

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECRI/2009/Technical Paper.3

13 August 2009

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

استراتيجيات مقترحة لتحقيق التنمية في البلدان المتضررة
من النزاعات في منطقة الإسكوا:

دور الدولة وتنمية القطاع الخاص

09-0304

تصدير

تتناول هذه الدراسة قدرة القطاع الخاص على الصمود في البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة الإسكوا، وهي واحدة من سلسلة دراسات تتناول الآليات والسياسات اللازمة لتحقيق التنمية في ظل النزاعات. وتقدم هذه الدراسات توصيات بشأن السياسة العامة، تهدف إلى تعزيز قدرة صانعي السياسات في البلدان التي تعاني من الصراعات والاضطرابات السياسية على وضع استراتيجيات وبرامج لتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة، لاسيما الأهداف الإنمائية للألفية.

وتؤكد الدراسة على أهمية دور الدولة، بوصفها محركاً للنمو، في تحقيق الأهداف الإنمائية، وكذلك في تنمية القطاع الخاص. وتزداد أهمية هذا الدور في البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة الإسكوا، حيث يطلب من الدولة أن تأخذ على عاتقها مسؤوليات إضافية ريثما يكتسب القطاع الخاص المناعة اللازمة ويبلغ درجة كافية من التطور. فالقطاع الخاص في هذه المنطقة لا يزال أصغر من أن يعول عليه بمفرده في رفع معدلات الاستثمار ومعالجة مشكلة البطالة. والواقع أن انعدام الاستقرار السياسي والأمني لا يزال حجر عثرة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار الخاص. ودور الدولة في تحقيق الأهداف الإنمائية وتوفير الموارد اللازمة لهذا الغرض، لا سيما في البلدان الخارجة من النزاعات، يتطلب اتخاذ مجموعة تدابير منها تشجيع الاستثمارات الخاصة.

وتتناول الدراسة تأثير النزاعات على قدرة القطاع الخاص على الصمود في منطقة الإسكوا، وتهدف إلى التأكيد على أهمية دور الدولة وقدرتها على إيجاد بيئة مؤاتية لتحقيق التنمية وتعزيز مناعة هذا القطاع في البلدان المتضررة من النزاعات. وانطلاقاً من دراستي حالة عن العراق وفلسطين، تقدم الدراسة مجموعة توصيات بشأن وضع برامج وطنية وإقليمية موجهة لدعم تنمية القطاع الخاص وكذلك الحد من تداعيات النزاع على النمو والتنمية في المنطقة.

المحتويات

الصفحة

ج	تصدير
و	ملخص تنفيذي

الفصل

١	أولاً- دور الدولة والقطاع الخاص في أثناء النزاعات
---	---

١	ألف- لمحة عامة
٣	باء- دور الدولة في التنمية
٩	جيم- دور القطاع الخاص في التنمية في البلدان المتضررة من النزاعات
١١	دال- القطاع الخاص في بناء السلام ومنع الصراعات

١٧	ثانياً- لمحة عامة عن التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزاعات على التنمية في منطقة الإسكوا
----	---

١٧	ألف- النزاع والتنمية في منطقة الإسكوا
١٩	باء- التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزاع على بلدان الإسكوا
٢٤	جيم- دور الدولة في تنمية القطاع الخاص في منطقة الإسكوا

٢٩	ثالثاً- القطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات: تحليل خاص بفلسطين والعراق
----	---

٢٩	ألف- فلسطين
٣٣	باء- العراق
٣٧	جيم- النزاعات: عقبات أمام نمو القطاع الخاص وتنميته في فلسطين والعراق ..
٤٣	دال- الممارسات الحميدة في مجال صمود القطاع الخاص في منطقة الإسكوا: حالة لبنان

٤٧	رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات
----	-------------------------------------

٤٧	ألف- التحديات وآليات الصمود
٤٩	باء- توصيات بشأن السياسة العامة

٥٥	المراجع
----	---------------

ملخص تنفيذي

يرتبط كل من النمو الاقتصادي والاستثمار في المشاريع التجارية وتوفير فرص العمل ارتباطاً وثيقاً بالسلام والصراع. ولا شك في أن النزاعات المسلحة تلحق أضراراً جسيمة بالنشاط الاقتصادي، إذ تعوق تطوير الهياكل الأساسية، واستغلال الأراضي، والوصول إلى أماكن العمل، وتوفير اليد العاملة، وتكوين المهارات، والنفاذ إلى الأسواق. ومن نتائج هذه القيود تراجع الاستثمار في القطاعين العام والخاص، ونُدرة فرص العمل، خصوصاً في المجالات التي لا يتوقع منها الكثير من الأرباح.

ونمو القطاع الخاص والاقتصاد لا يمكن أن يتحقق من غير استتباب الأمن وإحلال سيادة القانون. ففي الكثير من الأحيان، قد تتيح الانفراجات التي تسود بين فترات النزاع في البلدان المتضررة عودة الأنشطة الاقتصادية إلى دورة شبه طبيعية. غير أن عدم توفر الأسواق، وتدني مستويات الطلب، وارتفاع المخاطر والتكاليف، تبقى من القيود التي تضعف قدرة القطاع الخاص على توليد فرص العمل وتأمين السلع والخدمات، وبالتالي تحد من المكاسب التي يُؤمل أن يعود بها هذا القطاع على النمو والتنمية في الظروف العادية. وهذا الوضع يلقي مزيداً من الأعباء على البلدان المتضررة من النزاعات.

لقد أثبتت التجارب في خلال العقود الماضية أن السياسات التي دعا إلى اعتمادها توافق آراء واشنطن لجعل النمو الاقتصادي مصدراً لتنمية بشرية مستدامة قد أخفقت بسبب الاعتماد المفرط على القطاع الخاص باعتباره محركاً للنمو. ونتيجة لذلك، برز اتجاه جديد عرّف بما بعد توافق آراء واشنطن، يؤكد على أهمية دور الدولة، بوصفها محركاً للنمو، في تحقيق الأهداف الإنمائية، وكذلك في تنمية القطاع الخاص. فالقطاع الخاص في هذه المنطقة لا يزال أصغر من أن يعول عليه بمفرده في رفع مستويات الاستثمار ومعالجة البطالة. والواقع أن انعدام الاستقرار السياسي والأمني في بعض أنحاء هذه المنطقة هو حجر عثرة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي.

فالأضرار الأمنية والنزاعات تؤدي إلى شيوع أجواء غير مؤاتية للنمو ولا للتنمية، كما وتعوق زيادة الاستثمارات وازدهار القطاع الخاص. وحري بالدولة أن تضطلع في مثل هذه الظروف بدور فعال لإيجاد بيئة مؤاتية لنمو ثابت، يكون كفيلاً بدفع عجلة التنمية.

وأكثر ما ينطبق هذا الواقع على البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، حيث مستويات التنمية متدنية، والقطاع الخاص لا يزال ضعيفاً. ومن هنا ضرورة أن تتولى الدولة مزيداً من المسؤوليات ريثما يكتسب القطاع الخاص ما يكفي من المناعة والتطور.

وللقطاع الخاص مصلحة حقيقية في العمل من أجل مجتمع مزدهر، مبني على مجموعة أسس منها المساواة. والازدهار لا يمكن أن يتحقق إلا في بيئة يسودها الاستقرار السياسي والسلام، بعد اقتلاع جذور الصراعات والمخاطر. ويبقى النمو الاقتصادي العادل الخطوة الأولى والأهم على طريق التنمية المستدامة. ويوفر القطاع الخاص ومؤسساته مورداً قيماً للتنمية، إذ يضطلع بأهم

الوظائف في الاقتصاد وله مصلحة في تحقيق الانتعاش الاقتصادي، والأمن والاستقرار السياسي، والكفاءة الإدارية في مؤسسات الدولة.

وفي بناء السلام والتخفيف من حدة النزاع، يستطيع القطاع الخاص أن يسهم بفعالية في جهود إحلال الاستقرار، ليس فقط من خلال دوره التقليدي في توليد الدخل وإعادة الإعمار وسد الثغرات في توفير الخدمات العامة، بل أيضاً من خلال مساهمته في بناء الدولة وتسوية النزاعات وتوطيد السلام. والواقع أن اقتصاد السوق الذي لا يغفل الأبعاد الاجتماعية والبيئية قادر على تقليص الفوارق والحد من التوترات الاجتماعية التي كثيراً ما تحمل بذور النزاعات المسلحة. وتنمية القطاع الخاص هي نهج فعال يزود الفلسطينيين بسبل التصدي لأسباب النزاعات، والتخفيف من المظالم، ودعم مسيرة التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

ويتضح من أداء القطاع الخاص في معظم بلدان الإسكوا على مدى العقود القليلة الماضية أن هذا القطاع لا يعمل بكامل قدراته. ومن أهم أسباب الضعف في هذا الأداء حالة التوتر السياسي والصراع المسلح التي باتت حالة شبه دائمة تشهدها منطقة الإسكوا منذ أعوام عديدة. فخلال العقود الأربعة الماضية، شهدت أنحاء كثيرة في المنطقة حروباً دولية متكررة، وصراعات أهلية، واحتلالات، وإجراءات دولية للحظر وإغلاق الحدود. وأدت هذه الظروف إلى بيئة غير مستقرة وحالة من عدم اليقين غير مؤاتية لتعزيز الأنشطة الاقتصادية. ونتيجة لتفاقم المخاطر والاضطرابات المزمنة، تراجعت مستويات الإنتاج والعمالة والاستثمار والتجارة، وأصيب البنى التحتية بأضرار جسيمة، وتعطلت حركة الأشخاص والبضائع. وقد أمدت حالة النزاعات المزمنة ودوام العنف المتواصلة في المنطقة في تعطيل النشاط الاقتصادي والمسيرة الإنمائية، كما قوّضت إمكانية قيام قطاع خاص قادر على الصمود.

ويشير التحليل المقارن للمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية في بلدان الإسكوا بوضوح إلى الأثر السلبي للنزاع على القطاع الخاص، إذ إن قيمة مؤشرات التنمية في البلدان المتضررة من النزاعات أقلّ منها بكثير في البلدان غير المتضررة من النزاعات. ويلاحظ هذا التدهور في قطاعي الصحة والتعليم، اللذين هما أساس للتنمية رأس المال البشري الذي يعتبر من أهم العناصر اللازمة لمناعة القطاع الخاص. وتوزيع الدخل هو مؤشر هام آخر يبين بوضوح انعدام المساواة في المجتمعات التي ترزح تحت عبء الحروب في هذه المنطقة. ويعاني القطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات في المنطقة من تعقيد أنظمة العمل، وضعف إنفاذ حقوق الملكية، وافتقار نظم المعلومات الائتمانية إلى الكفاءة. كما إن أنشطة البحث والتطوير لا تلقى التشجيع اللازم في بلدان المنطقة، ولاسيما تلك المتضررة من النزاعات، مع أنها أنشطة أساسية لتحقيق النمو الاقتصادي وإدامته.

ويلحق النزاع المزمن في فلسطين والعراق أضراراً جسيمة بالموارد المادية (شبكات المياه، والأراضي، والبيئة) وكذلك بالنظام الاجتماعي (الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية، وأنماط السكن في المناطق الحضرية والريفية، والهجرة داخل البلد وخارجه). ويعمل القطاع الخاص في البلدين دون طاقته الكاملة.

ففي فلسطين، أدى الاحتلال الإسرائيلي المزمّن إلى تعثر عملية التنمية الاقتصادية، بفعل ما يفرض من قيود على استخدام الموارد والأنشطة التجارية والتجارة المحلية والدولية. كما أضعف الاحتلال القطاعات الإنتاجية التقليدية في الاقتصاد الفلسطيني، وتسبب في إعادة تخصيص عوامل الإنتاج وتحويل وجهة الحركة التجارية لمصلحة إسرائيل.

وفي العراق، ألحقت الحرب التي اندلعت في عام ٢٠٠٣ مزيداً من الأضرار بالبنية التحتية للبلد، من طرق وجسور، وشبكات للكهرباء والمياه، وسكك حديدية، ومصافي للنفط. وخلفت الحرب حركة نزوح كثيف أدت إلى هجرة أعداد كبيرة من ذوي المهارات. وفي ظلّ انعدام الاستقرار الاقتصادي، بلغت البطالة معدلات مرتفعة جداً وأصاب القطاع الخاص دمار كبير. ومع الإصلاحات التي شهدتها هذا القطاع في الماضي القريب، بقيت حصته من رأس المال الثابت الإجمالي في تراجع حاد بفعل انعدام الأمن وتفاقم المخاطر التي تحدد بمختلف القطاعات ومنها قطاع الأعمال، وتثني أبناء البلد والأجانب عن الاستثمار.

وتصطدم تنمية القطاع الخاص في فلسطين والعراق بعقبات رئيسية، هي انتشار الأنشطة غير المنتجة، وعدم استغلال الموارد المتوفرة مثل اليد العاملة، وممارسة الأعمال التجارية في أجواء قاسية أنتجها انعدام الأمن، وتعقيد الأنظمة وافتقارها إلى الشفافية، وضعف النظم المالية والقطاعات المصرفية. ويفرض اعتماد البلدين بصورة متزايدة على المساعدات عقبات كبيرة تعترض اكتساب القطاع الخاص المناعة اللازمة. وأدت مصادر الضعف والتعطيل هذه إلى اتساع رقعة الفقر وانحسار الأنشطة الاقتصادية وتشويه هياكل الاقتصاد الكلي وتمزق النسيج الاجتماعي والاتجاه إلى الأنشطة الاقتصادية غير النظامية. وجميع هذه العوامل تؤدي إلى انهيار القطاع الخاص وإضعاف قدرته على المساهمة في التنمية والنمو المستدامين.

ولا شك في أن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في خضم النزاع وانعدام الاستقرار يتطلب إيجاد بيئة تكفل الأمن، وتدعم التنمية الشاملة، وتوفّر هياكل أساسية ملائمة، وتحمي الممتلكات والاستثمارات، وتضمن فرض ضرائب عادلة، وتقلل من تكاليف ممارسة الأعمال التجارية، وتحسن البيئة الاستثمارية. ويعني ذلك أن تعزيز الحكم السليم وبسط سلطة الدولة غير مستحيل، خصوصاً خلال الفترة الانتقالية الحاسمة التي يفتقر فيها القطاع الخاص إلى القوة اللازمة لتولي دور أساسي في تحقيق النمو العادل الذي من شأنه إرساء أسس التنمية المستدامة.

وخلاصة الدراسة أن الوجهة الإنمائية المناسبة لدى كل دولة تكون عبر الانخراط في معالجة الإخفاقات العميقة للسوق والتي تعاني منها البلدان المتضررة من النزاعات، وذلك يتضمن زيادة الاستثمارات العامة، بهدف جذب الاستثمارات الخاصة وسد النقص في الاستثمار الخاص وفي الائتمانات. كما يشكل تنفيذ سياسات صناعية غداة صراع ما عنصراً أساسياً في التنمية الاقتصادية في ظروف ما بعد النزاع، بما في ذلك أشكال من سياسات إحلال الواردات، كما حدث في البلدان المعروفة بنمو شرق آسيا، ريثما يصبح بالإمكان الانتقال إلى سياسات أكثر انفتاحاً في التجارة والصناعة ما إن يكتسب القطاع الخاص ما يكفي من القوة والمناعة ليضطلع بدوره في ترسيخ النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

أولاً- دور الدولة والقطاع الخاص في أثناء النزاعات

ألف- لمحة عامة

تلحق النزاعات في منطقة الإسكوا أضراراً جسيمة بالاقتصاد والمجتمع، فتسبب خسائر كبيرة في موارد الرزق وفرص العمل ومصادر الدخل، وتدمر الهياكل الأساسية، وتقوض مؤسسات الدولة وسيادة القانون، وتؤجج الاضطرابات الأمنية، وتمزق الشبكات الاجتماعية. وتتكبد البلدان المتضررة من النزاعات خسائر في الاقتصاد والإنتاج، وفي الأرواح والهياكل الأساسية، وتضعف قدرة القطاع الخاص على توليد الدخل وفرص العمل. وفي هذا الظروف، يجب ضمان وضع سياسات مناسبة فعالة لتعزيز النمو والتنمية. ويزداد مؤيدو الرأي القائل بأن تعزيز القطاع الخاص وقدرته على العمل والازدهار والبقاء في البلدان المتضررة من النزاعات يمكن أن يكون محركاً للتنمية، لأن دور هذا القطاع أساسي في توليد الدخل وخلق فرص العمل، والحد من تبعات النزاع على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لا بل بات يعتبر أداة فعالة لبناء السلام.

والجدير بالذكر أن نهج الاعتماد على النمو الاقتصادي في تحقيق التنمية البشرية، وفقاً للسياسات المنصوص عليها في توافق آراء واشنطن، قد أخفق في العقود الماضية، وخصوصاً البلدان المتضررة من النزاعات. وهذا الإخفاق أدى إلى بروز اتجاه جديد يعرف بما بعد توافق آراء واشنطن، ويؤكد على أهمية دور الدولة، باعتبارها محركاً للنمو، في تحقيق الأهداف الإنمائية، ودورها كذلك في تنمية القطاع الخاص. ولعل هذا الاتجاه الجديد يصح في البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة الإسكوا، حيث يعاني القطاع الخاص من ضعف هيكله، يحتم على الدولة تولي مزيد من المهام والمسؤوليات ريثما يكتسب القطاع الخاص ما يلزم من مناعة وتطور. ولا يزال القطاع الخاص في هذه المنطقة أصغر من أن يعول عليه بمفرده في رفع معدلات الاستثمار ومعالجة البطالة. والواقع أن انعدام الاستقرار السياسي والأمني يعوق الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي. ودور الدولة الإنمائية بالغ الأهمية في تسخير الموارد لأغراض التنمية، وتشجيع الاستثمارات الخاصة، لا سيما في البلدان الخارجة من النزاعات.

ويشير باربرا (٢٠٠٨) إلى أن بناء الدولة الليبرالية الحديثة قوض الجهود الدولية الرامية إلى بناء دول قابلة للحياة^(١)، إذ يعرض البلدان التي هي في طور إعادة الإعمار لتقلبات السوق قبل أن تكتسب المناعة اللازمة لمواجهة هذه التقلبات. وأظهرت الدراسات^(٢) أن السياسات الليبرالية الحديثة التي انتشرت في الثمانينات والتسعينات، والتي شددت على ضرورة تقليص مسؤوليات الدولة إلى الحد الأدنى وزيادة الاعتماد على المبادرات الخاصة وقوى السوق وتعزيز الانفتاح والاندماج في الاقتصاد العالمي، قد أثرت سلباً على بيئة الاقتصاد الكلي في البلدان النامية، وأسهمت في تفاقم التهميش والفقر وعدم المساواة. ولم تعد هذه السياسات بالفائدة على البلدان المتضررة من النزاعات والتي تكون بطبيعة الحال أكثر عرضة للخطر بسبب ضعف مؤسساتها وافتقارها إلى الاستثمارات اللازمة.

