة إلى ذلك، ونظرا إلى أن تغطية التأمين الاجتماعي كثيراً ما تكون مقتصرة على العاملين في القطاع الرسمي، يتحمل العاملون خارج شبكات الأمان الاجتماعية هذه، الأعباء المالية لتكاليف الرعاية الصحية[219].

---

(218) هناك اتجاهات نحو هذا النهج في السياسات الاجتماعية. فقد بدأ برنامج لتخفيف حدة الفقر في الأردن في عام 2001 لإصلاح توفير الرعاية وتقوية قدرة الحكومة بهدف زيادة إمكانية الحصول على الحق في الضمان الاجتماعي والمساعدة. وقد تم تنفيذ مجموعة واسعة من الأنشطة في إطار هذا البرنامج منها، إلى جانب أنشطة أخرى، وضع خرائط للفقر، والإدارة والتنسيق، والتمويل الصغير، والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، واستراتيجيات الصحة والتعليم، وأنشطة لزيادة الوعي العام، وإصلاحات في الميزانية تهدف إلى توحيد الوزارات الأساسية تحت نظام واحد. كذلك، تهدف البحرين إلى إعادة توجيه برامجها من نهج قائم على الأعمال الخيرية إلى سياسات تنموية. وفي ذلك الإطار من المقرر إطلاق صندوق من خلال خطة العمل الوطنية للـ 25 عاماً لتجميع الموارد وتوحيد الإعانات الهادفة إلى تقديم المساعدة للضعفاء من السكان. وبالإضافة إلى ذلك، عبرت البحرين عن اهتمامها بتنفيذ إطار السياسات الاجتماعية المتكاملة الذي تدعمه الإسكوا.

(219) خدمات الرعاية الصحية الأولية غير شاملة في اليمن، خصوصاً في المناطق الريفية، مما يؤدي إلى ارتفاع نسبي للإنفاق من جيب المواطن. ورغم تحسينات خدمات الرعاية الصحية والإنفاق على الصحة العامة في الجمهورية العربية السورية، ما تزال هناك

3- العملية القائمة على الحقوق ومنظمات المجتمع المدني

يضع نهج التنمية القائمة على الحقوق المسؤولية على عاتق الحكومات فيما يتعلق بالخدمات والنتائج وكذلك عمليات التنمية المتماشية مع حقوق الإنسان. وهذا يعني حق الأفراد في المشاركة في عمليات حكم شفافة وجامعة. ويوجد اختلاف في تواجد المجتمع المدني في المنطقة. ففي حين أن بعض منظمات المجتمع المدني والجمعيات الخيرية نشطت، بشكل عام، في توفير المساعدة الاجتماعية للفئات الضعيفة، فإنه لا توجد تقاليد في مجال الدعاية وهناك القليل من المشاركة كصوت فاعل في الساحة العامة.

4- تساوي قيمة الأفراد في السياسات

ينص الحق في التنمية على أن لجميع الأفراد حقوقاً ذات قيمة عالمية في طبيعتها. ومن واجب الحكومة دعم هذه الحقوق وتمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم. وبما أن الأفراد متساوون في امتلاك الحقوق، يجب على الدولة التعامل معهم بالتساوي في برامجها وفي تخصيص الموارد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن للأفراد الحق في الحصول على خدمات ذات نوعية عالية، ومن واجب الحكومة ضمان توفيرها، خصوصاً لمن هم في حاجة إليها. ومن واجب الحكومات إذا، إلى جانب سن القوانين المتصلة بهذه الحقوق، تنفيذ سياسات وبرامج تهدف إلى وضع إجراءات تتعلق بحقوق الفئات الضعيفة، بما فيها فئة المعوقين. وهذا يشمل توفير العلاج وإعادة التأهيل وسياسات تضمن اندماجهم والحصول على الخدمات على قدم المساواة. وقد سُنت تشريعات لضمان وتعزيز حقوق المعوقين في عدة بلدان أعضاء في الإسكوا. غير أنه يجب متابعة ذلك بسياسات ترمي إلى توعية المعوقين من السكان والمجتمع عموماً بهذه الحقوق، والى تعزيز اندماج المعوقين في المجتمع لتمكينهم من ممارسة حقوقهم.

دال- الآثار المترتبة على السياسة العامة

يستوجب الحق في التنمية تصميم استراتيجية للتنمية تقوم على أساس الحقوق، وإيجاد هياكل قانونية ومؤسسية شفافة ومسؤولة يمكن في إطارها تعزيز حقوق الأفراد. وتكفل هذه الإستراتيجية كذلك، بتركيزها على عمليات التنمية، أن تكون السياسات موجهة إلى الفئات الضعيفة من السكان لنيل فرص متساوية، وأن تصل السياسات والبرامج إلى جميع الفئات والأفراد في المجتمع.

وبدلاً من تقديم مساعدة نقدية مجزأة كآليات للبقاء، تصبح السياسات الاجتماعية أدوات تمكينية للحقوق الاجتماعية تعالج التهميش والحرمان. ويجب توسيع نطاق الضمان الاجتماعي من أجل ضمان التغطية الشاملة وضم الفئات الضعيفة من السكان. ويجب، تحديداً، أن يكون التعليم الجيد والحصول على الرعاية الصحية

حاجة كبيرة لتحسينات في إدارة قطاع الصحة، والمساواة في توزيع الموارد حسب المناطق الجغرافية، ووضع نظام وطني للتأمين الصحي. أما في لبنان فقد تمت خصخصة القطاع الصحي بشكل كبير خلال الحرب الأهلية وأدى ذلك إلى تقديم خدمات رعاية صحية ليست في متناول شرائح كبيرة من السكان. وعلى عكس ذلك، تتمتع الأسر التي تعيش تحت خط الفقر في الأردن بالحق في العلاج المجاني في القطاع العام، وأغلبية السكان الذين لا يشملهم التأمين الصحي تضم عاطلين عن العمل من الفئة العمرية 20-34 عاماً من الأسر ذات الدخل المتوسط.

والتأمين الاجتماعي في متناول جميع السكان وأن يكون لهما تأثير على العمالة في المستقبل. وترد معايير وإطارات حقوق الإنسان الأساسية في الأدوات وخطط العمل المتعلقة بحقوق الإنسان.

وبالتالي فإن التصديق على معاهدات حقوق الإنسان ونقل أحكامها إلى البيئة التشريعية والمؤسسية يشكل خطوة أولى هامة نحو إنجاز الحق في التنمية. وعلاوة على ذلك، يجب وضع هذه الاستراتيجيات والخطط ضمن إطار الضغوط والآثار المالية.

1- الأولوية لتشغيل الشباب

تستوجب القوة الديمغرافية للشباب، وحدها، حلاً عاجلاً لاحتياجاتهم وحقهم في أنشطة مدرة للدخل تعادل مستوى تعليمهم، وطموحاتهم، ومطالبتهم بأجور مناسبة. وفي حين أن فرص العمالة ستكون في النهاية مرتبطة بالسياسات الاقتصادية لإيجاد فرص العمل، يجب وضع سياسات تسهل انتقال الشباب إلى سوق العمل. والسياسات الحالية المجزأة وغير المتواصلة في التعليم والتدريب المهني هي بحاجة إلى استراتيجية شاملة تربط المناهج والمهارات باحتياجات سوق العمل.

ويستتبع الحق في التنمية حق الشباب في العمل اللائق والمشاركة في التنمية بوصفهم أدوات للتغيير. فقنوط الشباب وإحساسهم بعدم وجود دور لهم في عملية صنع القرار يزيدان من عرقلة تنميتهم. ولذلك يجب أن تضمن السياسات التي تشجع تشغيل الشباب مشاركتهم وتمكينهم.

وفي ذلك الإطار، تساعد شبكة تشغيل الشباب البلدان في وضع خطط عمل وطنية لتشغيل الشباب ترمي إلى توفير إطار شامل تُعالج ضمنه أعباء بطالة الشباب. ويقع التركيز على إيجاد العمالة وكذلك على العمل اللائق الذي يضمن الحقوق الأساسية في العمل. ففي حالة مصر، ساعدت شبكة تشغيل الشباب في وضع خطة عمل وطنية لتشغيل الشباب بالتعاون مع مختلف الوزارات وممثلي العمل وأرباب العمل والشباب. وهناك حاجة إلى تشجيع المزيد من بناء القدرات لوضع هذا الإطار لتعزيز تشغيل الشباب على الصعيدين الوطني والإقليمي.

وعلى الرغم من مناقشات برنامج الأمم المتحدة للشباب حول وضع مقياس لتنمية الشباب، لا توجد حالياً مؤشرات خاصة بالشباب لقياس ديناميكيات الفقر، والعولمة، والتنمية. غير أن هناك حاجة ملحة لجمع بيانات إحصائية عن أوضاع الشباب ورصدها وتطويرها، مما يسمح بالوقوف على تجاربهم ومختلف القضايا التي يواجهونها. وفي هذا الصدد، يجب أن يشمل مقياس لتنمية الشباب مؤشرات تعكس وتقيس الخصوصيات الإقليمية في عملية الانتقال من مرحلة الشباب إلى مرحلة الكبار.

الإطار 4- الحق في التنمية

يمثل الحق في التنمية تلاقياً في التفكير وفق الاتجاه التنموي. وهو يجمع بين نهجي الحق في التنمية وحقوق الإنسان ضمن إطار التنمية، وفيما يلي تعريف كل منهما:

(أ) التنمية البشرية: يشجع نموذج التنمية البشرية زيادة قدرات وحريات الأفراد من خلال معالجة الحواجز المؤسسية، والترتيبات البيئية وضغوط الموارد المتاحة. وهو أساساً نهج هادف يهتم في المقام الأول بالترتيبات الاجتماعية اللازمة لتلبية احتياجات الفرد؛

(ب) حقوق الإنسان: يركز النهج القائم على حقوق الإنسان على حقوق الأفراد في تأمين قدراتهم وحرياتهم. ويركز كذلك على واجبات الدولة وغيرها من أدوات التنمية في توفير وتسهيل وتعزيز هذه الحقوق. ويهتم هذا النهج بكيفية تحقيق أهداف التنمية وما إذا كانت العملية تجري وفقاً لمعايير حقوق الإنسان.

ويجمع نموذج الحق في التنمية بين نهجي التنمية البشرية وحقوق الإنسان في إطار شامل دون أن يضر أحدهما بالآخر. وهو يتعدى التركيز على نتائج الحريات والقدرات للتركيز على العملية الاجتماعية والسياسية والثقافية لإعمال الحقوق والحريات. وتتحول أهداف التنمية البشرية إلى مطالب لحقوق الإنسان حيث يكون كل حق اجتماعي واقتصادي ومدني وسياسي حيوياً "لا لمجرد أدوارها المفيدة بل أيضاً لدورها الموضوعي والتأسيسي"(أ). ويجب تنفيذ كل من هذه الحقوق وفقاً للنهج القائم على الحقوق من خلال عملية تحترم فيها معايير حقوق الإنسان الدولية المتفق عليها في المعاهدات والإعلانات الدولية، وكذلك مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والمساءلة والمساواة والمشاركة وعدم التمييز والتعميم وعدم الفصل بينها. ويجب تنفيذ برامج التنمية الوطنية وفقاً للنهج القائم على الحقوق الذي ينص على ما يلي:

(أ) تقع على الدولة المسؤولية الأولى في تنفيذ الحق في التنمية، ولهذه الغاية، في التنسيق بين جميع مستويات الحكومة والمؤسسات العامة وغيرها من أصحاب المصلحة، ومنظمات المجتمع المدني، والأدوات الوطنية والإقليمية والدولية؛

(ب) يكتسي توفر الموارد والحصول عليها القدر نفسه من الأهمية عند تقديم السلع والخدمات. وبالتالي فإن استقرار الاقتصاد الكلي وكفاءة تخصيص الموارد يُقرنان مع توزيع الموارد من خلال المؤسسات والترتيبات الاجتماعية الرامية إلى زيادة القدرات والحريات الفردية؛

(ج) إعمال الحقوق بصورة تدريجية وخطوة بخطوة نظراً إلى أن الطبيعة المترابطة المعقدة للحقوق تجعل من الصعب إنجاز وتنفيذ جميع الحقوق بالتزامن؛

(د) يجب الالتزام أثناء كامل العملية التنموية بمبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والمساءلة والمساواة والمشاركة وعدم التمييز والتعميم وعدم الفصل بينها؛

(•) يجب التأكيد على قدرات منظمات المجتمع المدني من حيث تنفيذ ورصد مبادئ المساءلة والشفافية والمشاركة؛

(و) لجميع الأفراد حقوق ذات قيمة جوهرية عالمية. ومن واجب الدولة دعم هذه الحقوق وتمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم.