(١) Barbara, 2008, p. 310

(٢) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٧.

وركزت هذه النماذج والسياسات قدراً كبيراً من اهتمامها على دور الجهات الفاعلة الخارجية في بناء الدولة بعد النزاعات، وليس على دور الجهات الفاعلة المحلية في تشكيل قدراتها المؤسسية توخياً لتحقيق الانتعاش الاقتصادي^(٣). وتركز البحوث على القطاع الخاص بصفته محركاً للنمو، من دون أي اعتبار لدور للدولة. ومع أن ضمان الأمن هو من المهام الأولى والرئيسية للدولة في أثناء النزاع، عليها أيضاً أن تتولى مهمة تكوين إدارة عامة ذات كفاءة، وإعادة بناء المؤسسات السياسية التمثيلية والشاملة، ووضع آليات للمساءلة^(٤). وبينما تواجه المجتمعات التي مزقتها الحروب تحديات تتصل بإعادة بناء هيكل الدولة، فإن عليها كذلك السعي إلى استعادة صفات الشرعية والسلطة والكفاءة التي غيبتها النزاعات^(٥).

وتؤدي الاضطرابات الأمنية والنزاعات إلى بيئة لا تساعد على تحقيق التنمية والنمو، وإلى زرع العقبات أمام زيادة الاستثمارات وتعزيز القطاع الخاص. وفي مثل هذه الظروف، ينبغي أن تؤدي الدولة دوراً أساسياً في خلق بيئة مؤاتية لتحقيق نمو مطرد يكون كفيلاً بتعزيز التنمية.

وتهدف هذه الدراسة إلى البحث في مقومات مناعة القطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات وتقديم توصيات بشأن هذا الموضوع، تتناول دور الدولة في تعزيز قدرة القطاع الخاص على الصمود ومساهمتها في التنمية في منطقة الإسكوا، خصوصاً في فلسطين والعراق. ويقدم الفصل الأول بحثاً نظرياً عن مفهوم التنمية في ظل النزاعات، ودور القطاعين الخاص والعام في التنمية، والدور الهام الذي يؤديه القطاع الخاص في التخفيف من حدة النزاعات وبناء السلام. ويتناول الفصل الثاني التداخيات الاجتماعية والاقتصادية للنزاعات في منطقة الإسكوا وتأثيرها على القطاع الخاص. ويعرض تحليلاً موجزاً لدور الدولة، وعجزها عن المساهمة في تنمية القطاع الخاص وتعزيز مناعته، وذلك قبل التطرق إلى النمو العادل. ويقدم الفصل الثالث تحليلاً للقطاع الخاص في فلسطين والعراق، ويتضمن لمحة عامة عن أنواع العقبات الناتجة من النزاع والتي تحول دون تنمية القطاع الخاص ونموه في هذين البلدين. ويحلل هذا الفصل حالة لبنان كمثال على الممارسات الجيدة في مجال تنمية القطاع الخاص وتحسين مناعته في منطقة الإسكوا. ويتناول الفصل الرابع التحديات وآليات التكيف التي تنطوي عليها تنمية القطاع الخاص في أثناء النزاعات، ومن ثم يقدم سلسلة من الاستنتاجات والتوصيات بشأن السياسة العامة الهادفة إلى تحسين قدرة القطاع الخاص على المساهمة في التنمية والسلام وتحسين دور الدولة في تهيئة بيئة مؤاتية لازدهار القطاع الخاص.

(٣) UNDP, 2008, p. 145.

(٤) Ibid., p. 145.

(٥) Ibid., p. 147.

باء- دور الدولة في التنمية

كثيراً ما تقع البلدان المتضررة من النزاعات أسيرة حالة يصفها دورارد وكيد وموريسون وبولتون (٢٠٠٥) بالتوازن الهش^(٦). وتعاني هذه البلدان من مشاكل كبيرة على صعيد الإدارة والاقتصاد تمنعها من تنفيذ السياسات الاقتصادية التقليدية المصممة لحفز النمو عن طريق دخول دائرة الأسواق الحرة. والإمكانات المتاحة للقطاع الخاص في الأجلين القصير والمتوسط قليلة في هذه البلدان، حيث ضيق الأسواق، وارتفاع التكاليف، وقلة المهارات، وضعف الهياكل الأساسية المادية والمؤسسات القانونية، وعدم تكافؤ الفرص على الساحة الدولية^(٧). والأوضاع الاقتصادية في البلدان المتضررة من النزاعات حافلة بما يكفي من الأمثلة للدلالة على فشل السوق، في أجواء هي في الواقع من التعقيد ما يضعف القدرة على جذب الاستثمارات^(٨). وتطال الآثار غير المباشرة للنزاعات على البلدان المجاورة، فتواجه من جرائها تحديات كبيرة في مسيرة التنمية وعمل القطاع الخاص.

والقطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات يعمل في ظل تحديات على نوعين. ففي أثناء النزاعات، يلزم ممارسة الأعمال ارتفاع في المخاطر والتكاليف. وتخشى الشركات خطر الخسائر في الاستثمارات، نتيجة لما يلحق بأصولها المادية ومواردها البشرية من خسائر وأضرار. وإزاء هذه المخاطر يتضاءل التمويل، وتكثر العقبات أمام الوصول إلى الأسواق، وترتفع تكاليف التشغيل، لاسيما تكاليف النقل والمصاريف القسرية^(٩). وتتكدب بعض الشركات تكاليف باهظة نتيجة للتعاقد مع مزودي خدمات الأمن الخاصة، وكذلك تكاليف غير مباشرة نتيجة للإغلاق وخسارة الفرص. وردة فعل الشركات الكبيرة والأجنبية تكون عادة بنقل استثماراتها إلى مناطق أو بلدان أكثر أمناً. أما الشركات الصغيرة والمتوسطة فتبقى أكثر عرضة لهذا النوع من المخاطر بسبب ضيق قاعدتها الاستثمارية، وضعف الخدمات الاجتماعية المتوفرة وشبكات الأمان القائمة. ولذلك، يؤدي ازدياد المخاطر إلى تطور وانتشار المشاريع التجارية غير النظامية نظراً إلى ما تتيحه من سهولة للتكيف مع الأزمات أو الخروج منها.

وفي أثناء النزاعات أيضاً، تبرز أوجه القصور التي تعاني منها بيئة الأعمال التجارية في العديد من البلدان النامية، مثل غياب آليات السوق المفتوحة والأنظمة التجارية المناسبة، وصعوبة جذب الاستثمار الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر في عدم توفر الهياكل الأساسية والائتمانات. فهذه العيوب لا تقتصر على ظروف النزاعات بل هي موجودة في الكثير من الحالات.

(٦) Dorward, Kydd, Morrison and Poulton, 2005, p. 3

(٧) Barbara, op. cit., p. 312

(٨) Ibid., p. 311

(٩) GTZ, 2008a

ومع أن استتباب الأمن وسيادة القانون هما شرطان لا بد منهما لنمو القطاع الخاص والاقتصاد عموماً، تتفاوت حدة النزاعات ومدتها، بحيث تسمح بعودة النشاط الاقتصادي إلى الدورة الطبيعية. وعلى الرغم من ذلك، يبقى غياب الأسواق وتدني مستويات الطلب، فضلاً عن ارتفاع المخاطر والتكاليف من العوامل التي تقوض الدور الإيجابي الذي يتوقع أن يؤديه القطاع الخاص الفعال في دفع عجلة النمو والتنمية. فيبقى دور هذا القطاع محدوداً في توليد فرص العمل وتوفير السلع والخدمات، مما يضع مزيداً من الأعباء على كاهل البلدان المتضررة من الصراعات. ومن مواطن الضعف أيضاً الاعتماد الكبير على القطاع الخاص لتأمين الخدمات العامة التي تصبح نادرة أو معدومة بفعل انعدام الأمن، وهي الصحة والاتصالات والنقل، ولتوفير خدمات أخرى هي عادة من مسؤوليات الدولة.

وهناك إجماع متزايد على أن الحكومات قادرة على الاضطلاع بدور حيوي في إنجاح الجهود الإنمائية، شرط تجنب التدخل الخاطئ الذي يعطل العملية الإنمائية^(١٠). ولا بد من القيادة الرشيدة والحكم السليم لضمان استخدام الطاقات الإنتاجية وأصول الأسر والمجتمعات المحلية والمؤسسات، بحيث تكون جزءاً في نجاح جهود الانتعاش. والقيادة الرشيدة للدولة ضرورية كذلك لتهيئة بيئة مؤاتية للنشاط الاقتصادي وقادرة على النهوض بالأمن والنمو^(١١). وضرورية أيضاً للحد من الفقر والعنف بوضع ما يلزم من سياسات وتوفير القدرات الإدارية، وترسيخ أسس الحكم السليم لتوليد النشاط الاقتصادي وحماية الاستثمارات وتأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية. وعلى الدولة الإنمائية أن تعتمد نهجاً فعالاً للتعويض عن إخفاقات السوق في البلدان المتضررة من النزاعات ومن عناصر هذا النهج زيادة الاستثمارات العامة بهدف جذب الاستثمارات الخاصة وسد النقص في الاستثمارات الخاصة والائتمانات؛ وتنفيذ السياسات الصناعية بعد النزاعات باعتماد عدد من سياسات إحلال الواردات، كما حدث في نمور شرقي آسيا، ريثما يتسنى اعتماد سياسات أكثر انفتاحاً في مجال التجارة والتصنيع ما إن يكتسب القطاع الخاص ما يحتاج إليه من قوة ومناعة لأداء دوره في النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة. وتشير آخر أدبيات التنمية إلى أن منظمات المجتمع المدني تضطلع بدور أساسي في حل النزاعات وفي تعزيز كفاءة الدولة والسوق والنهوض بالعدالة الاجتماعية.

ومن المؤكد أن الحوافز التي تقدمها الحكومة لإنفاذ سياسات سليمة ضرورية للنجاح الاقتصادي^(١٢). فقد أشار هول وجونز (١٩٩٩) إلى أن اليد العاملة في البلدان التي تنعم ببيئة مؤسسية جيدة تحقق إنتاجية أعلى بكثير^(١٣). وتشير التفاوتات التي تنطوي عليها السياسات الهيكلية والمؤسسات نتيجة لعوامل خارجية إلى وجود علاقة سببية بين جودة المؤسسات والإنتاجية.

(١٠) Stiglitz, 1998, p. 2.

(١١) UNDP, 2008, op. cit., p. 145.

(١٢) Tabellini, 2004, abstract.

(١٣) See Hall and Jones, 1999.

وتقرّ الأوساط المعنية ببناء السلام عموماً بأنه لا غنى عن وجود دولة قادرة وفاعلة لإحلال الاستقرار والانتعاش في أعقاب النزاعات، وهذا ما أشارت إليه مبادئ العمل الدولي السليم في الدول والأوضاع الهشة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٥^(١٤). ومن المسلم به كذلك أن الدولة ذات الأداء الناجح تسهم في تعزيز القطاع الخاص.

ولهذا السبب، يعطي المجتمع الدولي الأولوية لمد يد العون للبلدان التي مزقتها الحروب في إعادة بناء مؤسساتها وقدراتها بحيث تمارس حكماً يتّسم بالمساءلة والكفاءة، وتعالج الضعف في الشرعية والقدرات الذي ساهم في اندلاع النزاع المسلح^(١٥).

وأصبح تقديم دعم مباشر للميزانية يستقطب مزيداً من الاهتمام في السنوات الأخيرة، ولا سيما بعد إصدار إعلان باريس بشأن فعالية المعونة. وإذا ما قُدّم هذا النوع من الدعم في وقت مبكر واقترن بحد أدنى من الضوابط، فيمكنه المساهمة في تعزيز الانتعاش الاقتصادي وتوطيد السلام.

ومعظم البلدان المتضررة من النزاعات تعتمد كثيراً على المساعدات الخارجية من أجل الحصول على الموارد الضرورية لإنعاش الاقتصاد وتأمين الخدمات العامة، وذلك في مرحلة أولى على الأقل. غير أن الانتعاش المستدام يتطلب من هذه الحكومات أن تعتمد على تطوير الموارد المؤسسية والإدارية والمالية اللازمة لضمان تقديم هذه الخدمات. ويتوقّف هذا على قدرة الدولة على حشد الإيرادات المحلية وتخصيصها وإنفاقها. وبالتالي، فإن حجم الإيرادات العامة بالنسبة إلى الدخل القومي مؤشّر جيد على قوة الدولة أو ضعفها. والهدف من حشد الإيرادات في حالات ما بعد النزاعات، كما هو في جميع الأحوال، هو دفع أجور الموظفين الحكوميين، وضمان توفير الخدمات العامة، وتمويل الإنفاق الاستثماري، والحد من الاعتماد على المساعدات. كما أن القدرة على حشد الإيرادات من الصفات الأساسية للإدارة الضريبية الفعالة^(١٦). وتعزيز قدرة الدولة يؤدي حتماً إلى تعزيز مناعة القطاع الخاص ودفع عجلة النمو والتنمية.

وغالباً ما يدعو المانحون الدوليون إلى توخي الصرامة والشفافية في إدارة النفقات، و/أو يشترطون اعتماد سياسات معينة مقابل تقديم المساعدات. ولكن هذه الشروط هي شروط متبادلة تندرج في إطار المساءلة بين الحكومة والجهات المانحة وليس بين الحكومة والمجتمع. وتواجه البلدان المتضررة من النزاعات تحديات فريدة في تطوير النظم المالية العامة وتوطيدها. ففي أثناء الحرب، قد تستأثر الجماعات المسلحة النظامية وغير النظامية بالضرائب أو الإيجارات أو مختلف أنواع المساعدة الخارجية، وتستخدمها لتمويل أنشطتها العسكرية والسياسية وكذلك لإثراء كبار عناصرها^(١٧).

.OECD, 2005 (١٤)

.UNDP, 2008 op. cit., p. 145 (١٥)

.Ibid., p. 163 (١٦)

.O'Donnell, 2005, p. 3 (١٧)

وتفرض التكاليف الإدارية المرتفعة والناجمة من تعامل الحكومات مع عدة جهات مانحة تحدياً آخر معروفاً. وقد يشكل التنسيق مع جميع هذه الجهات والسعي إلى البقاء في صدارة اهتماماتها عبئاً إضافياً على كاهل الحكومات التي تكون ضعيفة بعد انتهاء النزاع. ولذلك يجب أن تكون الغاية من تقديم المساعدة بناء القدرة المحلية على قيادة عملية إنعاش البلد في أسرع وقت ممكن^(١٨).

ولا يزال اعتماد معظم البلدان المتضررة من النزاعات على المعونة عقبة أمام الانتعاش والتنمية، وحجر عثرة على طريق بناء قدرات المؤسسات العامة لتتمكن من تعزيز الاقتصاد والقطاع الخاص، وكذلك المساهمة في التنمية المستدامة.

وترى معظم البلدان المتضررة من الصراعات أن المساعدة الإنمائية الرسمية هي الخيار الأفضل لتمويل الانتعاش في الأجل القصير. وتضع المساعدات في متناول السلطات الوطنية مزيداً من الموارد لاستعادة قدرتها على صنع السياسات، كما توفر لها المساحة السياسية الضرورية للعمل على بناء إجماع داخلي بشأن استراتيجية الإنعاش عموماً. وفي الحالتين، تكتسب الشفافية والمساءلة في الإنفاق الحكومي أهمية بالغة في تحسين الحكم. ولا تقل الصورة الجيدة للبلد أهمية، إذ تعزز قدرته على جذب الاستثمار العام والخاص واستقطاب دعم المانحين^(١٩).

وتكون قدرات الدول المتضررة من النزاعات ضعيفة في المجالات حيث تكون الحاجة ملحة إلى هذه القدرات، لا سيما في غياب الإدارة القادرة والموثوقة. ولا يزال عدد كبير من البلدان المتضررة من الصراعات يعاني من الانقسام السياسي وعدم وجود نخبة سياسية موثوقة قادرة على دعم الأهداف الإنمائية الوطنية على نحو فعال^(٢٠).

والمالية العامة، أي جمع الموارد العامة وتوزيعها وإنفاقها، في خانة المهام الرئيسية للدولة. ويواجه بناء القدرات في مجال المالية العامة تحديات متعددة في أعقاب النزاعات، أي عندما تكون الدولة ضعيفة وغير شرعية وغير خاضعة للمساءلة، والمجتمع مقسماً، والنظام الضريبي غير خاضع للضوابط. وفي هذه الظروف، تحل الوكالات الدولية المانحة محل الحكومات في تغطية قسم كبير من النفقات العامة الفورية^(٢١).

وتتطلب إعادة بناء المؤسسات المالية ما بعد النزاعات وضع إطار قانوني وتنظيمي؛ وإنشاء سلطة مالية مركزية لتعبئة الإيرادات وتنسيق المساعدات الخارجية؛ وتطوير آليات لوضع وتنفيذ سياسات تُعنى بالإيرادات والنفقات^(٢٢).

(١٨) UNDP, 2008 op. cit., p. 162

(١٩) Ibid., p. 152

(٢٠) Barbara, op. cit., p. 315

(٢١) O'Donnell, op. cit., p. 1

(٢٢) Gupta et al., 2007, abstract

ومن المستبعد أن تستفيد خزينة الدولة من النمو الاقتصادي ما بعد النزاعات، في حال حدوثه، ما لم تُستغلّ فوائد هذا النمو لتحقيق مكاسب للمالية العامة. وعلى الحكومات أن تُعنى بتأمين السلع العامة، وتصويب إخفاقات السوق، ووضع حد للتفاوت في الدخل والفرص، والتخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية^(٢٣).

ونظراً إلى ضعف القطاع الخاص المحلي في الكثير من البلدان المتضررة من النزاعات، ينبغي أن تؤكد الاستراتيجيات الهادفة إلى تنمية البلدان على ضرورة تعزيز المؤسسات الناجحة المملوكة للدولة، وإعادة هيكلة الصناعات المعتلة، وذلك في إطار سياسة صناعية شاملة تكون بمثابة أساس لبناء قدرات القطاع الخاص. وغالباً ما تشغل المؤسسات المملوكة للدولة حيزاً كبيراً في الاقتصادات الخارجة من النزاعات، وتنبؤاً مكانة استراتيجية. وفي ذلك دليل على ضرورة التريث في الخصخصة في مثل هذه المراحل الحساسة.

وعقب قيام سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق في عام ٢٠٠٤، جرى العمل على خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وعددها ١٩٠ مؤسسة تقريباً، وتجريدها من رأسمالها الذي كانت الحاجة ماسة إليه، وذلك حال دون استخدام هذه المؤسسات بكفاءة كأداة اقتصادية بالغة الأهمية في الجهود المكثفة المبذولة لإنعاش الاقتصاد العراقي^(٢٤). ويشير باربرا (٢٠٠٨) إلى ضرورة اعتماد نهج إنمائي يركز على الإسراع في إنعاش المؤسسات المملوكة للدولة تحت إشراف الدولة. فهذه الخطوة أساسية لإنشاء مراكز صناعية وطنية، تساعد في إيجاد بدائل عن التصدير والاستيراد^(٢٥).

وفي غياب النمو الذي يقوده القطاع الخاص، تبقى الدول الليبرالية الحديثة التي هي في طور إعادة الإعمار في حالة افتقار إلى الوسائل المادية لمعالجة الفوارق بين المناطق أو تعزيز سياسات إعادة التوزيع الكفيلة بتقليص الفوارق الأفقية، ونتيجة لذلك، تبقى الفوارق أرضاً خصبة للنزاعات^(٢٦). وتعزيز فرص العمل في القطاع العام، على سبيل المثال، هو أداة فعالة لتحقيق إعادة التوزيع المرجوة^(٢٧).

وفي إطار المالية العامة أيضاً، تتولى الحكومة مهمة التخطيط للإنفاق العام وتنفيذه. وفي حالة الدول المتضررة من النزاعات، يجب اعتماد نهج في الإنفاق العام يحدد الأولويات بطريقة تفضي إلى نزع فتيل الصراع. وللمساعدة في توطيد السلام، لا بد من توزيع النفقات العامة توزيعاً عادلاً، يؤول إلى الحد من التباينات الأفقية وتعزيز الرفاه لدى أشد الشرائح فقراً في المجتمع^(٢٨).

.Tabellini, op. cit., p. 1 (٢٣)

.International Crisis Group, 2004, p. 6 (٢٤)

.Barbara, op. cit., p. 314 (٢٥)

.Ibid., p. 310 (٢٦)

.Tabellini, op. cit., p. 10 (٢٧)

.UNDP, 2008 op. cit., p. 167 (٢٨)

وبالرغم من أهمية دور الحكومة في تنظيم المؤسسات المالية، ليس بهدف ضمان المنافسة فقط، بل حفاظاً على سلامة النظام المالي وصلابته أيضاً، ينبغي حصر تدخل الحكومة في المجالات المعرضة لهيمنة المصالح الخاصة. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى الحد من إغراءات المكاسب الشخصية، عن طريق حصر تدخل الحكومة في المجالات، حيث تتمتع فيها المصالح الخاصة بنفوذ قوي وتكون التشريعات التي ترعى هذه المصالح محدودة^(٢٩). والواقع أن فرص السعي إلى التماس المنفعة الشخصية كثيرة في البلدان المتضررة من النزاعات، حيث الاقتصاد لا يزال متأثراً بالحرب. وغالبا ما ينتشر هذا السلوك بسبب ضعف القدرة على إدارة الميزانية وتعزيز الرقابة الائتمانية^(٣٠).

ويؤكد ستيجليتز (١٩٩٨) على ضرورة أن يبذل صانعو السياسات جهودا لتعزيز المنافسة بعد النزاعات. فالقيود التي تفرضها الحكومة على المنافسة، والتي تقترن بخفض الرعاية الاجتماعية، هي أحد الأعراض الأكثر انتشارا لهيمنة المصالح الخاصة. ومع أن كثيرين يتفقون على أن تعزيز المنافسة وتوطيد الحكم في اقتصاد السوق هما من الأدوار الرئيسية للحكومة، كثيراً ما تستسلم الدولة للضغوط الهادفة إلى الحد من هذه المنافسة^(٣١).

وكثيرا ما يشار إلى نمور شرق آسيا باعتبارها نماذج ناجحة عن بلدان اتخذت حكوماتها زمام المبادرة في النهوض بالتنمية وتعزيز القطاع الخاص في فترات حرجة من مسيرة التنمية^(٣٢). وتطور السويد في القرن التاسع عشر، والدور الهام الذي اضطلعت به الدولة باعتبارها محركا للنمو المنصف في تلك الفترة، إنما هو مثال آخر على السياسات الحكومية الفعالة.

ولا مكان في مؤسسات البلدان المتضررة من النزاعات للنضال السياسي بشأن تخصيص الأموال وتنفيذ البرامج العامة. فغالبا ما تبقى المعلومات المتصلة بتخصيص الموارد حكرا على أوساط مغلقة نظرا إلى قيمتها السياسية الكبيرة^(٣٣).

وكثيراً ما يستخدم التزام السرية أو عدم نشر المعلومات كأداة للحد من المشاركة في عملية صنع القرار. وما ينتج عن ذلك من سيطرة حصرية على عملية صنع القرار إنما يزيد من نفوذ المعنيين ومكاسبهم. والواقع أن القيود المفروضة على المعلومات تحد من المنافسة في عملية صنع القرار^(٣٤).

.Stiglitz, op. cit., p. 11 (٢٩)

.UNDP, 2008 op. cit., p. 151 (٣٠)

.Stiglitz, op. cit., pp. 12-13 (٣١)

(٣٢) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ١٩٩٧، مرجع سبقته الإشارة إليه.

.O'Donnell, op. cit., p. 3 (٣٣)

.Stiglitz, op. cit., p. 14 (٣٤)

وتضطلع الدولة، كما ورد في التحليل، بدور هام في إيجاد بيئة مؤاتية للتنمية والنمو في البلدان المتضررة من النزاعات حيث يعاني فيها القطاع الخاص من الضعف. ومع ضرورة تدخل الدولة من أجل وضع سياسات فعالة للنهوض بمناخ القطاع الخاص ونموه، على القطاع الخاص كذلك أن يضطلع بدور هام في التنمية وإحلال السلام والتخفيف من حدة النزاعات.

جيم- دور القطاع الخاص في التنمية في البلدان المتضررة من النزاعات

يرتبط النمو الاقتصادي والاستثمار في الأعمال التجارية والعمالة ارتباطاً وثيقاً بالسلام والنزاع. ولا شك في أن تأثير النزاعات المسلحة كبير على النشاط الاقتصادي، إذ يدمر القدرة على الوصول إلى الهياكل الأساسية والأراضي وأماكن العمل، ويحد من فرص العمل والمهارات والأسواق. وفي هذه الظروف، تتراجع الاستثمارات في القطاعين الخاص والعام وتقل فرص العمل في المجالات التي لا تبشر بالكثير من الأرباح.

وعلى الرغم من ذلك، يبقى القطاع الخاص حاضراً في أثناء النزاع، بل غالباً ما يبدي قدرة صمودٍ لافت. والأهم من ذلك أن وجود قطاع خاص حسن الأداء يعود بفوائد جمة، إذ يؤمن موارد للرزق ويقضي بالتالي على مسببات الاقتتال. وقد يكون القطاع الخاص أحد القطاعات القليلة التي تعمل في أثناء الحرب للحفاظ على الأمن والعلاقات بين الناس ولتوفير السلع والخدمات في مختلف مناطق النزاع. ويمكن أن تؤدي المشاريع التجارية الدولية دوراً حيويًا في خلق فرص العمل والاستثمار. وأن يشكل القطاع الخاص قوة هامة لتعبئة المواطنين لصالح السلام، وغالباً ما اضطلع بدور فعال في مفاوضات السلام أو المحادثات الهادفة إلى منع نشوب الصراعات، كما حدث في السلفادور وغواتيمالا في مطلع التسعينات، وفي سري لانكا وجنوب أفريقيا^(٣٥). ومن ناحية أخرى، لا يخفى أن بعض أنشطة القطاع الخاص تساهم عمداً أو عن غير قصد في تأجيج التوتر أو إشعال فتيل الصراع، كما حدث في قطاع التعدين في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

والواقع أن المشاريع التجارية تستمر في أثناء النزاعات لقدرتها على التكيف مع الظروف الراهنة، وذلك من خلال الانخراط في أنشطة غير مشروعة أو الضلوع في أنشطة اقتصادية تهدف إلى دعم الصراعات وإدامتها. وتغيب بيئة العمل المؤاتية للقطاع الخاص في الكثير من الحالات، حتى قبل اندلاع الصراعات. كما أن الشركات تعمل في أجواء صعبة، في ظل انعدام الأمن وغياب دور الدولة كجهة تتولى التنظيم والدعم. وفي هذه الظروف، تنشأ اقتصادات الحرب كنظم بديلة للإنتاج وتبادل السلع والخدمات المشروعة وغير المشروعة والمتصلة بالنزاع. وبما أن دور الدولة يصبح ضعيفاً أو غائباً، يتولى النظام البديل تنفيذ أجزاء من هذا الدور، من خلال تحصيل الضرائب وتأمين الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان^(٣٦).

(٣٥) لمزيد من التفاصيل حول انخراط أوساط الأعمال بشكل مباشر في عمليات السلام، انظر

.Tripathi and Gunduz, 2008

.Taylor, 2004, p. 5 (٣٦)

ويفرق بو وآخرون (٢٠٠٤) بين ثلاثة أنواع من اقتصادات الحرب: الاقتصاد في ظل الاقتتال، واقتصاد الظل، واقتصاد الصمود. ففي الاقتصاد في ظل الاقتتال، تتولى الجماعات المشاركة في القتال، مثل المحاربين التابعين للدولة وغير التابعين لها، والمتمردين، وتجار الأسلحة، إدارة الاقتصاد بهدف تمويل المواجهات المسلحة وتحقيق أهداف غير عسكرية مثل الحصول على المال والسلطة. ويتركز الإنفاق في هذا النوع من الاقتصاد على الأنشطة التي تهدف إلى توسيع رقعة النزاع، وترتكز على الأسلحة والمقاتلين والمرتزقة. وتحصل الأموال المستخدمة لتغطية هذه المصاريف من السيطرة على الموارد الطبيعية أو نهبها، مثل النفط والماس والمخدرات^(٣٧). ومن المصادر الهامة الأخرى للتمويل أنشطة اقتصادية عادية مثل زراعة أراض شاسعة بالمحاصيل الأساسية العالية القيمة^(٣٨). وتتكلم الجماعات المتمردة والمسلحة أيضاً على الضرائب والابتزاز ومختلف أنواع الأنشطة الاقتصادية المشروعة وغير المشروعة في المناطق التي تحكم سيطرتها عليها من أجل الحصول على مزيد من التمويل الخارجي والدعم^(٣٩).

وأما اقتصاد الظل فينشأ بدافع تحقيق الأرباح، وتهيمن عليه الشركات والمنتفعون والمهربون. وتعمل هذه الفعاليات الاقتصادية بعيداً عن الأضواء وبمناى عن القانون وأنظمة الدولة، كما تنخرط في أنشطة اقتصادية تتراوح بين الأنشطة المشروعة، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والصناعات الاستخراجية، والأنشطة غير المشروعة، مثل تهريب السلع وإنتاج المخدرات والاتجار بها. وتؤدي الشبكات الأسرية والعشائرية دوراً هاماً في دعم هذه الأنشطة ونشرها، من خلال إيجاد فرص عمل للمولدين من أعضائها ومنحهم قروضا وتسهيل حصولهم على التعليم وعلى خدمات أخرى. وتتوفر الخدمات الاجتماعية التي تقدمها تلك الجماعات بموازاة انتشار الأنشطة غير النظامية عندما تكون الدولة ضعيفة أو غائبة^(٤٠).

وأما اقتصاد الصمود، هو اقتصاد العائلات والأسر المعيشية والمجتمعات المحلية التي تعتمد على الأنشطة الاقتصادية القليلة المخاطر أو على المدخرات للحفاظ على مورد رزقها، من غير أن تنخرط في الأنشطة الاقتصادية التي تزدهر في أثناء الاقتتال أو في الظل، إما لأنها لم ترد ذلك أو لأنه لم يتوفر لها. ومن أهم الأنشطة الاقتصادية التي تشارك فيها هذه المجموعة المشاريع الصغيرة في مجالي التجارة والزراعة^(٤١). وتكتسب هذه الأنشطة أهمية كبيرة في حالة الفئات الضعيفة، مثل الفقراء، عندما يتعدّر عليهم الوصول إلى الأطر الاقتصادية الرسمية للإنتاج والعمالة، أو عندما تدمر هذه الأطر من جراء الصراع. وتوفر المساعدات والتحويلات المالية مصدراً رئيسياً آخر يدرّ الدخل على هذه المجموعة^(٤٢).

(٣٧) Pugh, Cooper, and Goodhand, 2004, pp. 58-68

(٣٨) Humphreys, 2003

(٣٩) Pugh et al., op. cit., pp. 58-68

(٤٠) Ibid., pp. 60-61

(٤١) Ibid

(٤٢) Ballentine and Nitzschke, 2005, p. 18

وتؤثر اقتصادات الحرب هذه على الاستقرار والسلام، كما يحتمل أن تؤثر على نمو الاقتصاد أو تسبب انهياره. ويرى كولير (٢٠٠٤) أن النمو الاقتصادي يحد كثيراً من مخاطر انزلاق البلدان الخارجة من الصراعات مرة أخرى في شرك عدم الاستقرار^(٤٣). وأشد البلدان فقراً هي أكثر تعرضاً من غيرها لخطر هذا الانزلاق. وقد توصلت آخر الدراسات إلى استنتاج هام جداً، وهو أن تعرض الدول الضعيفة لصدمات اقتصادية خطيرة يزيد عادة من مخاطر اندلاع الصراع فيها في السنة التالية بنسبة ٥٠ في المائة^(٤٤).

وللقطاع الخاص مصلحة ثابتة في السعي إلى إنشاء مجتمع مزدهر، بما في ذلك السعي إلى تحقيق المساواة. والازدهار يتطلب استتباب الاستقرار السياسي والسلام اللذين لا يمكن تحقيقهما ما لم تُعالج الأسباب الرئيسية للنزاع وكذلك العوامل التي تخل بالاستقرار في الأجل الطويل. ويبقى تحقيق النمو الاقتصادي العادل الخطوة الأولى على طريق التنمية المستدامة. ويشكل كبار رجال الأعمال مورداً قيماً للتنمية، بما أن القطاع الخاص هو في صلب الوظائف الأساسية للاقتصاد^(٤٥)، وله مصلحة راسخة في الانتعاش الاقتصادي، والأمن والاستقرار على الساحة السياسية، وتحلي مؤسسات الدولة بالكفاءة الإدارية.

وقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة أن المنظمة تقدر لدور القطاع الخاص خبرته وروح المبادرة وقدرته التي لا مثيل لها على توليد فرص العمل والثروات... وفي العالم المحفوف بالتحديات ونقاط الضعف المشتركة، ها هي الأمم المتحدة وقطاع الأعمال يجدان أرضية مشتركة^(٤٦).

دال- القطاع الخاص في بناء السلام ومنع الصراعات

نظراً إلى حجم تأثير القطاع الخاص على ديناميات الحرب والسلام، يبدو منطقياً جداً استكشاف السبل التي يمكن لهذا القطاع أن ينتهجها لاكتساب الفعالية اللازمة. فبناء السلام يشمل مهام متعددة ويحتاج إلى أدوات مختلفة، أهمها القدرات والمهارات والموارد الموجودة في القطاع الخاص. ويتفق الباحثون والعاملون في مجال التنمية على أن القطاع الخاص في موقع مثالي يخوله أن يكون جهة فاعلة إيجابية في تحقيق السلام، وذلك لما يتمتع به من نفوذ اقتصادي، ولما له من علاقات سياسية، وما يملكه من موارد مالية، وما يختزنه من قوى عاملة ماهرة، وما يربطه من صلات بجميع شرائح المجتمع^(٤٧).

(٤٣) Collier, 2004, p. 3.

(٤٤) Ibid., p. 8.

(٤٥) Banfield, Gunduz and Killick, 2006, Chapter II, p. 78.

(٤٦) Kofi Annan, Message to the Business-Humanitarian Forum, Geneva, 27 January 1999, as quoted in Gerson, 2001, p. 106.

(٤٧) Bray, 2006, p. 2, and Killick, Srikantha and Gunduz, 2005, p. 4.

وغالبا ما تقع المشاريع الصغيرة والمتوسطة المحلية ضحية للنزاعات العنيفة، تكون مصلحتها في إنهاؤها في أسرع وقت ممكن. ولذلك يمكن أن يكون رجال الأعمال المحليون شركاء فاعلين في عملية بناء السلام^(٤٨). وبما أن الآثار السلبية للنزاعات تطال غالبية الشركات، لا شك في أن لمعظم هذه الشركات مصلحة راسخة في إحلال السلام والاستقرار. ويمكن أن يضطلع رجال الأعمال المحليون بدور فاعل في بناء السلام. ويشمل مفهوم تنظيم المشاريع من أجل السلام مجموعة من المبادرات التي يمكن أن تقوم بها أوساط الأعمال لدفع عجلة السلام في مختلف حالات النزاع^(٤٩).

وتنمية القطاع الخاص يمكن أن تسهم في الحد من بعض المشاكل الناشئة في أعقاب النزاعات، وتؤدي بالتالي إلى تعزيز الانتعاش الاقتصادي وإدامته. غير أن ذلك لا ينفي الطابع السياسي لعملية السلام، والمبادرات الاقتصادية الحكيمة يمكن أن توفر الدعم للعملية السياسية، ولكنها لا تحل محلها^(٥٠). ومن ناحية أخرى، يمكن للقطاع الخاص مثلا أن يؤدي دورا أساسيا في مشاريع نزع السلاح وتسريح المقاتلين وإعادة إدماجهم في المجتمع في أعقاب النزاعات، من خلال توفير فرص العمل أو نقل المهارات أو حتى دعم الأعمال الحرة. وعلى القطاع الخاص كذلك اتخاذ تدابير محددة من شأنها تعزيز دور الدولة في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج^(٥١). وحتى في أثناء النزاعات، يستمر القطاع الخاص، ولا سيما من خلال معظم الشركات المحلية التي تستمر في العمل وكسب الدخل، حصناً يقي المجتمع من التفكك ويحمي المكاسب الإنمائية، ويوفر فرص العمل اللائق.