(أ) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الرابع للخبير المستقل المعني بالحق في التنمية، السيد أرجون سينغوبتا، المقدم وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان 9/2001 (20 كانون الأول/ديسمبر 2001)، الفقرة 8.

2- إدارة الضمان الاجتماعي بين بلدان المنطقة وتحويلات الدخل وحقوق المهاجرين

نظراً إلى انتشار الهجرة وديناميكياتها الإقليمية، يستحق التصديق على الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بالعمال المهاجرين وغيرهم من السكان المتنقلين مزيداً من الاهتمام في البرامج الوطنية. فتوليد العمالة الاقتصادية وتخفيف حدة الفقر في المجتمعات المحرومة يمكنها أن تقلل من الحوافز لدى العمال للبحث عن مصادر دخل بديلة، مما يسمح بإعمال الحق في "جعل خيار البقاء في البلد الأصلي خياراً سليماً للجميع"(220).

ومع التركيز على حقوق المهاجرين، يجب أن تعالج سياسات الهجرة استراتيجية الرفاه وتخفيف الفقر للعمال المهاجرين. ولمعالجة سوء أوضاع المهاجرين في بلدان المنطقة، هناك حاجة لنقل مستحقات الضمان

---

(220) B. Shakoori, "Demographic transition and its implications on employment and international migration" (ESCWA, 2006), p. 16.

الاجتماعي بين بلدان المنطقة وذلك، مثلاً، من خلال إطار إقليمي لتنقل اليد العاملة يهدف إلى إدارة نقل اليد العاملة، والمستحقات، والضمان الاجتماعي، وبالتالي ضمان حقوق المهاجرين في الدخل المأمون وفي الرفاه.

3- السياسات الاجتماعية المتكاملة

ينبغي للحكومة أن تعتمد نهجاً متكاملاً للسياسات الاجتماعية إذا أرادت أداء واجباتها في توفير الخدمات الأساسية والضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي. وتوجد اتجاهات في المنطقة نحو نهج متكامل للسياسة الاجتماعية يرمي إلى معالجة العمليات المتعددة للوقوع في الفقر. وعند القيام بذلك، يمكن للتركيز على إعمال الحقوق والاحتياجات والمستحقات الاجتماعية أن يضمن تلبية هذا البرنامج للاحتياجات وتزويد الناس بأدوات للخروج من الفقر، بدلاً من التركيز على آليات البقاء.

واعترافاً بأن السياسات الاجتماعية المتماسكة والمتجانسة هي دعامات الوحدة والمساواة والعدالة الاجتماعية في كل دولة، دأبت الإسكوا منذ عام 2001 على تشجيع إطار السياسات الاجتماعية المتكاملة لإبراز العلاقة الحيوية بين السياسات الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي، والتركيز على ضرورة وضع سياسات تركز على الأفراد ضمن الإطار الاستراتيجي نفسه في جميع البلدان العربية.

وكثيراً ما كانت ممارسة السياسة الاجتماعية في بلدان المنطقة تفتقر للتنسيق، أو غير مناسبة للعصر أو غير ملائمة من حيث الخصوصيات الوطنية. وزاد من تفاقم هذا الضعف على المستوى الوطني عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مما أدى إلى تبذير موارد مالية وطبيعية. والشيء الأخطر هو أن مواطن الضعف في ممارسة السياسة الاجتماعية كان لها أثر ضار على السكان الذين يمثلون أثمن الموارد الوطنية.

ولمعالجة هذا الوضع، يجب أن يكون للحكومات وذوي المصلحة المعنيين، المركز اللازم والموارد والمعلومات اللازمة لأخذ المسؤولية وإعطاء أولوية عليا إلى تصميم وتنفيذ ومأسسة ورصد سياسات مرنة وقائمة على معلومات جيدة.

ومن المقرر، خلال المرحلة الحالية لإطار السياسات الاجتماعية المتكاملة، عقد مؤتمرات وطنية حول تعزيز السياسات الاجتماعية في البلدان الأعضاء في الإسكوا تهدف إلى تحسين رفاه المواطنين العرب من خلال الملكية الوطنية لسياسات اجتماعية متكاملة قائمة على المعلومات تعمل ضمن إطار هادف للسياسة العامة. وستقوم هذه المؤتمرات الوطنية بفحص إطارات السياسة الاجتماعية القائمة في كل بلد، واستخدام حالات النجاح في ممارسة السياسة العامة لتحديد خصائص الآليات الخاصة بكل بلد واللازمة لتصميم سياسات اجتماعية نابعة من الداخل، وتنفيذها وتنسيقها وتقييمها.

4- الإدارة الحضرية

يمثل إعمال حقوق السكن، وضمان الحيازة والإدارة الحضرية حقوقاً اجتماعية أساسية وحاسمة من حيث تخفيف الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتشمل هذه الحقوق ضمان الحيازة القانونية للمسكن؛ وتوفر الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية له؛ والقدرة على تحمل تكاليفه؛ وقابليته للسكن؛ وإمكانية

الوصول إليه؛ وقرب موقعه من المرافق الاجتماعية الأساسية؛ وتناسبه مع المحيط الثقافي[221]. ويجب أن تهدف السياسات إلى توفير سكن لائق وفي المتناول، وتحسين نوعية البيئة وسلامتها من خلال إطار سليم للإدارة الحضرية. ويجب إقامة روابط أقوى بين توفير السكن وتحسين البيئة الحضرية والإدارة الحضرية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب إعطاء الأولوية لزيادة الحصول على الخدمات الأساسية مثل مياه الشرب، وبيئة أنظف، والسكن الآمن والمضمون، خصوصاً في المناطق ذات الدخل المنخفض والمستوطنات غير الرسمية في المنطقة. وفي هذا الإطار، تواصل الإسكوا تشجيع الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة لمساعدة البلدان الأعضاء في تعزيز الإدارة الحضرية.

5- النهج القائم على الحقوق للفئات الضعيفة: المعوقون

تؤكد المعايير وقواعد العمل الدولية حول الإعاقة، بما فيها القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين، على أهمية ضمان حقوق المعوقين من خلال إطارات تشريعية ومؤسسية وطنية[222].

وينص الإعلان بشأن حقوق المعوقين المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1975 على أن تشمل حقوق المعوقين ما يلي: (أ) للمعوق حق أصيل في أن تحترم كرامته الإنسانية والتمتع بحياة لائقة، تكون طبيعية وغنية قدر المستطاع؛ (ب) للمعوق نفس الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها سواه من البشر؛ (ج) للمعوق الحق في التدابير التي تستهدف تمكينه من بلوغ أكبر قدر ممكن من الاستقلال الذاتي؛ (د) للمعوق الحق في العلاج الطبي والنفسي والوظيفي؛ وفي التأهيل الطبي والاجتماعي، وفي التعليم، وفي التدريب والتأهيل المهنيين؛ وفي المساعدة، والمشورة، وفي خدمات التوظيف وغيرها من الخدمات التي تمكنه من إنماء قدراته ومهاراته إلى أقصى الحدود وتعجل بعملية إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع؛ (●) للمعوق الحق في الأمن الاقتصادي والاجتماعي وفي مستوى معيشة لائق؛ (و) للمعوق الحق في الحصول على عمل والاحتفاظ به أو في مزاولة مهنة مفيدة ومربحة ومجزية، وفي الانتماء إلى نقابات العمال؛ (ز) للمعوق الحق في أن تؤخذ حاجاته الخاصة بعين الاعتبار في كافة مراحل التخطيط الاقتصادي والاجتماعي؛ (ح) للمعوق الحق في الإقامة مع أسرته ذاتها أو مع أسرة بديلة، وفي المشاركة في جميع الأنشطة الاجتماعية أو الإبداعية أو الترفيهية؛ (ط) للمعوق الحق في الحماية من أي استغلال.

وبالإضافة إلى الحصول على علاج وتأهيل طبيين من نوعية جيدة، تشمل حقوق المعوقين خدمات وفرصاً مثل التعليم والتشغيل التي يحصل عليها أعضاء المجتمع الآخرون. ولكي تُنجز هذه الحقوق بشكل كامل، من الضروري رفع مستوى الوعي، ومعالجة الحواجز الاجتماعية والمادية والسلوكية أمام الإدماج الكامل للمعوقين في المجتمع. وهذا يستوجب ضخ موارد وإعطاء أولوية للمعوقين على قدم المساواة مع جميع أعضاء المجتمع من غير المعوقين.

---

(221) يتضمن الحق في السكن حق العيش في أمان وسلام وكرامة. مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، "The right to adequate housing (Art. 11 (1)): 13/12/91. CESCR General comment 4" (1991).

(222) يمكن للمسودة الحالية لاتفاقية بشأن المعوقين أن توفر إطاراً سليماً يمكن من خلاله إدخال حقوق المعوقين في التشريعات الوطنية.

ثامناً- الاستنتاجات

تهدف التنمية إلى إطلاق طاقات البشر وتوسيع خياراتهم. وهي نتيجة متوازنة وعادلة تجمع الحق في الغذاء مع الحق في الاقتراع، وتعني التخلص من الجوع، والتحرر من القمع، والتغلّب على أي عقبة تعترض طريق الإنسان نحو صنع المستقبل[223].

ويتوقف اختيار الاستراتيجية الإنمائية المناسبة على الرؤية الشاملة لمستقبل الاقتصاد والمجتمع، وعلى السياق الذي يحدّد المعالم التي يرتكز عليها وضع استراتيجية من هذا القبيل. ومن الأهمية بمكان أن يبدأ الاختيار بتقييم صحيح للقوى التي تشكل الحاضر، والتراث الذي يتحدر من الماضي، وبالتركيز على الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل. وهذا التقييم الدقيق الذي يعود إلى الماضي ويتطلع إلى المستقبل يرسي الأسس المتماسكة اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية.

والأهم أن هذا التقييم يعيد توجيه السياسة العامة في منحى يتيح تعويض تكاليف التجارب الاقتصادية قصيرة الأجل في مجال التحرير؛ ويشجع اعتماد برنامج يتخطى الفوارق في الكفاءة الاقتصادية والقيم الاجتماعية؛ ويعزز الحق في التنمية باعتباره حقاً من حقوق الإنسان.

وقد أصبحت قيمة الحق في التنمية، التي كرسها إعلان الألفية، من القيم المسلم بها على نطاق واسع. فالحق في التنمية هو "حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف وبموجبه يحل لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً"[224].