ومن خلال دعم القطاع العام في بناء السلام، يساهم القطاع الخاص في ترسيخ شرعية الدولة^(٥٢). كما يمكن أن يساهم في تأجيج النزاع أو التخفيف من حدته، وذلك وفقاً لمدى المشاركة المباشرة أو غير المباشرة فيه. وكشفت آخر الدراسات والتجارب الأوجه الإيجابية لمساهمة القطاع الخاص في تسوية النزاعات، وخصوصاً الأبعاد الإنمائية في هذه المساهمة. فهذا القطاع يمكن أن يقدم مساهمة كبيرة في الجهود التي يبذلها القطاع العام لإحلال الاستقرار، وذلك من خلال دوره التقليدي في توليد الدخل وإعادة الإعمار وسد الثغرات في تقديم الخدمات العامة. كما يمكن أن تتخذ مساهمة هذا القطاع بعداً آخر لا يقتصر على الدور التقليدي بل يعنى مباشرة ببناء الدولة وتسوية الصراعات وإحلال السلام.

وعلى المبادرات الهادفة إلى إشراك القطاع الخاص في حل النزاعات وبناء السلام أن تحدد دوره بوضوح، وأن تراعي مصلحة أوساط الأعمال في السلام. ولا شك في أن مصلحة جميع المشاريع التجارية، لا سيما المحلية منها، تكمن في إحلال السلام، حتى وإن اختلفت دوافعها. وتحدد

.Bray, 2009, p. 6 (٤٨)

.International Alert, 2006, p. 31 (٤٩)

.Bray, 2009, p. 22 (٥٠)

.Government of Sweden, 2006 (٥١)

.OECD, 2008 (٥٢)

مشاركة القطاع الخاص في إطار نهجين رئيسيين مختلفين. فمن منظور النهج الأول، تقتصر مساهمة القطاع الخاص على استمرار هذا القطاع في أثناء النزاعات في القيام بمهامه العادية، أي توليد الأرباح وخلق فرص العمل. ولا يطلب منه أن يتدخل مباشرة في مساعي الحوار والعمليات الهادفة إلى حل النزاعات وبناء السلام^(٥٣). ويرى براي (٢٠٠٩) أن أهم مساهمة يمكن أن تقدمها الشركات لبناء السلام هي الحرص على أن تضطلع بأنشطتها التجارية الأساسية بكل مسؤولية، سواء أكانت هذه الأنشطة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، أم الخدمات المالية، أم التنمية المعدنية، مما يزيد الثروات ويهيئ الظروف الاقتصادية المواتية للانتعاش بعد انتهاء الصراع^(٥٤). ويرى براي أيضا أن توليد الثروات ليس كافيا في حد ذاته لحل الصراع. بل إنه قد يؤدي، على عكس ذلك، إلى تهيئة ظروف الصراع ما لم تُوزع مكاسب الانتعاش الاقتصادي بالتساوي في الأجل القصير^(٥٥). كما أن المشاريع التجارية تحقق أعلى مستويات الكفاءة عندما تتجنب التحيز، أي دعم جهة معينة أو حزب سياسي معين. ولكن براي يشير إلى التكاليف الاقتصادية التي تنتج عن عجزها عن إنهاء الصراع، وكذلك إلى الأرباح التي تجنيها من تحقيق السلام^(٥٦). وبالرغم من ذلك، ينبغي ألا تغفل الشركات ظروف النزاعات، وأن تدرك أن تأثيرها عليها قد يكون كبيرا. ففي حين تتخبط بعض الشركات فعليا في أنشطة تفتقر إلى الشرعية أو تسهم في إطالة الصراعات، تؤثر شركات على الصراع من دون أن تدري. وقد يحدث ذلك عندما تحرم الشركة فئة طائفية معينة أو أكثر من الفرص بسبب صعوبة الوصول إليها أو افتقار هذه الفئة إلى الخبرات المطلوبة. ويرتكز مفهوم عدم الإيذاء على فهم كيفية تأثير الشركات على النزاع لتجنب المساهمة في تصعيده أو في عرقلة بناء السلام^(٥٧).

وقد صممت ممارسات وأدوات عديدة استنادا إلى مبدأ عدم الإيذاء. ويوفر الميثاق العالمي للأمم المتحدة دليلا يسترشد به لتقييم تأثير الصراع وإدارة المخاطر، بهدف مساعدة الشركات على تعزيز فهمها للمخاطر التي تواجهها عند مزاولة الأعمال التجارية في مناطق النزاعات، وعلى وضع استراتيجيات للحد من التأثير السلبي لعملها على النزاعات. ويتضمن الدليل قائمة بأهم عوامل الصراع في عدد من المجالات الهامة، بما فيها الحكم والاقتصاد وحقوق الإنسان والأمن^(٥٨). وتشير هذه الممارسات إلى أهمية اتباع نهج شامل، ونقل الفوائد إلى المجتمع المحلي، وقيام الشركات بدور داعم في تقديم السلع العامة الأساسية. ويعرض الدليل بالتفصيل النهج الذي تعتمده الوكالة الألمانية للتعاون الفني تجاه تنمية القطاع الخاص في أثناء النزاع. ويقدم مجموعة من الأدوات التي تتراوح بين مفهوم عدم الإيذاء ومبدأ المشاركة الكاملة في حل النزاعات وبناء السلام. وقد وضعت منظمة International Alert دليلا عمليا للصناعات الاستخراجية، يتضمن مبادئ باستطاعة هذه الصناعات أن

(٥٣) Bray, 2009, op. cit., pp. 1-26

(٥٤) Ibid., p. 17

(٥٥) Ibid

(٥٦) Ibid., p. 21

(٥٧) Based on the concepts introduced by GTZ, 2008a

(٥٨) United Nations Global Compact, 2002

تطبيقها في البلدان التي تعمل فيها. وجميع هذه الأدوات، تركز على دور الشركات في الاضطلاع بأنشطة تعزز النمو الاجتماعي والاقتصادي الشامل. وتوصي بوضع وتنفيذ استراتيجيات أكثر إنصافاً في مجالي التوظيف وتقاسم الأرباح. وعلى الشركات أن تحرص على عدم الضلوع في ممارسات عامة فاسدة أو دعمها.

ومن منظور النهج الثاني، لا يقتصر دور القطاع على مبدأ عدم الإيذاء، بل يتجاوزهُ إلى المشاركة المباشرة في تسوية النزاعات وبناء السلام. ووجهات النظر التي تؤيد هذا النهج تعتبر أن القطاع الخاص يملك صلاحيات وموارد ومهارات يمكن تسخيرها لخدمة عمليات السلام. ويملك مصالح تؤثر على السياسة العامة، بما في ذلك محادثات السلام، ويمكن أن تزعزع الاستقرار إذا لم تتم تليبيتها^(٥٩). ويمكن الاستفادة من تضافر جهود مختلف الجهات، بحيث يسمح لمؤسسات القطاع الخاص بالمشاركة في مبادرات بناء السلام، والاستفادة من مهاراتها التفاوضية ومعرفتها بالصراع والمجتمع المحلي وشبكات معارفها^(٦٠). وتؤدي هذه المؤسسات دوراً مؤكداً في بناء الدولة وتقويتها في أثناء النزاع. وقد يكون القطاع الخاص أيضاً بمثابة صلة وصل تجمع بين الناس وتحد من الانقسامات التي تفرقهم^(٦١). وعندما تنزعزع معظم العلاقات الاجتماعية وتتعمد الثقة في أثناء النزاعات، قد توفر العلاقات التجارية، بما في ذلك التعامل مع الجهة الغريبة، قنوات للاتصال بين الجماعات المتحاربة^(٦٢). وقد أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مجموعة من مبادئ العمل الدولي السليم في الدول والأوضاع الهشة يمكن أن توفر معلومات هامة للمؤسسات المحلية والدولية. فمن خلال المشاركة في مبادرات السلام ومعالجة مجالات أساسية مثل حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم، يمكن للقطاع الخاص أن يخدم بناء الدولة وتعزيز شرعيتها، بمؤازرة جهات فاعلة أخرى^(٦٣). ويستطيع أيضاً أن يدعم القطاع العام في بناء قدراته لأداء مهامه الأساسية، وهي توفير الأمن وتقديم الخدمات الأساسية وتهيئة بيئة مؤاتية للأعمال التجارية^(٦٤).

والمسؤولية الاجتماعية للشركات هي إحدى السبل الهامة التي يمكن أن تعتمد عليها هذه الشركات للمشاركة في تسوية النزاعات وفقاً للنهجين المذكورين أو أحدهما. وظهر مبدأ المسؤولية الاجتماعية للشركات كرد فعل لهذه الشركات تجاه عدد من الشواغل الاجتماعية والبيئية التي يواجهها المجتمع المحلي، واستناداً إلى مفهوم الاحترام والاهتمام المتبادلين بين قطاع الأعمال والمجتمع. والسياسات المتصلة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات طوعية، وغالباً ما تعتمد عليها الشركات الكبيرة والشركات المتعددة الجنسيات. ويمكن توسيع نطاق المسؤولية الاجتماعية للشركات في أثناء النزاعات بحيث تعزز تأثير الشركات على النزاعات والدور الذي يمكن أن تضطلع به للتخفيف من حدتها. وتُنصح

.International Alert, 2006, p. 42 (٥٩)

.Ibid., p. 31 (٦٠)

.GTZ, 2008a, op. cit., pp. 12-13 (٦١)

.Ibid (٦٢)

.OECD, 2009 (٦٣)

.Ibid (٦٤)

الشركات بتكثيف سياساتها بشأن المسؤولية الاجتماعية بحيث تلتزم بمبدأ عدم الإيذاء، على الأقل، وتضمن عدم مساهمة الشركات في تأجيج النزاعات بسبب التوزيع غير العادل للمكاسب أو عدم فهم ملابسات النزاع.

ويختلف دور الجهات الفاعلة من القطاع الخاص في بناء السلام باختلاف نفوذها ودوافعها. فالشركات المحلية الواقعة خارج العاصمة أو المناطق الحضرية الكبيرة، والتي غالباً ما تكون صغيرة الحجم، ولا تربطها صلات مباشرة بالنخب الحاكمة ولا تنعم بثرائها، قد تؤدي دوراً بناءً في إحلال السلام وتحقيق التنمية. وهذه الشركات المحلية تكون عادة أكثر إماماً بديناميات النزاع والاحتياجات الإنمائية، لأنها أقرب إلى السكان وساحة الحرب. ولذلك، تعتبر هذه الشركات في موقع مثالي يخولها إحداث تأثير إيجابي على أرض الواقع إذا ما حظيت بالتشجيع وامتلكت الوسائل التي تمكنها من ذلك. ويتمتع كبار رجال الأعمال المحليين في المناطق الحضرية أو الريفية الصغيرة بمكانة جيدة تخولهم أداء دور قيادي في المجتمعات المحلية، وتسوية الخلافات، وتوفير فرص العمل، وتشجيع إعادة إدماج المقاتلين المعارضين أو المشردين^(٦٥).

ويفوق القطاع الخاص سائر القطاعات الأخرى خبرة في إطلاق الحملات الدعائية والإعلامية. ويمكن استخدام قدراته هذه بسهولة لرفع مستوى الوعي وتعبئة المجتمع بشأن القضايا الأساسية الكفيلة بدعم جهود بناء السلام والتنمية، ولا سيما حمل عامة الشعب على القبول بعملية السلام. ويمكن أن تكون وسائل الإعلام أداة فاعلة تساعد في تغيير العقليات في المجتمع، أو الضغط على النخب السياسية للتوسط لدى المتقاتلين بهدف التوصل إلى اتفاق. وفي الماضي، عمدت الشركات إلى تمويل حملات التوعية الهادفة إلى توضيح ما تخلفه النزاعات من معاناة ودمار، وما يترتب على الحروب من تكاليف وخسائر، وإلى التأثير على الناخبين لدعم الساعين إلى السلام، أحزاباً وأفراداً^(٦٦).

وغالباً ما يكون القطاع الخاص، لا سيما الشركات الكبيرة، مقرباً من أوساط صنع القرار السياسي، وتربطه علاقات سياسية وثيقة بالنخبة الحاكمة أو حتى بالفصائل المتحاربة. ومن المعروف أن رجال الأعمال أدوا في الماضي أدواراً هامة من الداخل كأعضاء في الفريق المعني بالتفاوض، أو من الخارج من خلال المساعدة على بناء الثقة بين الفصائل المتحاربة، أو من خلال إجراء البحوث أو التقديرات لمعرفة ما يترتب على مفاوضات السلام من تكاليف. ورجال الأعمال قادرون على دعم تنفيذ اتفاقات السلام، وذلك بما يملكونه من خبرات وأموال وطاقات تخولهم معرفة متى وكيف ينبغي تقديم التنازلات^(٦٧).

ويمكن استثمار نفوذ رجال الأعمال للمساعدة في وضع استراتيجية على نطاق البلد تنص على إشراك كبار رجال الأعمال في اجتماعات مع ممثلين عن الجهات الأمنية والعسكرية والحكومية

(٦٥) Killick et al., op. cit., pp. 14-16.

(٦٦) International Alert, op. cit., p. 58; and Killick et al., op. cit., pp. 11-13.

(٦٧) International Alert, op. cit., pp. 42-44, 47-48, 50-52, 60; and Gerson, op. cit., pp. 110 and 112.

والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، حيث يعبر القطاع الخاص عن وجهات نظره في قضايا حيوية، مثل الأمن والفساد وعائدات الضرائب. ويستطيع رجال الأعمال أن يساعدوا في التغلب على الانقسامات الناتجة من تعارض الثقافات أو تضارب الصلاحيات على صعيد المؤسسات. ويمكن أن يكون القطاع الخاص الطرف الثالث المحايد الذي يستطيع تقريب وجهات النظر المتباينة بين المنظمات الإقليمية أو المتعددة الأطراف^(٦٨).

وبالإضافة إلى قدرته على المشاركة في مختلف مراحل التفاوض في عملية السلام، يمكن أن يؤدي القطاع الخاص أيضا دورا حيويا في رصد تنفيذ اتفاقات السلام الذي قد يتعثر بفعل سوء نوايا أطراف معينة أو نقص في الموارد. ومرة أخرى، يستطيع القطاع الخاص القيام بدور هام جدا في جمع الموارد الاجتماعية والاقتصادية المطلوبة، والمساعدة في إعادة بناء الهياكل الأساسية الحيوية أو تولي هذه العملية، وخلق فرص العمل اللازمة، وتنظيم حملات التوعية^(٦٩).

وتحدّ عدة عقبات هامة من قدرة القطاع الخاص على القيام بدور فعال في بناء السلام. وأبرزها أن أولى أولويات الشركات هي الحفاظ على الربح والقدرة على الاستمرار، وهذه الانشغالات اليومية قد لا تتيح الوقت الكافي والطاقة المطلوبة للعمل على مبادرات بناء السلام^(٧٠). ومع أن المفاهيم المقترحة تنطوي على مستوى عال من الأخلاق والنوايا الحسنة، يبقى دور الجهات الفاعلة الاقتصادية والقطاع الخاص على هذا الصعيد مفهوما جديدا، حتى في مجالات البحوث. وتؤكد أعمال أندرسون وأولسون على ضرورة تطوير برامج وأدوات فعالة لبناء السلام. والجهود التي يبذلها القطاع الخاص من أجل تحقيق التنمية وبناء السلام إنما هي تعبير عن مدى التزام المجتمعات المحلية بهذه العملية، التي مصدرها هذه المجتمعات بالذات، وهدفها تعزيز قدرة المؤسسات السياسية على معالجة التباينات الناتجة من النزاعات، والنتيجة المتوخاة منها هي مقاومة العنف وترسيخ الأمن^(٧١).

(٦٨) Gerson, op. cit., p. 113

(٦٩) International Alert, op. cit., p. 62

(٧٠) GTZ, 2008b, p. 14

(٧١) Ibid

ثانياً- لمحة عامة عن التداعيات الاجتماعية والاقتصادية للنزاعات على التنمية في منطقة الإسكوا

ألف- النزاع والتنمية في منطقة الإسكوا

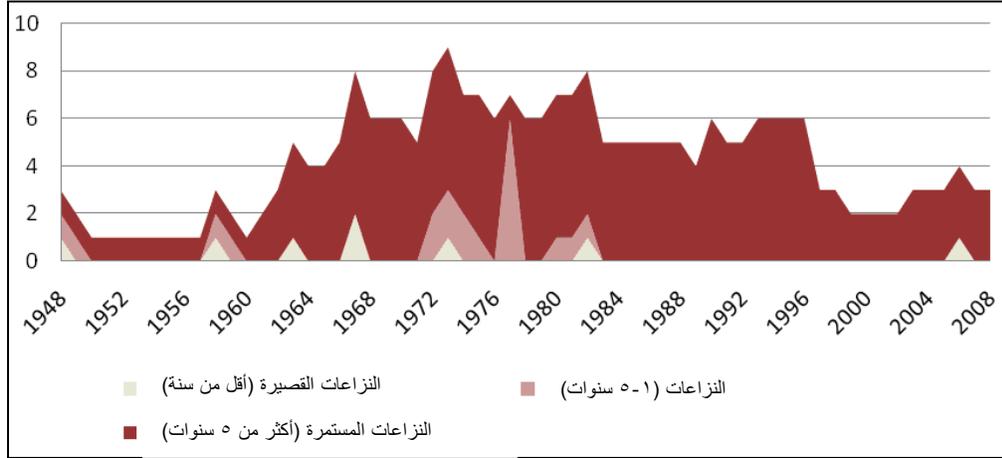
ترزح التنمية في البلدان التي تعاني من النزاعات تحت تداعيات خطيرة، ليس بسبب صعوبة تنفيذ السياسات الإنمائية فحسب، بل أيضاً لأن النزاعات تؤدي إلى رفع مستويات الفقر وخفض معدلات النمو، وكثرة الفقر وقلة النمو هما من الأسباب الرئيسية لنشوب النزاعات. وأما الآثار غير المباشرة للنزاعات والتي تطال البلدان المجاورة، كما هو الحال في منطقة الإسكوا، فتتعلق بأضراراً جسيمة بالتنمية، كما تقوض قدرة القطاع الخاص على الصمود في تلك البلدان. والواقع أن القطاع الخاص في معظم بلدان الإسكوا لا يزال يعمل دون طاقته الكاملة. ومن الأسباب الرئيسية لهذا القصور في الأداء انتشار النزاعات في مختلف أنحاء المنطقة. فالكفاحات المسلحة والنزاعات السياسية لم تفارق منطقة الإسكوا منذ عقود. وخلال العقود الستة الماضية، قاست بقاع مختلفة من المنطقة حالات متكررة من حروب بين الدول، وصراعات أهلية، ومقاطعات دولية، وإجراءات إغلاق الحدود. واستمرت معظم الصراعات في المنطقة لأكثر من خمس سنوات (انظر الشكل ١)، ولا سيما الصراع العربي الإسرائيلي الذي اندلع في عام ١٩٤٨، والحرب على العراق، وحربي الخليج، والصراعات الداخلية التي كانت تندلع ولا تزال في بعض أنحاء المنطقة.

وبالرغم من تراجع عدد الصراعات في المنطقة منذ عام ١٩٩٧، لا تزال النزاعات المزمنة تستمر وتدمر الاقتصاد وحياة الناس في البلدان المتضررة، وكذلك في البلدان المجاورة. وكان من الطبيعي أن تؤدي هذه الظروف إلى بيئة من عدم الاستقرار وعدم اليقين غير مؤاتية لتعزيز النشاط الاقتصادي. كما كان للنزاعات أثر سلبي على نمو الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل ٢). ففي العراق، تراجعت قيمة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة الثلث تقريباً على أثر اندلاع الحرب في عام ٢٠٠٣^(٧٢). وفي فلسطين سجل الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً مماثلاً، في ظل تصاعد الصراع، إذ تراجع بنسبة ٦.٤ في المائة في عام ٢٠٠١ بعد اندلاع الانتفاضة الثانية وتكثيف التوغل العسكري الإسرائيلي في القطاع، وبنسبة ٨.٨ في المائة في عام ٢٠٠٦^(٧٣) نتيجة للحصار الذي فرضته إسرائيل على نقل الأموال وحركة السلع والأشخاص، وتفاقم الصراعات الداخلية. وأسفرت الحرب على لبنان في عام ٢٠٠٦ عن نمو صفري، وفقاً لتقديرات متحفظة. ولا شك في أن معدلات الإنتاج والعمالة والاستثمار والتجارة تهاوت في ظلّ تفاقم المخاطر العالية وانعدام الاستقرار لفترات طويلة، وإصابة الهياكل الأساسية بأضرار جسيمة، وتعرض حركة الأشخاص والبضائع لتعطيل متكرر. وقد أدت الطبيعة المطولة للصراعات ودوامه العنف في المنطقة إلى تعطيل عجلة النشاط الاقتصادي، وتعثر مسار التنمية، بما في ذلك تنمية القطاع الخاص، بحيث يكون قادراً على الاستمرار.

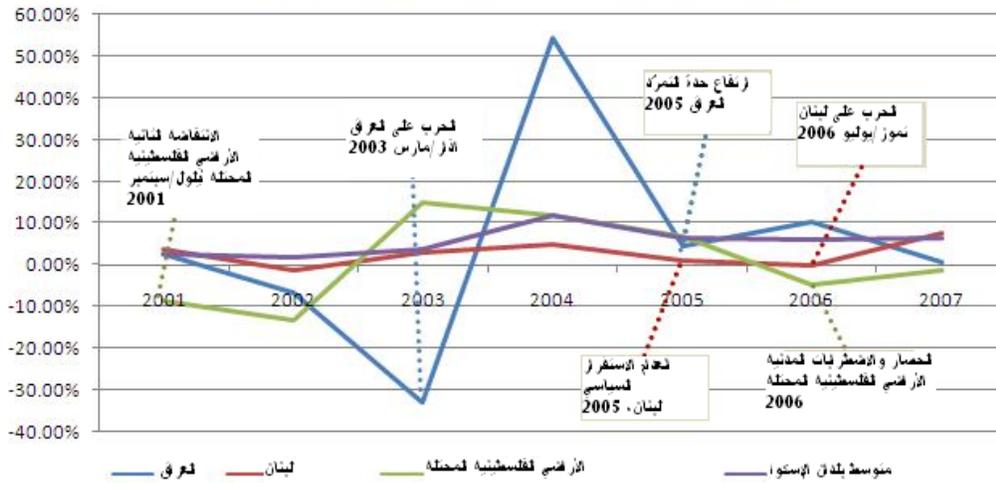
ESCWA calculations based on United Nations, National Accounts statistics database, (٧٢)
accessed in May 2009.

.Ibid (٧٣)

الشكل ١ - النزاعات في منطقة الإسكوا (١٩٤٨-٢٠٠٨)



الشكل ٢ - النزاعات ونمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٠) في بلدان تعاني من النزاعات في منطقة الإسكوا



المصدر: حسابات الإسكوا بالاستناد إلى: الأمم المتحدة، قاعدة بيانات إحصاءات الحسابات القومية في أيار مايو ٢٠٠٩.

ملاحظة: أجريت حسابات نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لبلدان الإسكوا في البلدان المختارة بالاستناد إلى إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي الثابتة لعام ٢٠٠٠-٢٠٠٧ وبلدان الإسكوا هي: الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، الجمهورية العربية السورية، السودان، العراق، عمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، مصر، المملكة العربية السعودية واليمن.

باء - التدايعات الاجتماعية والاقتصادية للنزاع على بلدان الإسكوا

تعاين جميع اقتصادات بلدان الإسكوا منذ عدة سنوات من تبعات النزاعات المسلحة، التي عمّت خلال العقد الماضي العراق ولبنان وفلسطين والسودان واليمن. ولا شك في أن الأداء الاقتصادي لهذه البلدان قد تضرر جدا من حالة عدم الاستقرار، وهو ما تشير إليه ثلاث حقائق. أولها تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في هذه البلدان في السنوات الأخيرة، بينما ارتفع في بلدان أخرى (انظر الجدول ١). وثانيها، تفاقم حالة البطالة في البلدان الخمسة المتضررة مباشرة من النزاعات. وثالثها، بلوغ نسبة تكوين رأس المال من الناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان مستويات أدنى بكثير من المستوى الذي هي عليه في بلدان أخرى. فمتوسط هذه النسبة بلغ ١٨.٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتضررة من النزاعات في عام ٢٠٠٧، و٢٤ في المائة في البلدان الأخرى (انظر الجدول ٢). وتستخدم نسبة كبيرة من تكوين رأس المال في البلدان المتضررة من النزاعات لإعادة بناء الهياكل والبنى التحتية المدمرة وإعادة تأهيلها، وليس لبناء القدرة الإنتاجية، عن طريق اقتناء الآلات والمعدات، أو البحث والتطوير. كما أن إعادة الإعمار هي عملية متكررة نظرا إلى الطبيعة المزمّنة للنزاعات، إذ أعيد بناء العديد من المناطق في فلسطين ولبنان أكثر من مرة.

الجدول ١ - معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
بالأسعار الثابتة للدولار لعام ٢٠٠٠^(١)

البلد	السبعينات	الثمانينات	التسعينات	٢٠٠٧-٢٠٠٠	معدل البطالة ^(٢)
الأردن	١١.٠٤	٠.١٤	٠.٥٥	٣.٣٠	١٢.٤ (٢٠٠٤)
الإمارات العربية المتحدة	٢.٨٤-	٥.٢٤	٠.٠٩-	٢.١١	٢.٣ (٢٠٠٠)
البحرين	..	٢.٠٩-	٢.٥١	٣.٦٧	٥.٢ (٢٠٠١)
الجمهورية العربية السورية	٦.٥٥	٠.٧٦-	٢.٨٨	١.٧٢	١٢.٣ (٢٠٠٣)
السودان	١.٠١	٠.٤٨	١.٨٠	٥.٢٦	١٨.٧ (٢٠٠٢)
العراق	..	..	٢٦.٠٧	..	١٧.٥ (٢٠٠٦)
عمان	١.٣٣	٤.٩٠	١.١٤	٤.٠٦	..
فلسطين	..	..	٤.٢٣	٥.٢٨-	٣١.٥ (٢٠٠٨)
قطر	..	..	..	٢.٧٩	٣.٩ (٢٠٠١)
الكويت	٣.٩١-	٥.١٩-	..	٤.٥٦	١.٧ (٢٠٠٤)
لبنان ^(٣)	..	٤٢.٨٨-	٧.٥٣	١.٧٧	١٠.٢ (٢٠٠٧)
مصر	٤.٠٦	٣.٤٧	٢.٣٦	٢.٧٥	١٠.٧ (٢٠٠٤)
المملكة العربية السعودية	٨.٨٨	٥.٩٧-	٠.٥٨	١.٥٢	٥.٢ (٢٠٠٢)
اليمن	..	..	١.٥٧	١.٠٠	..

المصدر: حسابات الإسكوا استنادا إلى البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في العالم كما وردت في تموز/يوليو ٢٠٠٩.

(أ) متوسط خطي لمعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.

(ب) المعدلات المذكورة هي آخر معدلات البطالة المتوفرة عن كل بلد. وتُذكر السنة بين قوسين.

(ج) أُخذت المعلومات المتصلة بمعدلات البطالة في لبنان من: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومن منظمة العمل الدولية، والجمهورية اللبنانية، ٢٠٠٨، الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر، تقرير الأوضاع المعيشية للأسر ٢٠٠٧.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر أية بيانات.

وتسبب النزاع في عراقيل كثيرة على طريق التنمية في العديد من بلدان المنطقة. ومن الصعب جدا تحقيق أهداف إنمائية، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، في البلدان المتضررة من النزاعات في المنطقة؛ حيث مؤشرات التنمية البشرية، في فلسطين والعراق والسودان، أدنى من متوسط قيمتها في سائر البلدان ذات المستوى نفسه في الدخل^(٧٤). وتراجعت رتبة فلسطين حسب مؤشر التنمية البشرية من ١٠٢ في عام ٢٠٠٣ إلى ١٠٦ في عام ٢٠٠٦^(٧٥). وتشير التقديرات إلى أن نصف سكان فلسطين وثلث سكان العراق يعيشون تحت وطأة الفقر^(٧٦). ويعيش عدد كبير من سكان السودان أيضا في حالة فقر مدقع^(٧٧). والواقع أن النزاع أدى إلى انخفاض حاد في نصيب الفرد من الدخل، وإلى ارتفاع معدلات البطالة، وكلا النتيجتين من العوامل الرئيسية لارتفاع مستويات الفقر في فلسطين بعد عام ٢٠٠٠ وفي العراق بعد عام ٢٠٠٣.

ويشير ارتفاع معدلات الفقر والبطالة قلقاً بالغاً، إذ يخشى أن يؤدي إلى مزيد من الاعتماد على المساعدات. فمستوى الاعتماد على المساعدات مرتفع جدا في فلسطين، حيث تمثل المساعدات أكثر من ثلث الدخل، وهذا ما تبيته نسبة المساعدات إلى الدخل القومي الإجمالي التي بلغت ٣٤.٦ في المائة في عام ٢٠٠٦^(٧٨). ويؤدي الصراع أيضا إلى تدهور مستويات الخدمات في قطاعي التعليم والصحة وإمكانات الحصول عليها. فقد تراجعت معدلات الالتحاق بالمدارس أكثر من ست نقاط مئوية منذ عام ١٩٩٠ في العراق، وأكثر من ١٦ نقطة مئوية منذ عام ١٩٩٩ في فلسطين، لا سيما نتيجة لصعوبة الوصول إلى المدارس في ظل انتشار الحواجز وانعدام الأمن^(٧٩). وتتضرر الخدمات الصحية أيضا من انخفاض عدد الموظفين والنقص في اللوازم الطبية، وتتضاءل إمكانات الحصول عليها. وقد تدهور عدد من المؤشرات الصحية في البلدان المتضررة من الصراعات، مثل انتشار وباء الكوليرا في العراق.

وفي الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ التي شهدت طفرة النفط، بلغ نمو نصيب الفرد من الدخل في المنطقة معدلات أقل منها في البلدان النامية في أنحاء أخرى من العالم، مثل بلدان آسيا وعدد من بلدان أفريقيا. وكما ذكر آنفاً، لم تتجح منطقة الإسكوا أيضا في جذب ما يكفي من الاستثمار الأجنبي المباشر، كما أن التدفقات الاستثمارية الخارجة فاقت التدفقات الواردة في عدد من السنوات (الجدول ٣). والأهم من ذلك أن نمو نصيب الفرد من الدخل والمرتبب بالطفرة النفطية لم يولد فرص عمل. وواقع أن متوسط معدل البطالة في منطقة الإسكوا (١١.٨ في المائة) يبلغ اليوم ضعف المتوسط

(٧٤) UNDP, 2007.

(٧٥) UNDP, 2005, p. 220 and 2007, p. 278.

(٧٦) الإسكوا وجامعة الدول العربية، ٢٠٠٧، ص ٢٠.

(٧٧) المرجع نفسه، ص ١٤.

(٧٨) World Bank Development Indicators database, available at: www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html, accessed in May 2009.

(٧٩) الإسكوا وجامعة الدول العربية، ٢٠٠٧، مرجع سبقت الإشارة إليه، ص ١٤.

العالمي (٦ في المائة) إنما يؤكد على خطورة الوضع^(٨٠). ويقترن ارتفاع معدل البطالة بارتفاع نسبي في معدلات التضخم (٩.٨ في المائة في عام ٢٠٠٨، مقابل ٢ في المائة في العام نفسه في الاتحاد الأوروبي)^(٨١)، مما يضع المنطقة في وضع الركود التضخمي.

الجدول ٢ - نسبة تكوين رأس المال^(٨٢) من الناتج المحلي الإجمالي^(*)

٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	البلد
٢٢	٢٥	٢٣	٢٤	٢٠	البحرين
٢٠	١٩	١٧	١٦	١٧	مصر
١٧	٢٠	٢٠	٨	١٥	العراق
٣٢	٣١	٣١	٢٥	٢١	الأردن
٢١	١٦	١٧	١٥	١٦	الكويت
١٥	١٤	٢٢	٢١	٢٠	لبنان
٢١	١٩	١٦	٢١	١٦	عمان
٢٢	٢١	٢٤	٢٥	٢٣	فلسطين
٣٠	٣٢	٣٤	٣٠	٣٠	قطر
٢٧	١٧	١٧	١٧	١٨	المملكة العربية السعودية
٢٣	٢١	٢٤	٢٤	٢٣	الجمهورية العربية السورية
٢٣	٢٥	٢٤	٢٢	٢٠	السودان
٢٠	٢٠	١٩	٢١	٢٢	الإمارات العربية المتحدة
١٤	١٤	١٤	١٥	١٣	اليمن
٤١	٤١	٤١	٤١	٣٩	الصين
٢٩	٢٩	٢٩	٣٠	٣٠	كوريا
٢٥	٢٣	٢٢	٢٣	٢٤	سنغافورة
٢١	٢١	٢١	٢٢	٢١	هونغ كونغ

المصدر: اللجنة الإحصائية في الأمم المتحدة، الحسابات القومية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

(*) حسب هذه النسب باستخدام قياسات حقيقية، كما اعتمد عام ١٩٩٠ سنة الأساس.

(٨٠) الإسكوا، ٢٠٠٨، الجدول ٢، ص ٢.

(٨١) المرجع نفسه، الجدول ١، ص ١.

(٨٢) تعريف تكوين رأس المال الإجمالي: وفقا لنظام الحسابات القومية، يقاس تكوين رأس المال الإجمالي عن طريق قياس القيمة الإجمالية لتكوين رأس المال الثابت الإجمالي، والتغيرات في قوائم الجرد والشراء، ناقص المقتنيات التي تتخلص منها وحدة معينة أو قطاع معين. ويتألف تكوين رأس المال الثابت الإجمالي من مقتنيات المنتجين المقيمين، ناقص الأصول الثابتة التي يجري التخلص منها خلال فترة معينة، زائد بعض الإضافات إلى قيمة الأصول غير المنتجة والمتأتية عن النشاط الإنتاجي للمنتج أو الوحدات المؤسسية. وقد تكون الأصول الثابتة أصولا ملموسة أو غير ملموسة، وهي مخرجات ناتجة عن عمليات الإنتاج وتستخدم بشكل متكرر أو متواصل في عمليات الإنتاج لأكثر من عام واحد.

الجدول ٣ - حصة الإسكوا من الاستثمار الأجنبي المباشر
مقارنة بالبلدان النامية والعالم^(*)

٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	
التدفقات الواردة						
١٢.٧٠	١٣.٩٤	١٢.٧٣	٥.٨٤	٤.٢٧	٣.٥٠	البلدان النامية
٣.٥٠	٤.١٠	٤.٢٠	٢.٧٠	٢.١٠	٠.٨٠	العالم
التدفقات الخارجة						
١٦.٨٨	١٠.٥٧	٩.٦١	٥.٧١	(٢.٠٩)	١.٥٢	البلدان النامية
٢.١٠	١.٧٠	١.٣٠	٠.٩٠	٠.٣٠ -	٠.١٠	العالم

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الدراسة الاستقصائية بشأن آفاق الاستثمار في العالم للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩.

(*) حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر في كل من بلدان الإسكوا، حسب م. وتامر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الدراسة الاستقصائية بشأن آفاق الاستثمار في العالم للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩.

وكانت للزراعات آثارها أيضاً على المساعدات والاستثمارات بين بلدان المنطقة، إذ بلغ مجموع تدفقات المساعدات البنينية في البلدان العربية ٢.٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٧^(٨٣). ويعتقد أن نسبة كبيرة من هذه الأموال أنفقت على الإغاثة في حالات الطوارئ وإعادة الإعمار في ظل النزاعات. ومع أن المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من أشكال المساعدة هي من أشكال الدعم الأساسية في البلدان المتضررة من الصراعات، كما هو مبين سابقاً، تضعف طبيعة الصراعات المزمنة فعالية هذه المساعدات وتزيد من تكاليف التنمية في المنطقة. فلو لا الصراع، لكان بالإمكان تخصيص أموال المساعدات لتمويل مشاريع إنمائية طويلة الأجل يمكن أن تعود بالمنفعة على البلدان المانحة والبلدان المستفيدة. ويقوض انعدام الأمن أيضاً المناخ الاستثماري في المنطقة، وخصوصاً في البلدان المتضررة من الصراعات. فقد تراجع نمو تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان الأعضاء في الإسكوا من ٤٣ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٧، وهذا المعدل أدنى من معدل النمو الذي حققته البلدان النامية، وقدره ٢١ في المائة^(٨٤). ويعزى انخفاض معدلات الاستثمار إلى شيوع مناخ غير مؤاتٍ للاستثمارات، ولكن الصراع كان العائق الرئيسي أمام ارتفاع معدلات الاستثمار في منطقة الإسكوا. ففي عام ٢٠٠٧، كانت حصة البلدان المتضررة من الصراعات من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العام في المنطقة ضئيلة جداً، وخصوصاً في العراق وفلسطين حيث بلغت ٠.٧ في المائة و٠.٣ في المائة على الترتيب^(٨٥). وعلاوة على ذلك، لم ترد إلى أي بلد أية استثمارات من أي بلد داخل المنطقة في عام ٢٠٠٧^(٨٦).