ويشمل هذا الحق: (أ) السيادة الكاملة على الموارد الطبيعية، بما في ذلك حق الشعوب في تقرير المصير والمشاركة في التنمية؛ (ب) الحق في العمل وتكافؤ الفرص؛ (ج) تهيئة الظروف الملائمة للتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى؛ (د) تحقيق الأمن والسلم اللذين هما عنصران أساسيان لإعمال الحق في التنمية.

والفرد هو المستفيد من الحق في التنمية، كما هو المستفيد من جميع حقوق الإنسان. والحق في التنمية هو حق للأفراد والشعوب، يفرض على فرادى الدول الالتزام بضمان المساواة في الوصول إلى الموارد الأساسية الكافية، ويفرض على المجتمع الدولي الالتزام باعتماد سياسات إنمائية عادلة وبالتعاون الدولي الفعال[225]. واعترافاً بالحق في التنمية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي للدولة أن تعتمد سياسات اقتصادية عامة وخاصة لتقليص الفجوة في توزيع الثروات، وأن تعزز بذلك الحق في العمل اللائق والحق في التنمية الشاملة.

ويعيد هذا المسح التأكيد على أن معظم السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا تتركز في عهدة الدولة. ولذلك من الضروري أن تخضع كفاءة السياسات العامة وفعاليتها للمحاسبة وللتدقيق الحيادي العام. ويتمثل

---

(223) Sen, A.K. *Development as Freedom*, (1999) Oxford University Press.

(224) قرار الجمعية العامة 128/41 المؤرخ 4 كانون الأول/ديسمبر 1986 بشأن إعلان الحق في التنمية، المادة 1-1، متاح على الموقع: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/74.htm.

(225) المرجع نفسه.

دور السياسة الاقتصادية، وتحديداً السياسة المالية، في إيجاد نظام ملائم للتوفيق بين التطورات المتخلفة وإعادة توجيه الاهتمام إلى الاقتصادات الوطنية والإقليمية.

وعلاوة على ذلك، ترتبط منطقة الإسكوا بالاقتصاد العالمي ارتباطاً يتعذر معه جذب الموارد للتنمية من دون تعاون دولي. وتقع على المجتمع الدولي تحديداً "مسؤولية خلق بيئة عالمية لمساعدة التنمية. وبفضل القبول والالتزام بالصكوك القانونية، فإن من واجب أعضاء المجتمع الدولي أن يدعموا بصورة فعلية الجهود التي تبذلها الدول لوضع أهداف إعمال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية، عن طريق التجارة والاستثمار، والمساعدة المالية، ونقل التكنولوجيا"[226].

ومن غير هذا الحجر الأساسي لكل استراتيجية اقتصادية ترمي إلى تخفيف حدة الفقر وتقليص البطالة، يُستبعد أن يستوفي أي برنامج عمل اقتصادي الشروط الأساسية لإعمال حقوق الإنسان وضمان الحق في التنمية. ولذلك ركز مسح هذا العام على تحليل التقدم الذي أحرزته بلدان الإسكوا نحو الحق في التنمية، وإيضاح العلاقات الاقتصادية والاجتماعية التي تعوق إعمال هذا الحق، مع التشديد على الأهداف الإنمائية للألفية ونتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005.

ألف- لمحة عن المنطقة

اعتُبرت البطالة في مسح هذا العام القضية الأكثر إلحاحاً بين قضايا السياسة العامة، وركز كل فصل من فصوله بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على هذه القضية. ويدل الإخفاق في تخفيف حدة الفقر في إطار الحق في التنمية على ثغرات تشوب العلاقات التي تربط المؤسسات الوطنية فيما بينها، والتي تربطها بالعالم الخارجي.

ومن هذا المنطلق الأساسي تناول المسح الفوارق في التنمية وأوضح الآليات المسببة لها، وركز على كيفية جعل السياسية الاجتماعية أساساً في السياسة الاقتصادية، وزيادة الاستثمار العام، وتعزيز التعاون الإقليمي، وتخفيف استهداف التضخم. وعندما تعتبر التنمية حقاً من الحقوق، تصبح مسؤولية الجميع. وفي ظل العولمة، تتخطى المحاسبة الحدود الوطنية، ويصبح الحق في التنمية محور جهود إقليمية ودولية متضافرة.

ولا يزال ريع النفط يسيطر على اقتصاد المنطقة. ففي القطاع النفطي يُستثمر مقدار ضخم من رأس المال، لكنه لا يوفر المقدار نفسه من فرص العمل. وبذلك كانت الزيادة التي سجلت في فرص العمل اللائق نتيجة لرعاية القطاع العام. لكن هذه الزيادة لم تكف لاستيعاب الأعداد الكبيرة من المنضمين الجدد إلى القوى العاملة. وفي ظل ضعف الوساطة المالية بين الأصول النقدية الناتجة من الثروة النفطية ورأس المال المادي من جهة، والضعف في ازدياد الدخل الناتج من زيادة الإنتاجية من جهة أخرى، يتجه اقتصاد المنطقة أكثر فأكثر نحو قطاع الخدمات والقطاع غير الرسمي.

ويضم هذان القطاعان أكثر من عشرة ملايين عامل من خارج المنطقة بأجور متدنية وهي أقل بكثير من دخل المواطنين. ولو حولت هذه الفرص إلى عمال من المنطقة في إطار فعال من التعاون الاقتصادي الإقليمي، لتحول عنصر الطلب المحلي إلى رافد رئيسي لمسيرة التنمية في المنطقة.

---

(226) الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، "استعراض التقدم والعقبات في تعزيز وإعمال وإجراءات وممارسة الحق في التنمية"، (E/CN.4/2004/WG.18/2) (17 شباط/فبراير 2004).

ولا يقصد في هذا السياق الاستعاضة عن الأيدي العاملة الأجنبية بالأيدي العاملة المحلية أو الإقليمية، وإنما المطروح هو تنظيم الأيدي العاملة الأجنبية الموجودة في أعمال لائقة وإعطاء الأفضلية للأيدي العاملة المحلية والإقليمية في الفرص المتاحة حديثاً. ويجب تحديد علاقة الأيدي العاملة من خارج المنطقة بالاقتصادات المحلية على أساس تدني نسبة الاستهلاك والادخار وقلة المساهمة في الدخل ومقارنة بالأيدي العاملة المحلية والإقليمية.

ولا يمكن أن تنشأ حلقة دورية إيجابية في منطقة الإسكوا بمجرد تحقيق المكاسب من الأنشطة المالية والتجارية القصيرة الأجل في القطاع النفطي. فإذا ما هبطت أسعار النفط، ستجرف معها نمطاً إنمائياً كاملاً يعتمد أساساً على الإيرادات النفطية. وليس من الصعب التنبؤ بعدم استدامة الطفرة النفطية. فقد بدأت أسعار النفط تتراجع منذ عام 1984، واستمر ركودها حتى عام 2002، مما أثر على نمو الناتج المحلي الإجمالي، والنفقات الحكومية، والعمالة الشاملة.

وبينما تزيد الفوارق في صفوف القوى العاملة الريع القصير الأجل في جميع القطاعات الاقتصادية، لا بد من التذكير بأهمية المخاطر الجيوسياسية وأثرها البالغ على الأفضليات المؤقتة، والقيود المؤسسية، إضافة إلى تعذر استيفاء شروط الدولة التنموية في جميع البلدان الأعضاء.

وفيما يتعلق بمنطقة الإسكوا، يجب تناول الاستراتيجية الإنمائية المناسبة في إطار الأسواق الصغيرة التي تتسم بكثرة المخاطر وقلة القدرة على الاستيعاب. فمتوسط الدخل الفردي الحقيقي تفاوت بين حد أدنى قدره 530 دولاراً في اليمن وهو من أقل البلدان نموا، وحد أقصى وصل، حسب التقديرات، إلى 161 36 دولاراً في قطر، أي تجاوز متوسط الدخل الفردي في اليمن بثمان وستين مرة[227].

وفي ظل الإطار المؤسسي القائم، لا يرجح حدوث إعادة التوزيع الافتراضي الذي يخفف تركيز الثروة الخاصة ويوجه الاهتمام نحو التنمية الإقليمية، لا داخل البلدان الأعضاء ولا فيما بينها. ففجوة الثروة والدخل بين الخمس الأدنى والخمس الأعلى في المنطقة هي الأكبر على الصعيد العالمي سواء أكان بين بلدان المنطقة أم بينها وبين سائر بلدان العالم. وخلال العقود الثلاثة الماضية، حُول نحو 2 تريليون دولار من فائض الادخار إلى خارج المنطقة.

وقد ازدادت الأنماط الموروثة للعلاقات الاجتماعية وذات الجذور الطائفية والإثنية والقبلية رسوخاً في كنف القيود التي فرضت على دول ما بعد الاستقلال. وهذا يعني وجود هوة عميقة بين الظروف الاقتصادية والظروف الاجتماعية، وصعوبة في إيجاد قاسم مشترك بين الفئات الاجتماعية الوطنية أو الفئات المجاورة لها ما لم تستمد عملية اتخاذ القرار أسسها من الاعتراف بحقوق جميع المواطنين.

وتعاظم الاضطراب السياسي، الذي يتفاقم بفعل ضغوط التطوير المؤسسي، يثني الأفراد عن المشاركة في عملية التنمية ويؤدي إلى استمرار هدر الموارد وتسربها. وعلى الرغم من فائض الادخار، لا تزال منطقة الإسكوا بعيدة عن تحقيق الكثير من الأهداف الإنمائية للألفية. وتشكل النزاعات التي تشهدها المنطقة، ولاسيما العراق وفلسطين، عائقاً كبيراً أمام الاستثمارات في البنى التحتية والمصانع والمعدّات، وتؤدي إلى الشقاق الاجتماعي، وتؤخر التنمية الاجتماعية زمناً طويلاً.

---

(227) تقديرات الإسكوا.

وعلاوة على ذلك، يحول الاضطراب السياسي الاهتمام عن عملية التنمية نحو جهود التثبيت، ويحد من المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرار، كما ينتزع الموارد من رأس المال الاقتصادي والاجتماعي لتغذية رأس المال السياسي. ونتيجة لذلك، تكثر المؤسسات من الانشغال بالشواغل الأمنية، مما يبقي المنطقة في دوامة من النمو الاقتصادي البطيء والمتقلب.

وأدى تعزيز رأس المال السياسي إلى انحراف توزيع الدخل والثروة لصالح النافذين السياسيين، مما رسخ ظاهرة "إخضاع القطاع العام للملكية الخاصة". ونتيجة لضعف الأسس الموروثة من حقبة ما بعد الاستقلال، ولتواصل النزاعات، ضعفت محاسبة المؤسسات، واستُنفدت الموارد، بحيث أصبحت التنمية بعيدة عن غايتها المنشودة كحق من حقوق الإنسان.

باء- مجالات تركيز السياسة العامة

شدد هذا المسح على ضرورة إحداث تحول جذري في السياسة الإنمائية في منطقة الإسكوا، بهدف ترسيخ التنمية باعتبارها حقاً وتحقيق الهدف المعني بتقليص عدد الفقراء إلى النصف بحلول عام 2015. وبدلاً من الاستفاضة في تحليل أكاديمي للآلية الاقتصادية التي سببت الإخفاقات، سعى هذا المسح إلى عرض أنماط العلاقات التي تربط بين مختلف الفئات الاجتماعية والمؤسسات داخل المنطقة وخارجها، وتناول مواقفها إزاء تخصيص الموارد الوطنية والإقليمية.

وفي ظل استمرار نمط التبعية، تؤدي الانشقاقات الوطنية والاجتماعية المتعاظمة إلى إضعاف دور الدولة في توطيد الإرادة المشتركة، وتعمق الأثر السلبي الذي يحدثه التقسيم الدولي للعمل. وعندما يضعف الحكم الذي يخضع للمساءلة العامة، تضعف معه السيادة على الموارد الوطنية. فالملكية الوطنية للموارد المحلية تعني أن يكون للمواطنين حق مكتسب في امتلاك مواردهم وللإطار المؤسسي دور في تسهيل هذه الملكية.

ويعني الشرط الأخير أن مسألة الحكم تشمل البعدين الوطني والدولي معاً. وهذه هي حال المنطقة. فالتحرير الدولي للموارد، بما في ذلك تحرير حركة رأس المال، يؤدي إلى تدفقات لا تخدم الأهداف الإنمائية. ورصد الموارد للتنمية في منطقة نامية غنية برأس المال يستلزم إرساء روابط وطيدة بين النظامين الاجتماعي والسياسي.

وفي ظل عدم التوفيق بين المصالح الاجتماعية والمصالح الاقتصادية، يصبح من الضروري فهم السبب الذي يؤدي بالعولمة إلى تقويض التنمية في بعض بلدان منطقة الإسكوا دون أخرى، ويحول قضية الحكم السليم إلى مسألة يقتصر تطبيقها على بعض الدول النامية الصغيرة بينما الأمر ليس بهذا لأن مسألة الحكم السليم تطال الجميع بما في ذلك المؤسسات الدولية. والأساس الذي يمكن أن تنطلق منه السياسات الداعية لتنمية ترتكز على الحقوق هو البحث في كيفية الجمع بين القوى الوطنية والإقليمية في برنامج عمل مشترك للتنمية.

ويستلزم نجاح منطقة الإسكوا في إعمال الحق في التنمية في العقد المقبل تحقيق نمو اقتصادي يولد فرص عمل لائقة. غير أن ذلك يتطلب أكثر من مجرد تغييرات تجرى على استراتيجيات تحقيق المستوى الأمثل من النمو في البلدان الأعضاء، أو مجرد تعديلات طفيفة تجرى على السياسات المالية والنقدية. إنما

يتطلب هذا الهدف تحقيق تحول في الأنماط المؤسسية الإقليمية والدولية التي تسهم في زعزعة الأمن في المنطقة، وإعاقة تحسين الكفاءة في الاستثمار، وعرقلة تعزيز التنسيق الإقليمي.

وفي هذا السياق، قد تواجه الدولة أو المؤسسة المسؤولة عن التنمية صعوبة في أن تعيد تكوين نفسها لتكون وسيطاً بين مختلف المصالح الوطنية والاجتماعية، فتضمن تحقيق المزيد من الرفاه الذي يعزز تراكم رأس المال، وتكفل التنفيذ الشامل لجميع السياسات أو البنود التي توفق بين المصالح المتضاربة. ودعم الرؤية الإنمائية الطويلة الأجل يعني تخصيص حيز هام في التحليل لأثر الجوار، وبحيث يصبح الترابط الإقليمي نتيجة طبيعية للتنمية باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان.

وأساس الحق في التنمية هو أن الحرية من العناصر المنطقية للتنمية. فالإنجازات الاجتماعية التي تتحقق عن طريق الديمقراطية القائمة على المشاركة تكون إنجازات مضمونة ويصعب تبديدها. والتنمية يمكن أن تنمو في ظل ديمقراطية جزئية وانتقائية، ولكنها تبقى عرضة للتبدد لأن تحقيقها إنما هو تحقيق جزئي وانتقائي لإرادة الشعوب وتطلعاتها. وتحرم الديمقراطيات الجزئية والانتقائية شرائح واسعة من السكان من التمثيل، حتى ولو بدا الوضع مغايراً في ظل أنظمة الانتخاب المعمول بها.

وفي هذا الإطار، يبقى جوهر العملية الديمقراطية عرضة لتأثير عوامل عديدة، منها غياب الموضوعية في تدفق المعلومات، وعدم تلبية الاحتياجات الأساسية مما يعرض فئات اجتماعية للانقياد وراء الموجات السائدة؛ وضعف الإطار المؤسسي للحقوق القانونية؛ واعتبار الدولة مؤسسة ضعيفة غير قابلة للاستمرار. والهيكل الاجتماعي في المنطقة منظم بطريقة لا تفسح مجالاً واسعاً للمشاركة في عملية اتخاذ القرار الإنمائي. ويلاحظ نوع من المقايضة المؤقتة بين الديمقراطية القائمة على المشاركة والتنمية في ظل المخاطر الخارجية. وفي هذه الحالة لا ينبغي أن تكون التنمية على حساب حقوق الإنسان العائدة للأفراد.

وتستلزم معالجة شواغل التنمية باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان تراكم رأس المال على نحو يضمن الحق في العمل. وفي ظل النمط الريعي للتراكم الذي أخفق في توليد فرص العمل، والتصحيح القائم على التحرر الذي أخفق في تحسين الرفاه في التسعينات، ظهرت حالات من الفقر المدقع في بعض المناطق، بعضها نتيجة لنمط في توزيع الدخل لا يخدم مصالح الفقراء. وقد أورد هذا المسح أدوات عديدة تهدف إلى تثبيت تدابير توزيع الدخل وتحسينها في منطقة الإسكوا.

وعندما تتجاوز المدخرات الاستثمارات بما يقارب الضعف، يكون الادخار مقتصراً على الأغنياء دون الفقراء ويكون هذا التباين في الدخل لصالح التنمية في المراحل الأولى. غير أن فوائض الحساب الجاري في بلدان مجلس التعاون الخليجي ترتبط في الغالب بتصدير رؤوس الأموال من المنطقة. ويعود السبب في عدم إحراز تقدم يذكر في تصحيح توزيع الدخل على صعيد المنطقة وبلدانها إلى هيكل المؤسسات الذي يعمق الفوارق الاجتماعية والثقافية ويبقي على النمط الحالي في تحقيق الريع.

ورغم القدرة على تحقيق بعض مظاهر الإنصاف وتطبيق أشكال مختلفة من نظم وآليات الضمان الاجتماعي، لن تستطيع البلدان الأعضاء أن تنعم طويلاً بالاستقرار اللازم لضمان استدامة البرامج الاجتماعية، ما دام الريع النفطي في تقلب، وما دام تعزيز رأس المال التجاري يجري على حساب رأس المال الوطني والصناعي.

ولذلك يجب إعمال الحق في التنمية من خلال برنامج عمل منسق على صعيد المنطقة. وعملاً بنهج الحق في التنمية، تُنفذ الخطط الإنمائية وفقاً لميثاق إقليمي للتنمية، وبالتركيز على التعاون الإقليمي والدولي.

ووفقاً للميثاق الإقليمي للتنمية، تستطيع البلدان الأعضاء الوفاء بالتزاماتها بشأن حقوق الإنسان الوطنية في إطار الحق في التنمية بينما يستطيع المجتمع الدولي تقديم الضمانات اللازمة لدعم برنامج التنمية الصناعية والتعاون الإقليمي.

وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب النظر في التدابير المباشرة التالية: (أ) الاستثمار الإقليمي المشترك الذي تدعمه التجارة البينية والنفاذ إلى الأسواق؛ (ب) نقل الموارد والتكنولوجيا بين البلدان؛ (ج) حماية الأيدي العاملة ورؤوس الأموال في المنطقة وتوفير الضمانات لها، بما في ذلك مثلاً، اعتماد تشريع تفضيلي، يسهل تدفقات الأيدي العاملة ورؤوس الأموال داخل المنطقة؛ (د) إعادة هيكلة النظام المالي الإقليمي بهدف تزويد البلدان التي تملك القليل من رأس المال بحيز أكبر من النفوذ والمشاركة في القرار، وزيادة تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى اقتصاداتها.

والتنمية في ظل الاحتلال والنزاع، ولاسيما في العراق وفلسطين، هي عملية شاقة وهشة، حيث الظروف تتعارض مع الشرعة الدولية لحقوق الإنسان. وبينما يشكل الأمن الوطني والسلامة الشخصية شرطين لازمين من شروط السياسة العامة في هذه الحالات، يجب أن تبقى الاستراتيجية الإنمائية الطويلة الأجل والموارد الوطنية في عهدة شعوب هذه البلدان.

ويعزى ضعف التنمية في المنطقة إلى العملية التاريخية التي شكلت المؤسسات تحت تأثير عوامل خارجية قوية واضطرابات ومخاطر سياسية متواصلة. ونتيجة لذلك، نشأت سوق متجزئة يسودها عدم المساواة وعدم القدرة على الاحتفاظ بالموارد. وباختصار خضعت الهياكل المؤسسية التي تكونت في حقبة ما بعد الاستقلال لتأثير الحروب وأجواء الحروب، فأعاقت التقدم نحو إعمال الحق في التنمية. وفي منطقة الإسكوا، يكاد الحق في التنمية يكون مرادفاً للحق في الأمن، وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا نتيجة للتعاون الدولي.

وأصبحت العلاقات الدولية والاختلالات الاقتصادية، ولاسيما التعامل بالدولار كعملة عالمية، وقفاً على استمرار النزاع في العراق ونتائجه. ومن حق شعوب الشرق الأوسط أن تنعم بالسلام والأمن، كما إنها مستعدة للإسراع في تنفيذ القرارات الدولية المتصلة بحق الشعوب في التنمية والسلم والعدالة وتقرير المصير.

المرفق الأول

الدول الموقعة على الاتفاقيات الدولية في منطقة الإسكوا

التشريعات المتصلة بحقوق الإنسان	البحرين	مصر	العراق	الأردن	الكويت	لبنان	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الجمهورية العربية السورية	الإمارات العربية المتحدة	اليمن
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	×	✓
		14 كانون الثاني/يناير 1982	25 كانون الثاني/يناير 1971	28 أيار/ مايو 1975	21 أيار/مايو 1996 انضمام	3 تشرين الثاني/نوفمبر 1972 انضمام				21 نيسان/أبريل 1969 انضمام		9 شباط/فبراير 1987 انضمام
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	×	✓	×	✓
		14 كانون الثاني/يناير 1982	25 كانون الثاني/يناير 1971	28 أيار/مايو 1975	21 أيار/مايو 1996 انضمام	3 تشرين الثاني/نوفمبر 1972 انضمام				21 نيسان/أبريل 1969 انضمام		9 شباط/فبراير 1987 انضمام
البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 23 آذار/مارس 1976	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
البروتوكول الاختياري الثاني للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وأعلن في 15 كانون الأول/ديسمبر 1989	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، 21 كانون الأول/ديسمبر 1965	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	27 آذار/مارس 1990 انضمام	1 أيار/مايو 1967	14 كانون الثاني/يناير 1970	15 كانون الأول/ديسمبر 1995 انضمام	15 تشرين الأول/أكتوبر 1968 انضمام	12 تشرين الثاني/نوفمبر 1971 انضمام	2 كانون الثاني/يناير 2003 انضمام	22 تموز/يوليو 1976 انضمام	23 أيلول/سبتمبر 1997 انضمام	21 نيسان/أبريل 1969 انضمام	20 حزيران/ يونيو 1974 انضمام	14 تشرين الأول/أكتوبر 1972 انضمام
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، 18 كانون الأول/ديسمبر 1979	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
	18 حزيران/ يونيو 2002	18 أيلول/ سبتمبر 1981	13 آب/ أغسطس 1986 انضمام	1 تموز/يوليو 1992	2 أيلول/سبتمبر 1994 انضمام	16 نيسان/أبريل 1997 انضمام	7 شباط/ فبراير 2006 انضمام		7 أيلول/سبتمبر 2000	28 أيار/مايو 2003 انضمام	6 تشرين الأول/أكتوبر 2004 انضمام	30 أيار/مايو 1984 انضمام
البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، 10 كانون الأول/ديسمبر 1999	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
اتفاقية مناهضة التعذيب	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓

التشريعات المتصلة بحقوق الإنسان	البحرين	مصر	العراق	الأردن	الكويت	لبنان	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الجمهورية العربية السورية	الإمارات العربية المتحدة	اليمن
وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، 10 كانون الأول/ديسمبر 1984	6 آذار/مارس 1998 انضمام	25 حزيران/ يونيو 1986 انضمام		13 تشرين الثاني/نوفمبر 1991	8 آذار/مارس 1996 انضمام	5 تشرين الأول/أكتوبر 2000 انضمام		11 كانون الثاني/يناير 2000 انضمام	23 أيلول/سبتمبر 1997 انضمام	19 آب/أغسطس 2004 انضمام		5 تشرين الثاني/نوفمبر 1991 انضمام
البروتوكول الاختياري اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، 18 كانون الأول/ديسمبر 2002	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
اتفاقية حقوق الطفل، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	13 شباط/ فبراير 1992 انضمام	6 تموز/يوليو 1990	15 حزيران/ يونيو 1994 انضمام	24 أيار/مايو 1991	21 تشرين الأول/أكتوبر 1991	14 أيار/مايو 1991	9 كانون الأول/ ديسمبر 1996 انضمام	3 نيسان/أبريل 1995	26 كانون الثاني/يناير 1996 انضمام	15 تموز/يوليو 1993	3 كانون الثاني/يناير 1997	31 نيسان/أبريل 1991
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الطفل في المنازعات المسلحة، 25 أيار/مايو 2000	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	×
	21 أيلول/ سبتمبر 2004 انضمام			6 أيلول/سبتمبر 2000 توقيع	26 آب/أغسطس 2004 انضمام	11 شباط/فبراير 2002 توقيع	17 أيلول/ سبتمبر 2004 انضمام	25 تموز/يوليو 2002 انضمام		17 تشرين الأول/أكتوبر 2003 انضمام		
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي إنتاج المواد الإباحية، 25 أيار/مايو 2000	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓
	21 أيلول/ سبتمبر 2004 انضمام	12 تموز/يوليو 2002 انضمام		6 أيلول/سبتمبر 2000 توقيع	26 آب/أغسطس 2004 انضمام	8 تشرين الثاني/نوفمبر 2004	17 أيلول/ سبتمبر 2004 انضمام	14 كانون الأول/ديسمبر 2001 انضمام		15 أيار/مايو 2003 انضمام		15 كانون الأول/ديسمبر 2004 انضمام
الاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، 18 كانون الأول/ديسمبر 1990	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	✓	×	×
		19 شباط/ فبراير 1993 انضمام								2 حزيران/يونيو 2005 انضمام		
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 9 كانون الأول/ديسمبر 2003	✓	×		✓	✓	×	×	✓	✓	✓	✓	✓
	9 شباط/ فبراير 2005 توقيع	25 شباط/ فبراير 2005		24 شباط/فبراير 2005	9 كانون الأول/ديسمبر 2003 توقيع			1 كانون الأول/ديسمبر 2005 توقيع	9 كانون الثاني/يناير 2004 توقيع	9 كانون الأول/ديسمبر 2003 توقيع	22 شباط/فبراير 2006	7 تشرين الثاني/نوفمبر 2005
الاتفاقية الخاصة بوضع	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓

التشريعات المتصلة بحقوق الإنسان	البحرين	مصر	العراق	الأردن	الكويت	لبنان	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الجمهورية العربية السورية	الإمارات العربية المتحدة	اليمن
اللاجئين، 28 تموز/يوليو 1951		22 أيار/مايو 1981 انضمام										18 كانون الثاني/يناير 1980 انضمام
البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، 4 تشرين الأول/أكتوبر 1967	×	✓	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓
		22 أيار/مايو 1981 انضمام										18 كانون الثاني/يناير 1980 انضمام
الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية												
اتفاقية الحرية النقابية والحق في التنظيم النقابي، 1948	×	✓	×	×	✓	×	×	×	×	✓	×	✓
		6 تشرين الثاني/ نوفمبر 1957			21 أيلول/سبتمبر 1961					26 تموز/يوليو 1960		29 تموز/يوليو 1976
اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، 1949	×	✓	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×	✓
		3 تموز/يوليو 1954	27 تشرين الثاني/ نوفمبر 1962	12 كانون الأول/ديسمبر 1968		1 حزيران/ يونيو 1977				7 حزيران/يونيو 1957		14 نيسان/أبريل 1969
اتفاقية السخرة، 1930	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	11 حزيران/ يونيو 1981	29 تشرين الثاني/ نوفمبر 1955	27 تشرين الثاني/ نوفمبر 1962	6 حزيران/ يونيو 1966	23 تشرين الثاني/نوفمبر 1968	1 حزيران/ يونيو 1977	30 تشرين الأول/ أكتوبر 1998	12 آذار/مارس 1998	15 حزيران/ يونيو 1978	26 تموز/يوليو 1960	27 أيار/مايو 1982	14 نيسان/أبريل 1969
اتفاقية تحريم السخرة، 1957	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
	14 تموز/يوليو 1998	23 تشرين الأول/ أكتوبر 1958	15 حزيران/ يونيو 1959	31 آذار/مارس 1958	21 أيلول/سبتمبر 1961	1 حزيران/ يونيو 1977	21 تموز/يوليو 2005		15 حزيران/ يونيو 1978	23 تشرين الأول/أكتوبر 1958	24 شباط/فبراير 1997	14 نيسان/أبريل 1969
اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة)، 1958	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
	26 أيلول/ سبتمبر 2000	10 أيار/مايو 1960	15 حزيران/ يونيو 1959	4 تموز/يوليو 1963	1 كانون الأول/ديسمبر 1966	1 حزيران/ يونيو 1977		18 آب/أغسطس 1976	15 حزيران/ يونيو 1978	10 أيار/مايو 1960	28 حزيران/ يونيو 2001	22 آب/أغسطس 1969
اتفاقية المساواة في الأجر، 1951	×	✓	✓	✓	×	✓	×	×	✓	✓	✓	✓
		26 تموز/يوليو 1960	28 آب/ أغسطس 1963	22 أيلول/سبتمبر 1966		1 حزيران/ يونيو 1977			15 حزيران/ يونيو 1978	7 حزيران/ يونيو 1957	24 شباط/فبراير 1997	29 تموز/يوليو 1976
اتفاقية الحد الأدنى لسن	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	✓

التشريعات المتصلة بحقوق الإنسان	البحرين	مصر	العراق	الأردن	الكويت	لبنان	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الجمهورية العربية السورية	الإمارات العربية المتحدة	اليمن
الاستخدام، 1973		9 حزيران/ يونيو 1999	13 شباط/ فبراير 1985	23 آذار/مارس 1998	15 تشرين الثاني/نوفمبر 1999	10 حزيران/ يونيو 2003	21 تموز/يوليو 2005	3 كانون الثاني/يناير 2006		18 أيلول/سبتمبر 2001	2 تشرين الأول/أكتوبر 1998	15 حزيران/ يونيو 2000
اتفاقية حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال، 1999	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	23 آذار/مارس 2001	6 أيار/مايو 2002	9 تموز/يوليو 2001	20 نيسان/أبريل 2000	15 آب/أغسطس 2000	11 أيلول/سبتمبر 2001	11 حزيران/ يونيو 2001	30 أيار/مايو 2000	8 تشرين الأول/أكتوبر 2001	22 أيار/مايو 2003	28 حزيران/ يونيو 2001	15 حزيران/ يونيو 2000
آخر التقارير المقدّمة إلى الهيئات المعنية بالاتفاقيات الدولية												
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	ليست طرفاً	التقرير الثالث	الثالث	الثاني	الأول	الأول	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	الثالث	ليست طرفاً	الأول
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	ليست طرفاً	الثالث	الرابع	الثالث	الأول	الثاني	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	الثالث	ليست طرفاً	الرابع
اتفاقية حقوق الطفل	الأول	الثاني	الأول	الثالث	الأول	الثاني	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	الثالث	ليست طرفاً	الرابع
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي إنتاج المواد الإباحية	لا تقرير	لا تقرير	ليست طرفاً	موقعة فقط	لا تقرير	لا تقرير	لا تقرير	الأول	ليست طرفاً	الأول	ليست طرفاً	لا تقرير
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	لا تقرير	الرابع والخامس	الثاني والثالث	الثاني	الأول والثاني	الثاني	لا تقرير	ليست طرفاً	لا تقرير	الأول	لا تقرير	الخامس
الاتفاقية الدولية لحماية جميع حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم	ليست طرفاً	لا تقرير	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	ليست طرفاً	لا تقرير	ليست طرفاً	ليست طرفاً
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة	الأول	الرابع	ليست طرفاً	الأول	الأول	لا تقرير	ليست طرفاً	الأول	الأول	انضمت مؤخراً	ليست طرفاً	الأول
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	السادس والسابع	الثالث عشر والسادس عشر	الرابع عشر	التاسع إلى الثاني عشر	الثالث عشر والرابع عشر	الرابع عشر إلى السابع عشر	الأول	التاسع إلى الثاني عشر	الثالث	الثاني عشر إلى الخامس عشر	السابع إلى الحادي عشر	الحادي عشر إلى الرابع عشر

المصدر: أعدته الإسكوا.

(أ) متاح على الموقع: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.129.Add.2.En?OpenDocument.

المرفق الثاني

أثر الحروب على التنمية

ألف- نبذة تاريخية عن الحروب في منطقة الشرق الأوسط

عانت منطقة الشرق الأوسط طيلة الخمسين عاماً الماضية من الحروب ما لم تعانه أي منطقة أخرى في العالم. وتواصل حكومات هذه المنطقة بناء قدرتها العسكرية مستعينة بالريع النفطي. وعلى الرغم من الأثر السلبي البالغ للحروب على التنمية البشرية، فإن ما يثير الاستغراب هو أن قلة من الدراسات حاولت تقييم آثار النزاعات العسكرية على النمو. وتقتصر الأدبيات العامة حول هذا الموضوع على بحث الصلة بين النزاعات العسكرية والتجارة وتقييم العلاقة السببية بين الحرب والتجارة.

غير أن من الضروري وجود منظور أشمل يركز على الآثار السلبية للحروب على النمو، لاسيما في ضوء تزايد الدين العام وأعباء الضرائب، وتشوهات الإنتاج الصناعي بسبب الإفراط في توسيع الصناعة العسكرية.

كذلك، وعلى الصعيد الاجتماعي، كثيراً ما تحدث النزاعات السياسية توترات بين مختلف الشرائح من السكان داخل بلد أو منطقة ما، مما يزيد من تفاقم الانقسامات الاجتماعية والإثنية والدينية السائدة. وهذا يكسر التماسك الاجتماعي ويشكل عائقاً كبيراً أمام الازدهار الاقتصادي.

ويقول بعض المحللين أن المجتمعات الأكثر ديمقراطية تحقق أداء افضل لأنها تشجع التفاوض بدلا من النزاعات. وعلاوة على ذلك فإن الأثر السلبي الذي تحدثه النزاعات على النمو يمكن تخفيفه من خلال مؤسسات ذات كفاءة. وهذا يدعم بشكل كبير ضرورة تغيير الأولويات ورصد نسب أعلى من الموارد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإخضاع جميع أطراف النزاعات في المنطقة للقواعد الدولية ذاتها.