(٨٣) حسابات الإسكوا، استناداً إلى صندوق النقد العربي، ٢٠٠٨، ص ٢٠١.

(٨٤) حسابات الإسكوا استناداً إلى: UNCTAD, 2008, annex A table B1, pp. 254-256.

(٨٥) Ibid.

(٨٦) حسابات الإسكوا استناداً إلى المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وانتماء الصادرات، ٢٠٠٧.

ويتضح من المقارنة بين منطقة الإسكوا ومنطقة جنوبي شرق آسيا، أن الاختلافات في أجواء الاقتصاد السياسي بين هاتين المنطقتين، هي المبرر الرئيسي للاختلاف في تجربة النمو. ففي أعقاب الحرب، سعت الحكومات في شرقي آسيا والتي كان بقاؤها مهددا بفعل النزاعات الداخلية إلى توسيع قاعدة الدعم السياسي الذي تحظى به، من خلال اعتماد سياسات تخدم مصالح الفقراء. وشملت هذه السياسات إصلاح الأراضي، وبناء مساكن عامة، والاستثمار في البنية التحتية الريفية، والأهم من ذلك توفير تعليم رفيع المستوى للجميع. وأما في منطقة الإسكوا، فقد اعتمدت معظم الحكومات في الستينات والسبعينات نهج التخطيط المركزي في مجال التنمية، والذي أُعطيت بموجبه الأولوية لسياسات الإنصاف وإعادة توزيع الثروات. وقضت الاستراتيجيات المعتمدة بتأميم عديد كبير من المنشآت الصناعية والتجارية، وحماية الصناعات الهادفة إلى الاستعاضة عن الواردات، وتخصيص موارد ضخمة لتحسين الظروف الاجتماعية. وأدت هذه الاستراتيجيات إلى تحسين الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة للفقراء، ولكنها واجهت عددا من المشاكل. فقد ترتبت عن هذا النهج تداعيات مكلفة جدا، في ظل التشدد في المركزية في القطاع العام، وتقديم حماية كبيرة للصناعات الضعيفة الأداء، وانعدام المساءلة والشفافية. وفي أعقاب الركود في التسعينات، بدأت بلدان عديدة في المنطقة بتنفيذ برامج لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وإجراء إصلاحات هيكلية، وذلك بهدف النهوض بالقطاع الخاص باعتباره محركا للنمو. والواقع أن ثمن النجاح المتواضع الذي حققته هذه الإصلاحات في إحلال الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي كان باهظا، إذ سجلت معدلات البطالة ارتفاعا حادا، وسجل توزيع الدخل مزيدا من الخلل.

والفساد هو من أهم نتائج تفشي النزاعات وانعدام الاستقرار في منطقة الإسكوا، كما أنه يؤثر على التنمية ويضعف مناعة القطاع الخاص. وقد أشارت منظمة الشفافية الدولية في تقرير لها صدر في عام ٢٠٠٨ إلى أن الفساد يهيمن على عدة مجالات في منطقة الإسكوا، أهمها وضع الأنظمة، ومنح التراخيص والتصاريح، والضرائب، وتحويل الأموال والمساعدات، والقطاع المالي^(٨٧).

ومن المسلم به أن القضاء على الفساد يتطلب تعزيز المشاركة الديمقراطية للمواطنين وإعطاء مزيد من الاهتمام للمساءلة والشفافية. وفي حين توفّر النزاعات المنتشرة في المنطقة تربة خصبة للفساد، فهذه النزاعات تتفاقم وتطول بفعل تفشي هذه الآفة. ويؤدي النزاع والفساد إلى رفع تكاليف المعاملات، وزيادة التقلبات الاقتصادية، وتقويض شرعية الدولة وسيادة القانون. وليس من قبيل المصادفة أن رجال الأعمال في العراق والصومال العالقين في برائن النزاعات منذ عقود اعتبروا في عام ٢٠٠٨ أن الفساد في هذين البلدين هو الأسوأ في العالم^(٨٨).

وفي حين ترتبط مستويات الفساد ارتباطا وثيقا بسهولة مزاولة الأعمال التجارية في بلد معين، يبين الجدول ٤ الفرق الشاسع في ترتيب مختلف بلدان الإسكوا حسب آخر استطلاع أعده البنك

(٨٧) منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مفاهيم الفساد، استمرار تقادم معدلات الفساد العالية في البلدان ذات الدخل المنخفض يصل إلى حد كارثة إنسانية مستمرة، ٢٠٠٨. كما ورد على الموقع: www.2008cpi/surveys_indices.com في نيسان/أبريل ٢٠٠٩. المؤشر لا يغطي فلسطين.

(٨٨) حسب مؤشر مفاهيم الفساد للعام ٢٠٠٨.

الدولي بهدف مقارنة سهولة ممارسة الأعمال في ١٨١ بلداً^(٨٩). فبينما تحلّ جميع بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية في الثلث الأعلى من قائمة البلدان، يحلّ كلّ من العراق وفلسطين والسودان والجمهورية العربية السورية في ثلثها الأدنى. وهذا يدل على ضرورة إصلاح القطاع الخاص في هذه البلدان بهدف التخفيف من الأنظمة التجارية، والنهوض بحقوق الفقراء، وترشيد أنظمة الاستيراد والتصدير، وتحسين نظام المعلومات الائتمانية. والجدير بالذكر أن ترتيب مصر واليمن تحسن قليلاً خلال العام الماضي، وقد نتج التحسن في ترتيب مصر من إصلاح السجل العقاري، بينما نتج التحسن في ترتيب اليمن من إلغاء الحد الأدنى من رأس المال المطلوب لبدء المشاريع التجارية^(٩٠).

الجدول ٤ - ترتيب البلدان حسب سهولة ممارسة الأعمال التجارية فيها

٢٠٠٩	٢٠٠٨	البلد	٢٠٠٩	٢٠٠٨	البلد
٤٦	٥٤	الإمارات العربية المتحدة	١٨	١٧	البحرين
٥٧	٥٧	عمان	١٦	٢٤	المملكة العربية السعودية
٥٢	٤٩	الكويت	٣٧	٣٨	قطر
١١٤	١٢٥	مصر	٩٩	٩٨	لبنان
١٣٧	١٤٠	الجمهورية العربية السورية	١٠١	٩٤	الأردن
١٣١	١٣٢	فلسطين	٩٨	١٢٣	اليمن
١٥٢	١٤٦	العراق	١٤٧	١٤٢	السودان

المصدر: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال ٢٠٠٩، مقارنة التنظيم في ١٨١ بلداً. منشورات البنك الدولي.

جيم - دور الدولة في تنمية القطاع الخاص في منطقة الإسكوا

يجب الاعتراف بأن انتشار النزاعات في منطقة الإسكوا هو بالفعل أحد الأسباب الرئيسية لضعف الأداء الاجتماعي والاقتصادي منذ فترة طويلة في هذه المنطقة، مما حال دون تطورها في سياق من التكامل والتعاون الإقليميين. وبالمقابل، اختارت البلدان النامية في مناطق أخرى من العالم أن تسلك طريق التكامل الإقليمي، بعد أن أدركت أنها لم تعد قادرة على التحكم بسياساتها في ظل الاقتصاد المتجه نحو العولمة وأن الإطار المتعدد الأطراف يفتقر إلى بعد إنمائي قوي. ويؤدي التكامل الإقليمي إلى تحقيق التنسيق الإقليمي، وإعادة تحديد قدرة البلدان على التحكم بسياساتها، من خلال تحسين الهياكل الأساسية الإقليمية والاستفادة من المزايا النسبية ووفورات الحجم من أجل دفع عجلة الإنتاج والتجارة، ومن خلال زيادة التجارة بين القطاعات من أجل التخفيف من الحاجة إلى الحماية. ولتحقيق ذلك، لا بد من إعادة تقسيم العمل وتعزيز المنافسة، وبالتالي تعزيز قدرة البلدان

(٨٩) يركز التصنيف على المعايير العشرة التالية: البدء بمشاريع جديدة؛ معالجة مسائل تراخيص البناء؛ التوظيف؛ التسجيل العقاري؛ الحصول على الائتمانات؛ حماية المستثمرين؛ تسديد الضرائب؛ التجارة عبر الحدود؛ إنفاذ العقود وإغلاق المشاريع التجارية. انظر البنك الدولي (٢٠٠٩)، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، موجز، ٢٠٠٩، الجدول ٣-١، ص ٦. www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2009/overview.pdf.

(٩٠) المرجع نفسه، ص ٧ و ٣ بالترتيب.

الأعضاء على المنافسة في الساحة الدولية، وكذلك تعزيز القوة التفاوضية للمنطقة في علاقاتها التجارية. وبفعل انعدام الاستقرار في منطقة الإسكوا، باتت معظم جوانب التعاون الاقتصادي بين بلدانها تعول على تغير التحالفات فيما بينها من جهة، وبين القوى الإقليمية والخارجية من جهة ثانية. وفي المقابل، لا شك في أن منظور الاستثمار والتجارة الإقليميين في الأجل الطويل محفوف بالمخاطر وعرضة للتقلبات. وساهم ضعف الهياكل الأساسية المادية والمالية والإدارية اللازمة للتجارة الإقليمية في إفشال التكامل الاقتصادي الإقليمي. ويظهر بعض هذا الضعف في ترهل مرافق النقل، وتعقيد الإجراءات الجمركية وطول مدتها، وتعقيد الضوابط المفروضة على سعر الصرف وكثرتها، والغياب الفعلي لترتيبات المقاصة والدفع في المنطقة. وهذا يدل على أن بعض حكومات المنطقة لا تأخذ على محمل الجد ضرورة وضع ركائز التكامل الإقليمي في هذه المنطقة التي يهدر فيها الوقت والطاقة والموارد لمعالجة قضايا النزاعات وتداعياتها.

وتسند النظرية الاقتصادية إلى الدولة ثلاث وظائف أساسية في الاقتصاد:

- إنتاج السلع والخدمات التي يكون إنتاجها في القطاع الخاص دون المستوى الأمثل، وتشمل السلع العامة مثل الدفاع الوطني والأمن الداخلي. وتنظيم أسعار السلع والخدمات التي لا تتسم أسواقها بالمنافسة، ومنها الاحتكارات الطبيعية مثل شبكات الهاتف والمياه والكهرباء؛
- دعم الصناعات الناشئة وإنتاج السلع والخدمات التي تُعتبر سلعا شبه عامة، ومنها الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي؛
- اعتماد سياسات تضمن ما يلي: (أ) الونام الاجتماعي، عن طريق توزيع الدخل بشكل عادل؛ (ب) إيجاد أسواق تتمتع بالكفاءة وبالقدرة على المنافسة، من خلال وضع أنظمة لمكافحة الاحتكار؛ (ج) إيجاد بيئة مؤاتية لاستقرار الاقتصاد الكلي، من خلال تنفيذ سياسات سليمة في مجال المالية والنقد وسعر الصرف؛ (د) تحقيق النمو الاقتصادي، من خلال توفير الحوافز لتراكم رأس المال المادي والبشري والنهوض بالتقدم التكنولوجي.

ولفهم الدور الذي ينبغي أن تضطلع به الدولة في البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة الإسكوا، لا بد من تحديد المهام التقليدية التي تعُدّ عليها أداؤها، وهو أمر إما أدى إلى نشوب الصراعات، وإما قد يؤدي إلى اندلاعها في المستقبل. ومن هذه المهام:

- توزيع الدخل على نحو عادل ويسمح بإدماج المهمشين والمحرومين؛
- إنفاذ أنظمة تحد من الفساد وتسمح للأسواق بالتطور بطريقة تتسم بالكفاءة والقدرة على المنافسة؛
- اعتماد سياسات اقتصادية تضمن الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي والكفاءة على المستوى الجزئي؛
- خلق بيئة اقتصادية تساعد على تراكم رأس المال المادي.

ومن الإخفاقات التي وقعت فيها هذه المنطقة على صعيد السياسات عدم تخصيص موارد كافية لتراكم رأس المال البشري. وتبين الجداول ٥ و٦ و٧ بوضوح أن منطقة الإسكوا لم تخصص موارد كافية لتراكم رأس المال البشري. والجدير بالذكر أن هذه الجداول توضح سمتين.

١ - بالرغم من أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (التي تضم بلدان الإسكوا) أحرزت تقدماً ملموساً في اثنتين من مكونات رأس المال البشري، وهما الصحة والتعليم، خلال القسم الثاني من القرن الماضي، فهي لا تزال دون المتوسط العالمي. فنسبة الإنفاق على الصحة في منطقة الإسكوا من الناتج المحلي الإجمالي ما زالت دون المتوسط العالمي. وتدلل البيانات المتوفرة حول البلدان المتضررة من النزاعات على انخفاض الإنفاق على الصحة والتعليم.

٢ - تشير البيانات المتاحة إلى أن المنطقة لا تبذل ما يكفي من الجهد لتعزيز أنشطة البحث والتطوير، وهي أساسية للنمو الاقتصادي في الأجل الطويل (الجدول ٧). ويبين الجدول ٨ الواقع نفسه، إذ يشير إلى أن معظم بلدان المنطقة لا تحقق أي تقدم تكنولوجي.

الجدول ٥ - سنوات التحصيل العلمي للسكان في سن ١٦ سنة وما فوق

البلد	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	٢٠٠٠
البحرين	١.٠٤	٢.٧٨	٣.٦٢	٤.٩٧	٦.١١
مصر	..	..	٢.٣٤	٤.٢٦	٥.٥١
العراق	٠.٢٩	١.٣٦	٢.٦٦	٣.٢٧	٣.٩٥
الأردن	٢.٣٣	٣.٢٥	٤.٢٨	٥.٩٥	٦.٩١
الكويت	٢.٨٩	٣.١٣	٤.٥٣	٥.٧٥	٦.٢٢
الجمهورية العربية السورية	١.٣٥	٢.١٥	٣.٦٥	٥.١١	٥.٧٧
الإسكوا	..	..	٢.٦٩	٤.٢٧	٥.٣
أفريقيا جنوب الصحراء	٢.٨٣	٣.٨	٥.١	٥.٨٤	٦.٧١
أمريكا اللاتينية	١.٥١	٢.٠٥	٢.٩٧	٣.٨٥	٤.٥٧
البلدان المرتفعة الدخل	٣.٣	٣.٨٢	٤.٤٣	٥.٣٢	٦.٠٦
جنوبي آسيا	١.٧٤	٢.٠٧	٢.٣٩	٣.١٤	٣.٥٢
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	١.٢٣	٢.٠٧	٣.٢٩	٤.٣٨	٥.٤٤
شرقي آسيا	٧.٠٦	٧.٥٦	٨.٨٦	٩.١٩	٩.٧٦
العالم	٤.٦٤	٥.١٦	٥.٩٢	٦.٤٣	٦.٦٦

المصدر: بارو ولي، نقلاً عن الإسكوا، أثر المتغيرات الاقتصادية على البعد الاجتماعي للتنمية: التعليم والصحة، ٢٠٠٥.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر أية بيانات.

الجدول ٦ - نسبة الإنفاق العام في مجالي الصحة والتعليم كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

الصحة	التعليم	البلد
٢٠٠٦	٢٠٠٥	
٢.٤٦	..	البحرين
٢.٦١	٤.٧٩	مصر
٢.٧٣	..	العراق
٤.٢٠	..	الأردن
١.٧٢	٤.٧٤	الكويت
٣.٩٠	٢.٦٤	لبنان
١.٨٩	٣.٥٥	عمان
..	..	فلسطين
٣.٣٦	٣.٢٨	قطر
٢.٥٤	٦.٧٥	المملكة العربية السعودية ^(*)
١.٨٦	..	الجمهورية العربية السورية
١.٤٠	..	السودان
١.٧٦	١.٣٥	الإمارات العربية المتحدة
٢.٠٧	..	اليمن
٥.٨٦	٤.٥٧	العالم

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية في العالم، تموز/يوليو ٢٠٠٩.
(*) نسبة التعليم في عام ٢٠٠٤.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى عدم توفر أية بيانات.

الجدول ٧ - نسبة الإنفاق في مجال البحث والتطوير كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (٢٠٠٥)

النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي	البلد
٠.١٨	الجمهورية العربية السورية ^(*)
٢.١٥	سنغافورة
١.٣١	الصين
٢.٦٤	كوريا
٠.٢٠	الكويت ^(*)
٠.١٩	مصر ^(*)
٢.٦٠	الولايات المتحدة الأمريكية
٤.٩٣	إسرائيل
٣.١٥	اليابان
٢.٣٦	العالم

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في العالم ٢٠٠٧.
(*) تشير هذه الأرقام إلى متوسط النسب المئوية في الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٢.

الجدول ٨ - متوسط التغير السنوي في نسبة التقدم التكنولوجي (١٩٨٠-٢٠٠٠)

٢٠٠٠-١٩٨٠	٢٠٠٠-١٩٩٠	١٩٩٠-١٩٨٠	البلد
٠.٩-	١.٢	٢.٧-	الأردن
٠.٩-	١.٤	٢.٨-	الجمهورية العربية السورية
٠.٧-	٠.٥	١.٩-	عمان (*)
٠.٨	١.٩	٠.١٤-	مصر
٠.٥-	٠.٢ -	٠.٩-	المملكة العربية السعودية (*)
٠.٣	٠.٦	٠.٢-	الولايات المتحدة الأمريكية
٠.٥-	٠.٨	١.٩-	اليابان

المصدر: الإسكوا، ٢٠٠٥.

(*) قياس الإنتاجية في القطاع غير النفطي فقط.

لقد تضمن هذا القسم محاولة لتوضيح آثار النزاع على مؤشرات التنمية وأداء الدولة والتكامل الإقليمي والتعاون الاقتصادي في منطقة الإسكوا. وهذه الآثار هي أخطر من تداعيات العوامل الأخرى على هذه المنطقة، فهي تضعف مناعة القطاع الخاص وقدرته على المساهمة في النمو والتنمية المستدامين. ويقدم الفصل الثالث تحليلاً للقطاع الخاص في بلدان مختلفة، بما في ذلك أوجه القصور التي تحول دون صموده في بلدين متضررين من النزاعات، هما العراق وفلسطين.