الجدول 1- تسلسل زمني لبعض النزاعات المسلحة في منطقة الشرق الأوسط

اسم/نوع النزاع	التاريخ
النزاع العربي-الإسرائيلي	1948
أزمة السويس	1956
الحرب الأهلية في اليمن	الستينات
حرب الستة أيام	1966
حرب أكتوبر	1973
الحرب الأهلية في لبنان	1990-1975
الغزو الإسرائيلي للبنان	1985-1982
الحرب العراقية الإيرانية	1988-1980
حرب الخليج الأولى	1991-1990
الحرب الأهلية في اليمن	التسعينات
حرب الخليج الثانية	2003 - حتى اليوم

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا.

باء- نموذج تجريبي لأثر الحرب على النمو المدفوع بالعرض

انطلاقاً من نموذج أساسي النمو مدفوع بالعرض، يشمل هذا النموذج المتغيرات التي تعتبر وفقاً للنظرية عوامل هامة تؤثر في أداء النمو في البلدان التي تعاني من النزاعات. وتندرج، ضمن هذا الإطار، الخطوتان الرئيسيتان التاليتان: (أ) اعتماد متغير افتراضي للحرب ومتغيرات تحكم للتعبير عن أثر الحرب على النمو الاقتصادي؛ (ب) اعتماد بدائل للتخصص في استخراج الوقود بهدف اختبار فرضية لعنة الموارد الطبيعية.

نقطة الانطلاق هي نموذج النمو المدفوع بالعرض (انظر النموذج 1 في الجدول 2). والمتغير التابع هو قياس تقريبي لمعدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ولوغاريتم نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المعدل حسب معادل القوة الشرائية في الفترة الزمنية t مشاراً إليها بـ y_t على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المعدل حسب معادل القوة الشرائية في الفترة الزمنية *t-1*، وهو يساوي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المعدل حسب معادل القوة الشرائية.

$$\hat{y}_t = \log\left(\frac{y_t}{y_{t-1}}\right)$$

الجدول 2- اختبار أثر الحرب على النمو من خلال نموذج النمو المدفوع بالعرض

	المتغير التابع (y_t/y_{t-1})											
	النموذج 1		النموذج 2		النموذج 3		النموذج 4		النموذج 5		النموذج 6	
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	0.00-	***	0.00-	***	0.00-	***	0.00-	***	0.00-	***	0.00-	***
لوغاريتم السكان (15-64 سنة)	4.78-	**	6.30-	***	5.97-	***	7.12-	***	6.94-	***	3.64-	
لوغاريتم (نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي)	9.08-	***	8.13-	***	7.27-	**	7.63-	**	9.25-	***	6.18-	
حرب الخليج الأولى			0.87		2.54-		1.66-		2.00-		2.39-	
حرب لبنان والحرب العراقية-الإيرانية			3.53-	**	3.76-	**	5.19-	***	5.64-	***	6.69-	*
مؤشر الديمقراطية					0.01		0.14		0.03		0.37	
الصادرات/ الواردات المتأخرة من الوقود							0.02		0.04		0.01	
نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي									0.32	*	0.50	*
صدمة أسعار النفط											5.59	*
البحرين	17.63-	***	19.47-	***	17.62-	***	26.16-	***	30,01-	***	23.03-	
مصر	6.03-		1.73-		0.13-		8.77-		10.73-		19.68-	
الأردن	17.98-	**	18.17-	**	15.90-	**	25.75-	**	30.00-	***	33.04-	***
الكويت	18.01-	***	17.56-	***	16.14-	***	23.06-	***	27.39-	***	25.77-	**
لبنان	12.72-	*	13.33-	*	0.00		0.00		0.00		0.00	
عمان	19.96-	***	21.39*	***	19.08-	***	23.85-	**	30.08-	***	25.63-	*
المملكة العربية السعودية	5.20-		2.49-		1.61-		5.83-		12.45-		16.35-	
الجمهورية العربية السورية	14.82-		12.98-		10.93-		21.73-		24.43-	*	28.37-	*
اليمن	18.74-	*	17.51-	*	15,15-		25.50-	*	29.08-	**	30.93-	*
الإمارات العربية المتحدة	البلد المرجع											
ملاحظات	213		213		199		162		162		140	
معامل التفسير	0.22		0.25		0.22		0.31		0.33		0.26	

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا.

ملاحظات: (*) يكون له مدلول عند نسبة 10 في المائة؛ (**) يكون له مدلول عند نسبة 5 في المائة؛ (***) يكون له مدلول عند نسبة 1 في المائة.

وتؤخذ في الحسبان ثلاثة متغيرات توضيحية لاختبار نموذج سولو للنمو. ويعبر المتغير الأول عما يُسمى أثر التقارب، وهو نصيب الفرد المتأخر من الناتج المحلي الإجمالي المعدل حسب معادل القوة الشرائية y_{t-1}. كما يُؤخذ في الحسبان متغيران آخران هما لوغاريتم السكان في سن 15-64 سنة ولوغاريتم حصة الاستثمار من الناتج المحلي الإجمالي. وفي نموذج النمو المدفوع بالعرض، يحدث عامل السكان أثراً سلبياً على معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المعدل حسب معادل القوة الشرائية إذ يخفض نصيب الفرد من الإنتاج. وبذلك يتوافق المؤشر السلبي مع النظرية. وفي نموذج النمو التقليدي الحديث، يكون الاستثمار المتغير الذي يحدث أثراً إيجابياً على معدل النمو. ويرتبط هذا المتغير بفكرة أن قيمة المدخرات تؤثر على الاستثمار والإنتاج.

وفي النموذج 2 يعتمد متغيران صوريان لحساب أثر الحرب على النمو. والقصد من المتغير الأول هو قياس أثر نزاعين كبيرين شهدتهما المنطقة في الثمانينات وهما الحرب العراقية الإيرانية بين عامي 1980 و1988، وذروة الحرب في لبنان بين عامي 1982 و1985. في هذه الحالة، يساوي المتغير الصوري 1 بين عامي 1980 و1988 وصفراً فيما عدا ذلك. ويأخذ المتغير الثاني في الاعتبار حرب الخليج الثانية بين عامي 1990 و1991. ومتغير الحرب في الثمانينات سالب وذو مدلول. فرمزه يصمد أمام ضوابط مختلفة (النماذج 3 و4 و5 و6)، مما يؤكد أن النزاعات التي شهدتها المنطقة في الثمانينات كانت مضرة بالازدهار الاقتصادي.

ويحسب النموذج 3 أحد الآثار التي تبرزها الأعمال التجريبية حول النزاعات الاجتماعية والنمو. ويصنف مؤشر الديمقراطية المستوى الديمقراطي في البلدان بين علامتي صفر و10، على أساس الانفتاح العام للمؤسسات السياسية، وتشير العلامة 10 إلى ارتفاع مستوى الديمقراطية. ويعبر مؤشر الأوتوقراطية عن الانغلاق العام للمؤسسات السياسية، ويصنف البلدان بين علامتي صفر و10، وتشير العلامة 10 إلى ارتفاع مستوى الأوتوقراطية.

ويرتكز هذان المؤشران على متغيرات مثل الأنظمة والقدرة التنافسية والانفتاح وتعيين المسؤولين التنفيذيين. وتعبر هذه المتغيرات عن الإجراءات المؤسسية المتبعة في نقل السلطة التنفيذية، ومدى استناد اختيار المسؤولين التنفيذيين إلى أساليب المنافسة الديمقراطية، وإتاحة الفرص لغير النخبة للوصول إلى المراكز التنفيذية. وهناك معايير أخرى تشمل مدى استقلالية المسؤول التنفيذي، وتطور الهيكل المؤسسي للتعبير السياسي، ومدى تمكين أشخاص من خارج النخبة من الوصول إلى الهياكل المؤسسية للتعبير السياسي. ويمكن الحصول على المتغير 2 من الفرق بين مؤشر الديمقراطية ومؤشر الأوتوقراطية. وارتفاع قيمة هذا المتغير يدل على تقدم مستوى الديمقراطية. وتكون قيمة هذا المؤشر إيجابية كما هو متوقع، لكن قيمته لا تحمل أي مدلول. وعلاوة على ذلك، يعتبر هذا المتغير بديلاً تقريبياً لا يأخذ في الحسبان وجود مؤسسات دولية لتسوية النزاعات بين البلدان.

ويحسب متغير الضبط التالي (النموذج 4) ما يُسمى فرضية لعنة الموارد الطبيعية. والبديل المعتاد هو حصة الإنتاج النفطي من الناتج المحلي الإجمالي. ووفقاً للنظرية، تدل علامة سلبية لهذه الحصة على أنه كلما ارتفع مستوى التخصص في إنتاج الوقود، ازداد أثره الضار على النمو الاقتصادي. والعلامة هنا إيجابية مما يعني، خلافاً للنظرية، أن الريع النفطي يمكن أن يشكل فرصة لمنطقة الإسكوا. والفارق في الدراسات الموجودة يمكن أن يعزى إلى نوعية البديل أو طول الفترة الزمنية المختارة. وتبدأ الدراسات السابقة منذ ما قبل نهاية السبعينات بكثير لتفادي أصداء الصدمتين النفطيتين والصدمة النفطية العكسية في الثمانينات.

وفي النموذج 5، يبدو أثر النفقات الحكومية موضوعاً جدلياً في النظرية الاقتصادية. فحسب مؤلفي المدرسة التقليدية الحديثة، يترك ارتفاع الإنفاق الحكومي أثراً سلبياً لأنه يؤدي إلى نتائج ضارة كثيرة. ويُقال أحياناً، مثلاً، أن الإنفاق العام يشوّه المنافسة وأن الهيئات العامة قليلة الكفاءة في إنتاج السلع. غير أن هذه الحجة التي يكثر التذرع بها ترتبط بأثر المزاحمة. فارتفاع الإنفاق العام قد يثبط الاستثمار الخاص، نظراً إلى أن ما يصاحبه من ارتفاع في الدين العام اللازم لتمويل الاستثمار يزيد الطلب على التمويل. وتزيد أسعار الفائدة الناجمة عن ذلك من تكلفة الاستثمار العام وتقلص حجمه.

أما الدارسون الذين ينتهجون نهجاً كينزياً فيعتبرون أن الإنفاق العام يمكن أن يكون مفيداً للنمو إذ إن العامل الرئيسي الذي يؤثر على الإنتاج هو الطلب الكلي الذي هو دالة إيجابية على الإنفاق العام. وعلاوة على ذلك، يعتبر هؤلاء الدارسون أن المال هو عنصر داخلي، مما ينفي أثر المزاحمة. والكفاءة المشتركة هي عنصر إيجابي وهام يتوافق مع نظرية الطلب الكلي. والتقديرات المعروضة في هذا السياق هي تقديرات ثابتة لأن المعاملات الأخرى تبقى نسبياً دون تغيير يذكر عندما يُستعمل هذا المتغير.

وفي النموذج 6 يتكون المتغير وفقاً للمعادلة التالية:

الصدمة النفطية = لوغاريتم (مؤشر سعر النفط، في الفترة الزمنية t – مؤشر سعر النفط في الفترة الزمنية$_{t-1}$)* (الصادرات في الفترة الزمنيةt + الواردات في الفترة الزمنيةt)/الناتج المحلي الإجمالي في الفترة الزمنية t.

ويأخذ هذا المتغير في الحسبان شدة تقلب أسعار النفط طيلة الثلاثين عاماً الماضية والأثر الذي يمكن أن يحدثه ذلك على النمو. وعندما يدخل هذا المتغير في النموذج، تصبح معظم المتغيرات التوضيحية دون مدلول حتى ولو بقيت رموزها بدون أي تغيير. وهذا يعني أن تقلب أسعار النفط هومن العوامل الرئيسية التي تؤثر على البلدان المستخرجة للنفط.

والمتغيرات الصورية للنزاعات العسكرية هي متغيرات سلبية وذات دلالة، مما يؤكد الفرضية القائلة بأن السلم مفيد للنمو. ومن ناحية أخرى، لا يتوافق أداء نموذج النمو في جانب العرض مع الافتراضات السائدة، نظراً إلى أن الاستثمار يحدث أثراً سلبياً على النمو والإنفاق العام يحدث أثراً إيجابياً. وفي نموذج سولو، يشكل الاستثمار العنصر الرئيسي الذي يؤثر على النمو، ويجب أن يكون إيجابياً. وعلاوة على ذلك، يُعتبر أن الآثار السلبية للإنفاق العام هي أكثر من آثاره الإيجابية. ويجب التأكيد، كذلك، على أن معامل المتغير البديل لاستخراج المنتجات الأولية يكون إيجابياً عندما تجد النظرية والأعمال التجريبية الماضية أنه سلبي.

جيم- نموذج تجريبي لأثر الحرب على النمو المدفوع بالطلب

تشكل نماذج النمو المدفوع بالعرض بديلاً عن نماذج النمو المدفوع بالطلب. ووفقاً لخط أقرب للكينزية، تعتبر هذه النماذج أن الإنتاج والنمو يتكيفان مع الطلب. وفي هذه الحالة، تشمل المتغيرات التوضيحية مختلف عناصر الطلب، وهي كالآتي: الاستهلاك C، والاستثمار I، والإنفاق العام G، والتجارة الخارجية التي تساوي الفرق بين الصادرات X والواردات M.

والمتغير التابع مماثل لانحدار النمو المدفوع بالعرض، أي كما يلي:

$$\hat{y}_t = \log\left(\frac{y_t}{y_{t-1}}\right)$$

انطلاقاً من صيغة محدودة لنموذج النمو المدفوع بالطلب، ثم توسيعه بإضافة متغير النزاعات، ودرجة التخصص في النفط، تُضاف تدريجياً مختلف عناصر الطلب الكلي، وهي الميزان التجاري، والإنفاق الحكومي، والاستهلاك.

ويتخذ النموذج 1 من حصة الاستثمار في الناتج المحلي الإجمالي متغيراً توضيحياً. وتضاف المتغيرات الصورية لحرب لبنان والحرب العراقية الإيرانية وحرب الخليج الأولى مع المتغير البديل للتخصص في استخراج الوقود. ويتخذ الاستثمار رمزاً إيجابياً ذا دلالة يعني تحسناً في انحدارات نماذج النمو القائم على العرض. وإضافة إلى ذلك، يتخذ المتغير البديل للمنتجات الأولية رمزاً سلبياً تماشياً مع فرضية لعنة الموارد.

وفي النموذج 2، يضاف الميزان التجاري بهدف حساب الصادرات النفطية. ويتكون الميزان التجاري من الصادرات مطروحة منها الواردات من الوقود والأغذية والسلع والخدمات. ويقسم الميزان التجاري الناتج من عملية الطرح هذه على الناتج المحلي الإجمالي. ويتخذ هذا الميزان رمزاً إيجابياً ولو لم تكن قيمته ذات دلالة. وإضافة إلى ذلك، تبقى قيمة المتغيرات المستخدمة في نموذج النمو القائم على العرض من دون تغيير. والتغيرات الملموسة الوحيدة هي أن المعاملات تتحول صعوداً والمتغير الصوري لحرب لبنان والحرب العراقية الإيرانية يصبح ذا دلالة عند نسبة 10 في المائة.

الجدول 3- اختبار أثر الحرب على معدل النمو من خلال النمو المدفوع بالطلب

المتغير التابع (y_t/y_{t-1})				
النموذج 1	النموذج 2	النموذج 3	النموذج 4	النموذج 5

الاستثمار على الناتج المحلي الإجمالي	0.21	**	0.34	***	0.38	***	0.43	**	0.44	**
حرب الخليج الأولى	0.69		1.27		0.64		0.51		0.33	
حرب لبنان والحرب العراقية-الإيرانية	2.46-		3.34-	*	3.94-	**	3.76-	*	3.67-	*
حصة الصادرات المتأخرة من الوقود	0.02-		0.07-		0.12-		0.13-		0.13-	*
الميزان التجاري على الناتج المحلي الإجمالي			1.75		14.68	***	18.24	*	19.76	*
حصة النفقات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي					0.70	***	0.68	***	0.69	***
الاستهلاك على الناتج المحلي الإجمالي							7.63		10.76	
مؤشر الديمقراطية									0.17-	
البحرين	2.71		8.24		8.19		8.11		7.10	
مصر	5.57		10.26	**	19.26	***	18.67	***	18.09	***
الأردن	2.82		5.85		8.80		7.53		6.11	
الكويت	1.02		6.98		3.87		3.19		2.03	
لبنان	1.05		4.22		14.03	***	12.53	*	0,00	
عمان	13.02	*	20.71	***	15.45	**	15.33	*	13.74	*
المملكة العربية السعودية	2.63		9.57		4.51		4.09		2.39	
الجمهورية العربية السورية	4.51		9.66	*	16.00	***	15.35	**	15.12	**
اليمن	3.94		9.37		17.15	**	16.32	*	14.85	*
الإمارات العربية المتحدة	البلد المرجع									
ملاحظات	168		149		149		149		143	
معامل التفسير	0.13		0.17		0.23		0.23		0.24	

المصدر: بيانات جمعتها الإسكوا.

ملاحظات: (*) يكون له مدلول عند نسبة 10 في المائة؛ (**) يكون له مدلول عند نسبة 5 في المائة؛ (***) يكون له مدلول عند نسبة 1 في المائة.

وفي النموذج 3، تضاف النفقات الحكومية إلى مجموعة المتغيرات التوضيحية. ويتكون من ذلك معامل إيجابي ذو دلالة. والجدير بالملاحظة أن المتغير الصوري للنزاعات خلال الثمانينات يكون ذا دلالة عند نسبة 5 في المائة وليس عند نسبة 10 في المائة؛ وأن متغير الميزان التجاري الذي لم يكن ذا دلالة يصبح له دلالة عند نسبة 1 في المائة. ويمكن القول إن هذا المتغير يحسن نوعية الانحدار.

وفي النموذج 4، يُضاف العنصر الأخير في الطلب الكلي، أي الاستهلاك، إلى الانحدار. وهو متغير إيجابي وليس له أي دلالة، ويحدث أثراً متفاوتاً على المتغيرات الأخرى. وفي النموذج الأخير، يُضاف متغير للضبط يخص درجة الديمقراطية وفقاً للأدبيات حول النزاع والنمو. ومع أن رمز هذا المتغير لا يحمل أي دلالة، يجعل المتغير البديل المتعلق بالتخصص في النفط ذا دلالة عند نسبة 10 في المائة.

هناك ما يثبت أن للنزاع أثراً سلبياً على النمو وأن ترسيخ السلام هو عامل رئيسي للتنمية الاقتصادية. وهذه النتيجة لا ترتبط بالإطار المعتمد وبمتغيرات الضبط.

المرفق الثالث

وصف بياني للنمو الذي يراعي مصالح الفقراء

يستخدم المركز الدولي لمكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التعريف التالي للنمو الذي يخدم مصالح الفقراء: "يكون النمو لصالح الفقراء عندما يزداد دخل الفقراء نسبياً أكثر من دخل غير الفقراء". ويجري توضيح هذا التعريف بيانياً في الشكل 1 حيث يمثل الخط العمودي دخل الأسر بالترتيب التصاعدي حسب الحجم، ويمثل الخط الأفقي معدل نمو هذا الدخل. وإذا نمت المداخيل بالمعدل ذاته، لا يكون للنمو أي اثر على التوزيع وتحظى جميع الأسر بزيادة متساوية على الدخل.

ويظهر الخط المنحرف إيجاباً الحالة التي يزيد فيها معدل النمو مع تحسن مستوى التوزيع، مما يؤدي إلى تخفيف حدة الفقر. وخلافاً لذلك، يمثل الخط الأقل انحرافاً النمو الذي لا يخدم مصالح الفقراء، أي الحالات التي يكون فيها النمو سلبياً على الأسر التي تعيش تحت خط الفقر، ويكون هذا الخط بالتالي مقياساً للتباين في التوزيع. وإضافة إلى ذلك، يمثل الخط المنحرف سلباً نمواً لصالح الفقراء، لأن الزيادة على دخل الذين يعيشون تحت خط الفقر تكون أعلى نسبياً من الزيادة على دخل الذين يعيشون فوق خط الفقر.

والجدير بالذكر أن مدى خدمة النمو لمصالح الفقراء يمكن قياسه بمجموعة من الطرق. ففي أي فترة من الزمن، يكون معدل نمو مداخيل الأسر المتوسط المرجح للمعدل بالنسبة إلى الفقراء وغير الفقراء. وفي هذا المرفق تستخدم الصيغة التالية:

$g = Hg_p + (1 - H)g_{np}$، حيث يشير H إلى نسبة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وg_p وg_{np} إلى معدلي النمو للفقراء وغير الفقراء، بالترتيب.

ويمكن قياس مدى خدمة النمو لمصالح الفقراء في أي فترة من الزمن بالنسبة التالية:

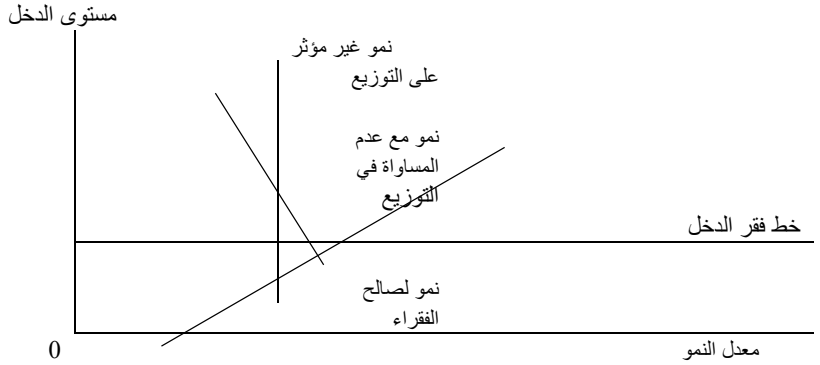
مؤشر النمو الذي يخدم مصالح الفقراء: $IPPG = g_p/g_{np}$

لأي معدل نمو في الدخل الكلي للأسر، يتوقف هذا المؤشر على نسبة الذين يعيشون تحت خط الفقر. فإذا كان معدل النمو الكلي g تصبح المعادلة على النحو التالي:

$$g_p = (g - [1 - H]\, g_{np})/H$$

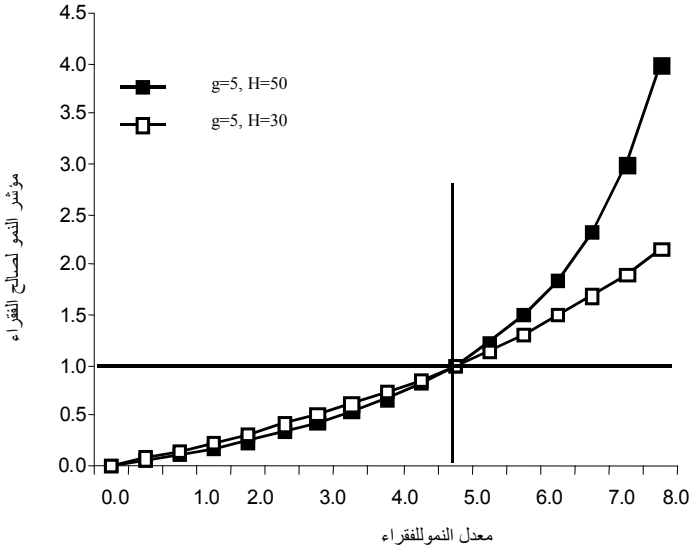
ويبين الشكل 2 مؤشر النمو لصالح الفقراء لمعدل نمو كلي قدره 5 في المائة ولنسبة 30 و50 في المائة من الذين يعيشون تحت خط الفقر. ودون المؤشر الموحد (أي توزيع النمو بالتساوي بين الفقراء وغير الفقراء) تؤدي النسبة المرتفعة للذين يعيشون تحت خط الفقر إلى مقدار أقل من النمو لصالح الفقراء. وهذا المقياس للنمو الذي يخدم مصالح الفقراء يسهل تقييمه من خلال مسوح الأسر المعيشية، على أن تتسم بالتناسق في التصميم، مما يسمح بقياس عددي لمدى مراعاة النمو لمصالح الفقراء. إلا أن هذا المؤشر لا يحدد إلا لمعدّلات النمو الإيجابية.