ثالثاً- القطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات: تحليل خاص بفلسطين والعراق

يختلف دور القطاع الخاص في البلدان المتضررة من النزاعات بين بلد وآخر، وذلك لاختلاف الهياكل الاقتصادية القائمة قبل النزاع وفي أثناءه، واختلاف طبيعة النزاع بين بلد وآخر. والواقع أن التكاليف غير المباشرة للنزاع أقل وضوحاً من التكاليف المباشرة المترتبة على إعادة بناء البنية التحتية المدمرة، على سبيل المثال. وتبعات النزاع على النمو والتنمية في البلدان التي تعاني من الحروب عميقة وطويلة الأمد. ومعظم التكاليف غير المباشرة للنزاعات المسلحة في المنطقة هي نتيجة للحرمان من الوصول إلى الأسواق والموارد، إما بسبب حالات الإغلاق والحصار القسرية، وإما من جراء انعدام الأمن. وتتم القطاعات الإنتاجية في فترات من الركود، وينخفض أدائها إلى ما دون إمكاناتها. وهذه الظروف تؤدي إلى انكماش الاقتصاد وتدهوره، لا سيما في خضم النزاعات.

ولا يزال القطاع الخاص في فلسطين والعراق يعمل بقدر يسير من طاقته الكامنة. وهذان البلدان، مع الاختلافات الواضحة بينهما، يتشابهان من حيث التأثير السلبي للنزاعات المزمرة على البيئة التي يعمل فيها القطاع الخاص.

ألف- فلسطين

لقد أدى الاحتلال الإسرائيلي المزمع إلى تقهقر عملية التنمية الاقتصادية في فلسطين، وذلك نتيجة للقيود المفروضة على استخدام الموارد وعلى الأنشطة التجارية المحلية والدولية. وأوهن هذا التراجع القطاعات الإنتاجية التقليدية في الاقتصاد، واقترب بتحويل التدفقات التجارية لصالح إسرائيل، كما تسبب بإعادة تخصيص عوامل الإنتاج على صعيد الاقتصاد بأسره. وواجه الاقتصاد الكثير من التعثّر في ظل تراجع التنمية، وذلك بسبب قصور الهياكل الأساسية وشبه شلل النظم الأساسية مثل شبكات الطرق والكهرباء والمياه والصرف الصحي. كما أن الخدمات الصحية والتعليمية باتت في حالة يرثى لها. وتراجع التنمية في وقت يشهد استمرار العمليات الهادفة إلى اقتلاع الشعب الفلسطيني من أرضه وتشريدته عنها.

وفي أعقاب حربي ١٩٤٨ و١٩٦٧ ونتيجة لسياسات الاحتلال الإسرائيلي، أصبح ما بين خمسة وسبعة ملايين فلسطيني من السكان الذين يقدر عددهم بنحو عشرة ملايين نسمة في عداد اللاجئين، تمنعهم الحكومة الإسرائيلية من العودة إلى موطنهم^(٩١). وخلال العقد الماضي، شهد الفلسطينيون موجات متكررة من التشرد في حالات الطوارئ. فقد أدى بناء إسرائيل للجدار الفاصل داخل الضفة الغربية، والذي اعتبرته المحكمة الجنائية الدولية غير شرعي، إلى تشريد حوالي

(٩١) Abu-Libdeh, 2007, p. 14

١٥ ٠٠٠ شخص^(٩٢). وخلال الاجتياح الإسرائيلي لقطاع غزة بين ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ و ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، اضطر ٥٠٠ ٠٠٠ مدني فلسطيني، بينهم ٢٨٠ ٠٠٠ طفل، إلى مغادرة بيوتهم. وبلغت كلفة الأضرار التي لحقت بالهياكل الأساسية والاقتصادية ٧٠ في المائة من الكلفة الإجمالية للحرب، وقدرها ١.٣ مليار دولار^(٩٣). ولا يزال الآلاف من سكان غزة بلا مأوى منذ شباط/فبراير ٢٠٠٩^(٩٤). وأسفرت القيود التي فرضتها إسرائيل على التنقل داخل الضفة الغربية عن هجرة داخلية كبيرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية، لا سيما إلى رام الله^(٩٥). وأدت السياسات الإسرائيلية الهادفة إلى تغيير التركيبة السكانية لمدينة القدس إلى فصل القدس الشرقية عن أراضيها الداخلية الطبيعية والوطنية. وأثر تركيز أنشطة السلطة الفلسطينية في منطقة رام الله بشدة على تطبيق الهيكل التنظيمي الهرمي ومعالمه في فلسطين. وعلاوة على ذلك، أظهرت آخر الدراسات أن عددا كبيرا من المهنيين الفلسطينيين، لا سيما في قطاعي الصحة والتعليم العالي، يبحثون عن فرص عمل في بلدان أخرى، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي والولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا^(٩٦).

وتراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين بنسبة ٦.٤ في المائة في عام ٢٠٠١ وبنسبة ٣.٧ في المائة في عام ٢٠٠٢، بعد اندلاع الانتفاضة الثانية وتكثيف التوغلات العسكرية الإسرائيلية^(٩٧).

وفي عام ٢٠٠٦، سجل الناتج المحلي الإجمالي انخفاضا حادا قدره ٨.٨ في المائة، ولم يسجل أي نمو في عام ٢٠٠٧^(٩٨)، بسبب الحصار المفروض على حركة البضائع والأشخاص والموارد المالية. وتضرر النمو أيضاً من الاستمرار في مصادرة الأراضي وبناء الجدار الفاصل، وتفاقم الوضع بسبب الصراعات الداخلية. وتضاعفت معدلات البطالة حتى بلغت مثليها تقريباً في أعقاب

(٩٢) الأمم المتحدة، حالة حقوق الإنسان في فلسطين وفي الأراضي العربية المحتلة الأخرى، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧، جون دوغارد، A/HRC/7/17، الفقرة ٣٨.

(٩٣) السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٩.

(٩٤) شبكة الأنباء الإنسانية، متاح على الموقع: www.irinnews.org، ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠٩.

(٩٥) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، هجرة العمالة الفلسطينية إلى محافظة رام الله والبيرة، الأسباب والآثار الاقتصادية، ٢٠٠٨.

(٩٦) مطرية، أبو هنطش وعامر، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، هجرة الأدمغة من المجتمع الفلسطيني، مع دراسة استكشافية لقطاعي الصحة والتعليم العالي.

(٩٧) United Nations. National Accounts online database, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>, accessed May 2009.

.Ibid (٩٨)

الانتفاضة الثانية، من ١٤.٥ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٦ في المائة في عام ٢٠٠٨^(٩٩). وقدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن المؤسسات الإنتاجية، بما فيها القطاع الخاص، ستتكبد تكاليف غير مباشرة قدرها ٨٠٤ ملايين دولار بسبب الخسائر الناجمة عن تعليق الأنشطة الاقتصادية اليومية في عام ٢٠٠٩ في أعقاب حرب ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على غزة^(١٠٠).

ويؤدي القطاع الخاص في فلسطين دوراً هاماً في الاقتصاد. ويضم ٨٨٠ ١٠٥ مؤسسة صغيرة ومتوسطة تمثل نحو ١٠٠ في المائة من المؤسسات الموجودة^(١٠١). وبلغت نسبة المؤسسات الخاصة ٢٨ مؤسسة لكل ١٠٠٠ شخص، وهو ثاني أعلى معدل في المنطقة بعد لبنان، كما ساهمت بنسبة ٢٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧. وساهمت الأسر، بما في ذلك الأنشطة التجارية غير الرسمية، بنسبة ٤٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧، وبذلك يصل مجموع مساهمة القطاع الخاص إلى ٧٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام نفسه (انظر الشكل ٣). غير أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي قد تراجعت اليوم، بعد أن كانت ٨٥ في المائة في الفترة ١٩٦٧-١٩٩٥^(١٠٢). وأدى النزاع إلى تراجع كبير في أداء القطاع الخاص خلال العقود الأربعة الماضية. وتهيمن على القطاع الخاص المشاريع الصغيرة التي تعمل دون المستوى المرجو. وقد خسر هذا القطاع جزءاً كبيراً من قاعدته الصناعية، نظراً إلى إغلاق العديد من المؤسسات والمنشآت الصناعية، مما أدى إلى انخفاض الطلب على اليد العاملة. هذا التدهور جاء نتيجة لعدد من العوامل، خصوصاً تراجع زراعة الزيتون بسبب مصادرة الأراضي، واقتلاع أشجار الزيتون، وتكثيف عمليات التوغل العسكري الإسرائيلي في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢، وفرض قيود مشددة على الحركة والوصول إلى الأراضي، ومصادرة الأراضي لغرض إنشاء الجدار الفاصل^(١٠٣). وفي حين يشكل القطاع الخاص المصدر الرئيسي لفرص العمل في فلسطين، إذ مثل ٦٠ في المائة من مجموع اليد العاملة في عام ٢٠٠٨^(١٠٤)، ارتفعت مستويات البطالة والاعتماد على المساعدات ما إن تراجعت قدرة هذا القطاع على استيعاب اليد العاملة المتوقّرة.

وسجل تكوين رأس المال الثابت الإجمالي في فلسطين تراجعاً بمعدل ٤٠ في المائة تقريباً، إذ انخفضت قيمته من ٢.٠ مليار دولار في عام ١٩٩٩ إلى ١.٢ مليار دولار في عام ٢٠٠٧، مما

World Bank Development Indicators database, www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html, accessed on 29 April 2009. (٩٩)

(١٠٠) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كتاب فلسطين الإحصائي السنوي ٢٠٠٨، www.pcbs.gov.ps.

(١٠١) المرجع نفسه.

(١٠٢) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، أوراق العمل ووقائع المؤتمر السنوي ٢٠٠٧، الاقتصاد الفلسطيني: أربعون عاماً على الاحتلال... أربعون عاماً من إبطاء التنمية.

(١٠٣) المرجع نفسه.

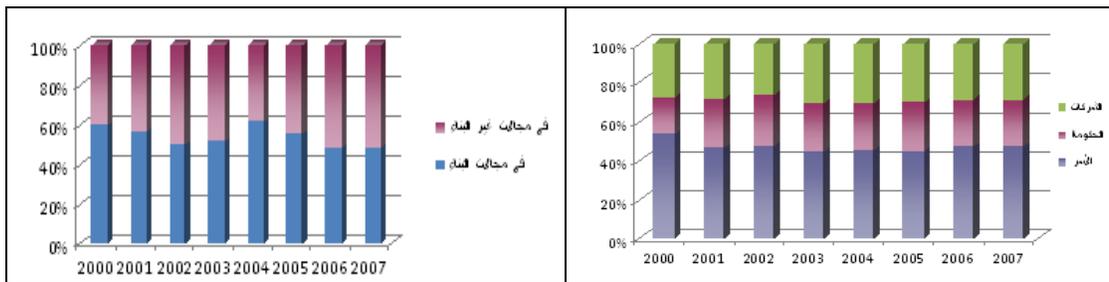
(١٠٤) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مرجع سبقت الإشارة إليه.

عرض احتمالات النمو في الأجل الطويل للخطر^(١٠٥). كما تراجع الاستثمار الهادف إلى الحفاظ على البنية التحتية الإنتاجية أو تعزيزها في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥، بينما تركزت الاستثمارات بمعظمها، أي بنسبة ٦١ في المائة منها، على البناء وإعادة الإعمار في عام ٢٠٠٤، وليس على بناء القدرة الإنتاجية (انظر الشكل ٣). وتفرض الحالة الأمنية والقيود على وصول المنتجات والأشخاص ورؤوس الأموال إلى الأسواق خارج إسرائيل تحديات جسيمة تعوق تنمية القطاع الخاص في فلسطين. وبالرغم من ذلك، لا يزال عدد كبير من الشركات الصغيرة والمتوسطة موجوداً لغاية اليوم، لأن هذه الشركات تعتمد استراتيجيات تعزز قدرتها على الصمود.

الشكل ٣

توزيع تكوين رأس المال الثابت الإجمالي بالأسعار الثابتة في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٧-٢٠٠٠

توزيع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي حسب القطاعات في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٧-٢٠٠٠



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات المكتب المركزي للإحصاء الفلسطيني، كتاب فلسطين الإحصائي السنوي، ٢٠٠٨.

تختلف القدرة على التحكم بالسياسات بين فلسطين والعراق. فلسطين تفتقر إلى عملة وطنية، مما لا يترك لها سوى أدوات محدودة جداً لرسم سياستها النقدية^(١٠٦). كما أن معاملاتها الاقتصادية تجري بثلاث عملات، هي الدولار الأمريكي والدينار الأردني والشيك الإسرائيلي، في سياق ترتيب نقدي يجمع بين عدد من الجوانب السلبية لنظامين متناقضين لسعر الصرف. فمن ناحية، يؤدي

(١٠٥) المرجع نفسه.

(١٠٦) تندرج القضايا النقدية في الضفة الغربية وقطاع غزة ضمن مسؤولية سلطة النقد الفلسطينية. وتتولى السلطة مهمة منح التراخيص لجميع المصارف العاملة في الضفة والقطاع، والاحتفاظ باحتياطياتها، وتنظيم عملياتها لضمان ملاءتها وسيولتها واستقرارها. والسلطة مخولة بتقديم القروض للمصارف التجارية، عبر توفير نوافذ الخصوم، وأداء دور المقرض كمالأخبر. وتتحكم السلطة بالمعروض النقدي إلى حد ما، وذلك باستخدام أدوات معينة. وتشمل هذه الأدوات إدارة ودائع الحكومة، وعمليات السوق المفتوحة بالعملة الأجنبية، وتقديم قروض قصيرة الأجل. غير أن هذه الأدوات مفيدة على الأجل القصير ولتنفيذ عمليات متوسطة الحجم ليس إلا، ولا يمكن لأي منها تلبية الطلب الزائد على الاحتياطيات ما لم تكن سلطة النقد مستعدة لاقتراض مبالغ كبيرة من البلدان الأجنبية، مما يلقي عبئاً على النظام المالي.

عدم وجود عملة وطنية إلى سياسة نقدية تفتقر إلى الكفاءة، كما هو الحال في نظام سعر الصرف الثابت. ومن ناحية أخرى، قد يؤدي التداول بثلاث عملات إلى زيادة التكاليف الناتجة عن التقلبات في أسعار الصرف والملازمة لنظام سعر الصرف المرن. وبالإضافة إلى ذلك، يحدّ نظام العملة المتعددة من قدرة المصارف التجارية على أداء وظيفتها الرئيسية المتمثلة في تحويل آجال استحقاق الديون، وذلك بسبب عدم ملاءمة العملة، وتلك مشكلة تواجهها الحافظات عادة. ويثني ذلك المصارف عن تقديم القروض الطويلة الأجل والأساسية للاستثمار والنمو^(١٠٧). ويقوم الاقتصاد الفلسطيني أيضاً على نظام مالي ضعيف. فعائدات الضرائب التي تجنيها السلطة الفلسطينية لا تشكل أكثر من ٣٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الراهن، في حين تصل نفقاتها العامة إلى حوالي ٧٠ في المائة منه. ويجري سد هذه الفجوة بواسطة المساعدات الخارجية المقدمة من الجهات المانحة، مما يؤدي إلى الاعتماد على المساعدات التي تخضع لاعتبارات جغرافية سياسية^(١٠٨).

باء- العراق

يمثل النزاع الدائر في العراق ذروة الأحداث التي تعتمل منذ ثلث قرن تقريباً، منها حربان كبيرتان، ومجموعة من الصراعات الداخلية، والعقوبات الاقتصادية الدولية التي تنقل كاهل العراق منذ بضعة عقود. فقد قامت قوة متعددة الجنسيات تقودها الولايات المتحدة الأمريكية بغزو العراق في آذار/مارس ٢٠٠٣، ثم أسقطت النظام وبقيت في البلد لمحاربة عدد من فصائل المقاومة، وذلك في محاولة لإحلال الاستقرار في العراق والمساهمة في تنميته السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستدامة. وألحقت الحرب أضراراً جسيمة بالهياكل الأساسية، بما فيها الطرق السريعة والجسور ومنتشآت الكهرباء وشبكات المياه ومنظومة الاتصالات السلكية واللاسلكية والسكك الحديدية ومصافي النفط. والأخطر من ذلك انهيار المؤسسات العامة وتقويض سيادة القانون بالكامل، بعد أن عمدت سلطة الاحتلال إلى حلّ الجيش الوطني وقوات الأمن.

وخلفت الحرب وانهيار النظام الأمني أعداداً كبيرة جداً من اللاجئين والنازحين داخلياً. ففي عام ٢٠٠٧، نزح ٢.٢ مليون عراقي داخل بلدهم، في حين فرّ مليوناً عراقياً منه^(١٠٩). ويؤدي التشرّد الداخلي إلى تمزق الهوية الوطنية العراقية، إذ إنه يوحد المناطق على أساس الهوية الطائفية. ويعيش معظم العراقيين الذين فروا من بلادهم كلاجئين في البلدان المجاورة. ويقدر بأن ١.٤-١.٢ مليون يعيشون في الجمهورية العربية السورية^(١١٠)، و٤٥٠.٠٠٠ إلى ٥٠٠.٠٠٠ في

(١٠٧) تنشأ هذه المشكلة عندما تكون خصوم المصارف بعملة مرتفعة القيمة ومعظم أصولها بعملة منخفضة القيمة. والخطر الناتج عن ذلك يمنع المصارف من أداء وظائف تحويل آجال الأدوات المالية المختلفة، وقبول الودائع على الأجل القصير، وتقديم القروض على الأجل الطويل.

(١٠٨) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ٢٠٠٩، الجدول ٤، ص ٧.

(١٠٩) UNHCR, 2008, p. 307

(١١٠) UNHCR, 2007, p. 25

الأردن^(١١١)، و ١٠٠ ٠٠٠ في مصر^(١١٢)، ٢٠٠ ٠٠٠ في بلدان مجلس التعاون الخليجي^(١١٣)، ونحو ٥٤ ٠٠٠ في إيران^(١١٤) و ٥٠ ٠٠٠ في لبنان^(١١٥). وتقع التداعيات الاقتصادية لمشكلة اللاجئين في شقين. أولاً، تؤدي مشكلة اللجوء إلى خسائر في رأس المال البشري، إذ يضم اللاجئون عددا كبيرا من الأشخاص المتعلمين الذين فروا من العراق بعد أن نجحت سلسلة من الاغتيالات في قتل مئات العلماء والمهندسين وأساتذة الجامعات وغيرهم من المهنيين. وثانياً، يلقي اللاجئون عبئاً ثقيلاً على اقتصادات البلدان المضيفة، ولا سيما الجمهورية العربية السورية والأردن، والتي تتخبط بالفعل في مشاكل البطالة والإسكان ولا تنعم بوفرة من الموارد لتقديم الخدمات العامة.