الشكل 1- توضيح بياني لتعريف النمو الذي يراعي مصالح الفقراء



المصدر: حسابات الإسكوا.

الشكل 2- مؤشرات النمو لصالح الفقراء لمعدل 5 في المائة من النمو ونسبتي 30 في المائة و50 في المائة من الذين يعيشون تحت خط الفقر



المصدر: حسابات الإسكوا.

المرفق الرابع

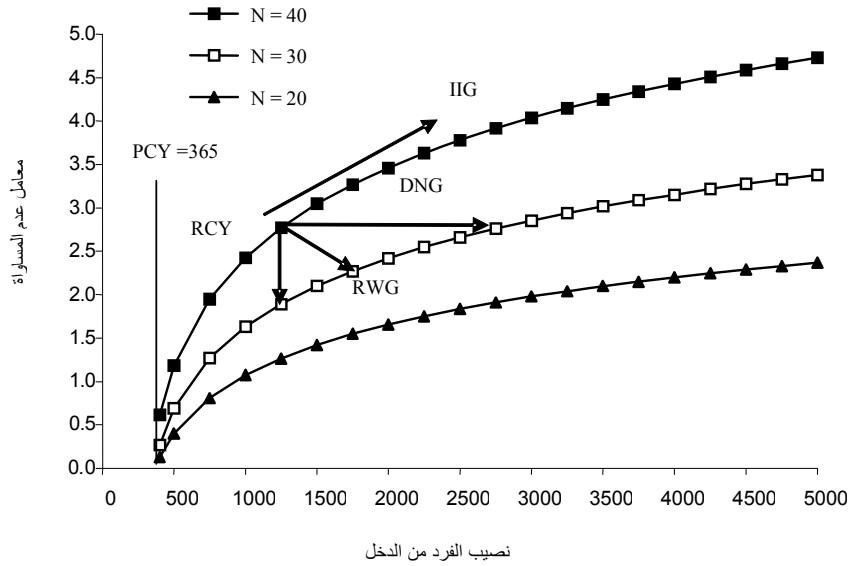
الجمع بين النمو وإعادة التوزيع

ليست إحصاءات توزيع الدخل في غالبية البلدان مفصلة كفاية لإجراء تقدير دقيق للتغير الذي يحدث في الفقر عندما يتغير الدخل والتوزيع. غير أن بلداناً كثيرة تعتمد قياسات غير مدروسة لعدم المساواة منها، مثلاً، معامل جيني الذي يرتكز على توزيع الدخل حسب الأخماس والأعشار من عدد السكان. ويتمثل أحد النهج المعمول بها في اتخاذ أحد هذه القياسات واستخدام دالة التوزيع التي أدت إليها في صيغة بسيطة لتحديد مداخيل الأسر من الأشد فقراً إلى الأشد ثراء.

وتعتمد هذه الصيغة بارامترات مختلفة (أو أرقاماً ثابتة) حتى تتوصل إلى قياس موجز لعدم المساواة. ودالة التوزيع الأبسط هي مبدأ "باريتو" الذي يتضمن بارامترين هما نصيب الفرد من الدخل ومعامل عدم المساواة الذي يمثله فيما يلي الحرف α. ويحدد البارامتر الأخير زيادة الدخل بين أي أسرتين، الأولى في الفئة الأشد فقراً والثانية في الفئة التي تليها من حيث درجة الفقر. فإذا بلغت قيمة المعامل 2، تكون الأسرة الثانية قد حققت ضعف دخل الأسرة الأولى. وإذا بلغت قيمة المعامل صفراً، يدل ذلك على المساواة في توزيع الدخل[1].

ونتيجة لذلك، يمكن تكوين مجموعة من المنحنيات لإظهار الدرجة الثابتة للفقر بالمستوى المتراجع عندما تنحرف إلى اليمين (انظر الشكل 1). ويكون عدم المساواة ثابتاً في كل منحنى، ويتغير الفقر نتيجة لتغير دخل الفرد. وإذا افتُرض أن خط الفقر هو دولار واحد في اليوم، تبدأ جميع الخطوط الأفقية بقيمة 365 دولاراً.

الشكل 1- العلاقة بين عدم المساواة والدخل الفردي لمستويات ثابتة للفقر المقاس بعدد الأفراد



المصدر: حسابات الإسكوا.

(1) الشكل العام للصيغة هو $Y_h = Ah^a$، حيث Y تعني عدد الأسر من حيث الدخل وh هو الموقع الترتيبي للأسر من 1 إلى n. والحرف A هو مقياس لضمان أن $S(?Y_1, Y_2 \ldots Y_n)$ مجموع دخل الأسر. ومعامل عدم المساواة هو a، وحدودها الدنيا صفر، كل رقم يتجاوز الصفر هو واحد بحيث تكون لجميع الأسر الدخل نفسه ولا حدود قصوى.

ويوضح الشكل البدائل التالية على صعيد السياسة العامة: (أ) إعادة توزيع الدخل الحالي (RCY) ويظهر في حركة عمودية (نحو الأسفل)؛ (ب) النمو غير المؤثر على التوزيع (DNG) يظهر في انحراف أفقي (نحو اليمين)؛ (ج) إعادة التوزيع مع النمو (RWG) يظهر في محور بين الاثنين.

ويبين الشكل أيضاً حالة تزايد عدم المساواة في النمو، وفيها يحدث دخل الفرد أثراً سلبياً على توزيع الدخل، بحيث يبقى الفقر على حاله.

وتُستخلص من الشكل النتائج العامة التالية:

(أ) يتضح من تلاقي الخطوط نحو اليسار، أن أثر إعادة التوزيع على الفقر يتراجع مع تراجع الدخل الفردي، وفي مستويات الدخل المتدنية، تكون إعادة التوزيع وإعادة التوزيع مع النمو أقل فعالية نسبياً من النمو غير المؤثر على التوزيع؛

(ب) بالنسبة إلى مستوى معين لدخل الفرد، كلما قل مستوى عدم المساواة، كلما زاد أثر إعادة التوزيع على تخفيف حدة الفقر. بعبارة أخرى، عندما يصنف الفقراء بالقرب من خط الفقر، يكون تحويل الدخل اللازم لإخراجهم من حالة الفقر أقل منه في حالة العدد نفسه من الأسر المعيشية التي تعاني من عدم المساواة في التوزيع.

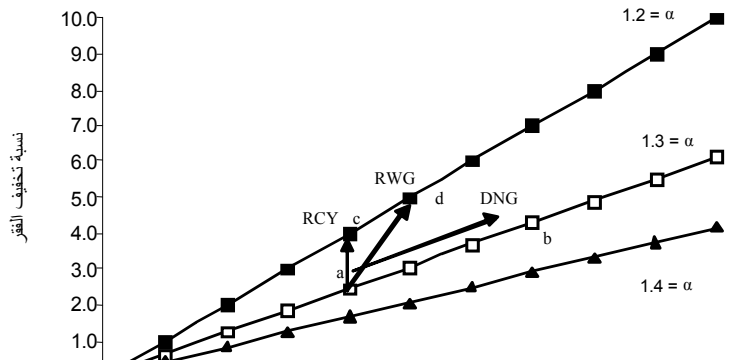
ويمكن إظهار أثر النمو والتوزيع معاً على تخفيف حدة الفقر حسب معدلات النمو. ففي الشكل 2، تظهر نسبة تخفيف حدة الفقر على الخط العمودي ومعدلات النمو على الخط الأفقي. وتعبر ثلاثة خطوط عن ازدياد عدم المساواة إذ تتجه باتجاه عقارب الساعة (ارتفاع قيمة α يبقي الدخل الفردي ثابتاً). وبالنسبة إلى أي دخل فردي أولي، يظهر الشكل 2 أنه كلما خفض النمو من الفقر، كلما قلّت درجة عدم المساواة في التوزيع.

وانطلاقاً من النقطة الأساسية أ، تزيد مساهمة النمو غير المؤثر على التوزيع في تخفيف حدة الفقر عندما تبلغ قيمة النقطة أ 3.1 في المائة من النقطة ب (يبقى ازدياد معدل النمو مع التوزيع على حاله). وتتمثل إعادة التوزيع بحركة عمودية نحو النقطة ج، والانحراف نحو النقطة د يعبر عن حالة إعادة توزيع مع النمو.

والجدير بالذكر أن قياس الفقر المطلق باعتماد عدد الأفراد يتسم بالاقتصار على قياس فعالية النمو فقط. وإذا افترض أن توزيع الدخل مستمر نسبياً[2]، فكل نمو لا يؤثر على التوزيع في الدخل الفردي، مهما كان طفيفاً، يسهم في تخفيف حدة الفقر. وباقتصار تعريف الفقر على العيش دون مستوى دخل معين، تسهم إعادة التوزيع في تخفيف حدة الفقر فقط عندما تؤدي إلى إخراج شخص من مستوى الفقر، وفي هذه الحالة بدخل فردي يتجاوز 365 دولاراً. ويعني ذلك أن إعادة التوزيع التي تخفف حدة فقر الدخل للذين يعيشون تحت خط الفقر المطلق لا تعتبر عاملاً لتخفيف حدة الفقر[3].

وإذا كان غياب سياسة التوزيع يؤدي، فرضاً، إلى نمو غير مؤثر على التوزيع، ينطوي النمو المقترح القائم على المساواة في التوزيع على تحويل المداخيل أو ضريبة ضمنية. بالإضافة إلى ذلك، إذا افترض أن دخل الفرد أعلى من خط الفقر (في جميع بلدان الإسكوا هو أعلى من 365 دولاراً)، ستكون ضريبة إعادة التوزيع سلبية إلى حدود الدخل المتوسط (تحويل الدخل الإيجابي) ثم إيجابية فوق ذلك (تحويل الدخل السلبي). ولو كان الدخل يوزع بطريقة عادية، تكون الضريبة سلبية حتى النقطة المئوية الخمسين. وفي حالة البلدان المصدرة للنفط، ليس من الضروري أن تشمل إعادة توزيع الدخل ضريبة على دخل الأسر، لأنه يمكن تحقيقها من خلال التوزيع التدريجي للعائدات النفطية.

الشكل 2- تخفيف حدة الفقر ونمو الناتج المحلي الإجمالي لدرجات من عدم المساواة



(2) يرتكز

(3) إعادة
من السكان الأشد فقراً

. ثراء على 10 في المائة
ت خط الفقر.

المصدر: حسابات الإسكوا.