وسقط أكثر من ١٠٩ ٠٠٠ مدني في عداد الضحايا المباشرة للحرب بين أيار/مايو ٢٠٠٣ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، كما تكبد العراق خسائر بمليارات الدولارات^(١١٦). وتعثرت الجهود التي كان المرفق الدولي لصندوق تعمير العراق يبذلها لإعادة إعمار البلد في عام ٢٠٠٤، بسبب الوضع الأمني. واستؤنفت عملية التعمير في عام ٢٠٠٥، وأطلق ٢٥٠٠ مشروع بقيمة ٥.٧ مليارات دولار^(١١٧). ولا تزال هذه العملية أقل من أن تعوض عن الأضرار الجسيمة التي لحقت بالاقتصاد العراقي.

وقبل حرب عام ٢٠٠٣، كان الاقتصاد في العراق مركزياً، إذ كانت الدولة تملك معظم القطاعات الإنتاجية أو تتولى الإشراف عليها كلياً أو جزئياً^(١١٨). وكان نشاط القطاع الخاص يقتصر على التجارة والمقاولات والنقل والزراعة، في حين كانت المؤسسات العامة تدير القطاعات المصرفية والتأمين والصناعة^(١١٩). وخلف النظام العراقي المخلوع إرثاً من الدين الخارجي، وتشير التقديرات إلى أن أكثر من ٨٠ في المائة منه قد ألغى^(١٢٠).

(١١١) FAFO, 2007, p. 3.

(١١٢) الإسكوا، ٢٠٠٩، ص ٢٧. مساهمة الحكومة المصرية في دراسة حول التشرذ (تقديرات)، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨؛ تقدر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين هذا العدد بـ ٧٠ ٠٠٠.

(١١٣) UNHCR, 2007, op. cit., p. 25.

(١١٤) Ibid.

(١١٥) المجلس الدانمركي للاجئين، مسح حول العراقيين في لبنان، ٢٠٠٧.

(١١٦) ESCWA calculations based on the data in O'Hanlon and Campbell, 2009, at: <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>.

(١١٧) Government of Iraq, 2007, p. 3.

(١١٨) د. سناء العمري وقصي ابراهيم، القطاع الخاص في العراق - نظرة سريعة، نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

(١١٩) المرجع نفسه.

(١٢٠) Martin Weiss, CRS Report for Congress, Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential Implications for International Debt Relief.

والوضع في العراق قد يبدو مختلفا بعض الشيء عنه في فلسطين. فالعراق هو بلد مصدر للنفط، وارتفاع أسعار النفط عزز آفاق النمو الاقتصادي في هذا البلد في عام ٢٠٠٦. والواقع أن الاقتصاد العراقي قد دُمر في عام ٢٠٠٣، وأن النمو الذي شهدته لاحقا وعلى مراحل أظهر مستوى معيناً من الانتعاش لأنه بدأ من قاعدة منخفضة. ويواجه العراق بعض تحديات خطيرة من جراء الصراع، منها انعدام الاستقرار الاقتصادي. ومقارنة ببلدان أخرى منتجة للنفط، يتبين أن العراق يفرط في الاعتماد على النفط، وأن الهياكل الأساسية اللازمة لتنمية القطاعات الإنتاجية ما زالت تفتقر إلى الكفاءة^(١٢١). ففي عام ٢٠٠٦، بلغ معدل البطالة في العراق ١٧.٥ في المائة^(١٢٢). كما كان في أنشطة المتمردين خطر كبير على الأمن، ودافع للزوح وتدفق رؤوس الأموال بمبالغ ضخمة إلى الخارج.

وفي أعقاب الحرب في عام ٢٠٠٣، نُفذت بعض "الإصلاحات الاقتصادية" لدفع الاقتصاد باتجاه السوق المفتوحة. وأزيلت القيود المفروضة على التجارة، واعتمد قانون جديد للاستثمار بهدف تعزيز الاستثمارات الخاصة الأجنبية والمحلية. غير أن القطاع الخاص لم يحقق النمو المرجو. فقد انخفضت حصة هذا القطاع في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي بشكل حاد بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٦، واستقرت هذه النسبة على ١.٧ في المائة في عام ٢٠٠٦ (انظر الشكل ٤). ويعزى ذلك إلى عوامل عديدة، يبقى أبرزها انعدام الأمن، وارتفاع المخاطر التي ينطوي عليها القيام بمشاريع تجارية. ويتردد المستثمرون المحليون والأجانب حيال الاستثمار في العراق. حيث تكاليف العمليات التجارية مرتفعة جدا، وإجراءاتها مرهقة، وخصوصا إجراءات الدخول إلى البلد والخروج منه^(١٢٣). ويشير توزيع الاستثمارات على مختلف القطاعات إلى أن حصة قطاع البناء بلغت ٤٦ في المائة من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٦ (انظر الشكل ٤). وهذا الارتفاع النسبي، إذ يبدو طبيعياً في البلدان التي تتخبط في الصراعات وتحتاج إلى الاستثمارات لإعادة بناء المرافق والمنازل المتضررة، يدلّ على قلة الاستثمارات في القدرات الإنتاجية، مثل الآلات والمعدات، وكذلك قلة الاستثمارات المحدودة في قطاع الأعمال. ولا تتوفر معلومات عن عدد الشركات وحجمها، ولكن الدراسات تبين أن مجموعة كبيرة منها هي من القطاع الخاص^(١٢٤).

اعتمد العراق سياسة نقدية في أعقاب الحرب لتحقيق هدف وحيد، هو استقرار سعر الدينار العراقي ومعدل التضخم. وقد تحقق هذا الهدف، إذ ارتفعت قيمة الدينار مقابل الدولار الأمريكي من نحو ٢٢٢٠ ديناراً للدولار الواحد في عام ٢٠٠٣ إلى حوالي ١٤٥٠ ديناراً في عام ٢٠٠٤، ومن ثمّ استقرت عند ١٢٠٠ دينار منذ ذلك الوقت^(١٢٥). وبالمثل، انخفض معدل التضخم من ٣٣ في

(١٢١) الإسكوا، ٢٠٠٨، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

(١٢٢) World Bank Development Indicators database available at: www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html, accessed on 29 April 2009.

(١٢٣) الإسكوا، ٢٠٠٧.

(١٢٤) المرجع نفسه.

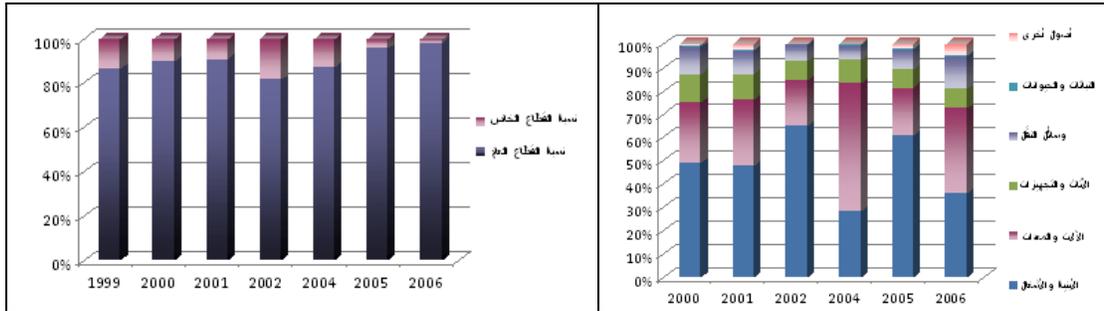
(١٢٥) في عام ٢٠٠٨، كان متوسط قيمة الدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي ١١٧٢ ديناراً مقابل الدولار الواحد. انظر: www.eiu.com، EIU، كما ورد في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٩.

المائة في عام ٢٠٠٣ إلى حوالي ٤ أو ٥ في المائة في عام ٢٠٠٤. غير أن ثمن هذا الانجاز كان حصر دور السياسة النقدية في مجال تحقيق استقرار سعر الصرف، وإسناد إدارة الطلب الفعلي إلى السياسة المالية بشكل كامل. غير أن الحالة المالية في العراق لم تحقق الاستقرار لأنها مرتبطة بعائدات النفط. ويتوقع أن تتراجع من حالة فائض قدره ١٢ مليار دولار أمريكي (١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام ٢٠٠٨ إلى حالة عجز قدره ٢٣ مليار دولار أمريكي (٣٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام ٢٠٠٩، مما يعكس الانخفاض الحاد في أسعار النفط^(١٢٦). ولا تؤدي الضرائب وظيفتها الاقتصادية المفترضة، وهي زيادة الدخل وتوفير أداة لتحقيق الاستقرار التلقائي وإعادة توزيع الدخل، إذ يبلغ مجموع الضرائب أقل من ٢ في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية^(١٢٧). ولم يعدل تصميم نظام الإنفاق العام وفقا للاحتياجات الإنمائية لغاية الآن، وإنما تُخصص نسبة تفوق ٧٥ في المائة من ميزانية الحكومة لتغطية النفقات الجارية^(١٢٨). ولا تزال الخدمات العامة متوفرة على نطاق ضيق جدا^(١٢٩).

الشكل ٤

مساهمة القطاعين العام والخاص في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي في العراق ١٩٩٩-٢٠٠٦

توزيع تكوين رأس المال الثابت الإجمالي حسب نوع الأصول، ٢٠٠٠-٢٠٠٦



المصدر: حسابات الإسكوا، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، حكومة العراق.

(١٢٦) المرجع نفسه.

(١٢٧) تشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن مجموع الضرائب المباشرة وغير المباشرة بلغ ١.١٦ في المائة من مجموع الإيرادات في عام ٢٠٠٦ و ١.٦٨ في المائة في عام ٢٠٠٨. صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩.

(١٢٨) بلغت النفقات الجارية ٦٧ و ٧٨ في المائة من إجمالي النفقات في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ بالترتيب. المرجع نفسه.

(١٢٩) أشارت دراسة حديثة إلى أن نسبة السكان القادرين على الحصول على خدمات الصحة العامة، ومياه الشرب، والتيار الكهربائي لأكثر من ١٢ ساعة في اليوم، وخدمات الصرف الصحي في شباط/فبراير ٢٠٠٩ تقدر بـ ٣٠ و ٤٥ و ٥٠ و ٢٠ في المائة بالترتيب. See O'Hanlon and Campbell, op. cit.

جيم- النزاعات: عقبات أمام نمو القطاع الخاص وتنميته في فلسطين والعراق

يبدأ هذا القسم بتحديد وتحليل أربعة أشكال مختلفة من الهدر وانعدام الكفاءة، وتسفر عنها النزاعات المزمّنة، وتقف حجر عثرة أمام نمو القطاع الخاص في فلسطين والعراق. ويحدد القسم بعد ذلك تداعيات العقبات التي تضعها النزاعات أمام القطاع الخاص في البلدين.

١ - العقبات أمام نمو القطاع الخاص وتطوره

(أ) الأنشطة غير المنتجة

يتخذ انعدام الكفاءة بسبب النزاعات عدة أشكال، لعلّ أهمها تقسّي ممارسة تحويل الموارد من الأنشطة المنتجة إلى الأنشطة غير المنتجة على نطاق واسع. ويحدث ذلك كلما كسب الأفراد دخلاً من جراء القيام بأنشطة لا تحمل أية قيمة اقتصادية بالنسبة إلى المجتمع بأسره. والسرققة والتهرب ودفع المال للحماية من الاستيلاء غير القانوني على الممتلكات هي أمثلة على الأنشطة غير المنتجة وغير القانونية^(١٣٠). والأخطر منها الأنشطة غير المنتجة التي تُستخدم فيها القوانين لضمان الحصول على الامتيازات الممنوحة من الدولة. ومن المعروف أن هذه الأنشطة تتكاثر في أثناء النزاعات، إذ تكون السلطات القانونية منهارة بفعل ظهور جهات فاعلة غير شرعية من خارج الدولة لديها مصلحة في إطالة النزاع.

(ب) الموارد الخاملة

يعزى انعدام الكفاءة في فلسطين والعراق إلى مجموعة من الأسباب، لعلّ أهمها خمول جزء كبير من عوامل الإنتاج وعدم استخدامها في إنتاج السلع والخدمات. فقد بلغت البطالة في فلسطين مستويات عالية جداً في عام ٢٠٠٨، إذ وصلت إلى نسبة ٤٤.٨ في المائة في قطاع غزة، وهي أعلى المعدلات في العالم^(١٣١). والعراق كذلك يعاني من مشكلة البطالة المزمّنة التي بلغت ١٧ في المائة في عام ٢٠٠٦. وأما البطالة المقنّعة، وتعني أن الفرد لديه وظيفة بالفعل ولكنه لا يكرس سوى جزء صغير من وقت عمله للقيام بأنشطة منتجة، فمنتشرة على نطاق واسع في العراق وفلسطين، وتشير التقديرات إلى أنها تطال اليوم أكثر من ثلث العاملين في العراق. والبطالة المقنّعة متفشية على نطاق واسع في القطاع العام في فلسطين، والذي يقصده العاطلون عن العمل كملاذ أخير لإيجاد فرص عمل. ويواجه رأس المال أيضاً مشكلة الخمول، أي أن المصانع تشتغل بأقل من كامل طاقتها^(١٣٢).

(١٣٠) تنتشر هذه الأنواع من الأنشطة غير المنتجة في البلدان التي تعيش نزاعاً أو حرباً أو مقاومة ضد الاحتلال. وقد أصبحت جزءاً هاماً من التكاليف الناتجة عن مزاولة الأعمال التجارية في العراق منذ بداية الغزو في آذار/مارس ٢٠٠٣.

(١٣١) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ٢٠٠٩، مرجع سبق ذكره، الجدول ١٢، ص ١٦.

(١٣٢) المرجع نفسه.

(ج) المناخ غير المؤاتي للأعمال التجارية

من المصادر الرئيسية لانعدام الكفاءة في القطاع الخاص في فلسطين والعراق وقوع هذين البلدين ضحية للنزاع الذي جردهما من القدرة على إصلاح بيئة الأعمال التجارية فيهما على نحو ما حدث في سائر بلدان الإسكوا خلال العقدين والنصف الماضية. فما زالت الأنظمة السارية فيهما معقدة جدا وتُحول إنشاء مشاريع تجارية جديدة وتشغيلها إلى مهمة عسيرة. ولا يتمتع النظام القانوني القائم في هذين البلدين بالفعالية اللازمة لإنفاذ العقود التجارية وحماية حقوق الملكية. كما أن نظامهما المالي يصعب على الشركات الصغيرة الحصول على رأس المال الذي تحتاج إليه لإنشاء المشاريع وتشغيلها.

وتفضي هذه البيئة غير المؤاتية للأعمال التجارية إلى سوء توزيع العوامل بين القطاعات أو الشركات. وبعبارة أخرى، تنعدم الكفاءة نتيجة لاستخدام العوامل في غير مكانها الأمثل. والقطاع الخاص في العراق وفلسطين تعوزه الكفاءة بسبب الحواجز التي تعوق الحركة. ولما يكون تنقل اليد العاملة بين القطاعات سهلا بسبب العنف وانعدام الأمن. وقد تبلغ العمالة مستواها الأمثل في المناطق الريفية أو المدن الصغيرة، حيث تفضل اليد العاملة البقاء في وظائف دون المستوى الأمثل في المدن الكبرى، لاعتبارات أمنية. وقد أدى الصراع المزمن في العراق وفلسطين إلى تنظيم الإنتاج ضمن مزارع صغيرة وشركات صناعية صغيرة يشغلها أفراد العائلة الذين لا يحصلون على أجور رسمية حسب ناتجهم الحدي، بل يتقاضون بدلا من ذلك أجرا حسب متوسط ناتجهم. ونتيجة لذلك، لا يترجم الفرق على مستوى الناتج الحدي لليد العاملة بين القطاعات تلقائيا إلى فرق في الأجور. وبالتالي، من المستبعد جدا أن تتوفّر أية حوافز تدفع العاملين إلى التنقل بين القطاعات.

(د) الاعتماد المتزايد على المساعدات

ما زالت السلطة الفلسطينية تعتمد على المساعدات المالية الخارجية منذ إنشائها في أيار/مايو ١٩٩٤^(١٣٣). وخلال فترة الحكم الذاتي المحدود في الأراضي الفلسطينية (١٩٩٤-٢٠٠٠)، استُخدم القسم الأكبر من هذه المساعدات لإعادة تأهيل الهياكل الأساسية وبناء المؤسسات، ولم يستخدم سوى جزء صغير منها في عمليات الإغاثة الإنسانية ولدعم الميزانية^(١٣٤). وفي ظل تفاقم الوضع الاقتصادي منذ عام ٢٠٠١، ازدادت المساعدات كثيرا وتحولت وجهتها بالكامل. فقد تضاعفت المصاريف من متوسط قدره ٥٣٠ مليون دولار سنويا في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ إلى أكثر من مليار

(١٣٣) بعد توقيع اتفاق أوسلو مباشرة، عقد مؤتمر دولي في واشنطن في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، شارك فيه ٤٣ بلدا تعهد بتمويل برنامج إعادة الإعمار والتنمية في فلسطين.

(١٣٤) يتفق معظم المراقبين على أن السلطة الفلسطينية ما كان لتتمكّن من البقاء لولا المساعدات المالية التي قدمها المانحون إليها، ولكن هذه المساعدات لم تؤدّ دورا فعالا في تغيير الظروف الداخلية أو الخارجية التي تعوق التنمية. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة والتنمية وتكوين الدولة، ٢٠٠٦؛ وBrynen (2000).

دولار سنويا في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٧^(١٣٥). وأما المبالغ الإضافية والأموال التي تعهد المانحون بتقديمها في إطار المساعدة الإنمائية، فخصّصت بالكامل لأعمال الإغاثة في حالات الطوارئ ولدعم الميزانية. وبما أن عملية التنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة لا تزال متعثّرة بسبب القيود الإسرائيلية على التجارة والتنقل، ازداد اعتماد الفلسطينيين على المساعدات الخارجية (الجدول ٩). وأشار تقرير أصدره البنك الدولي حديثاً إلى أن المساعدات الضخمة المقدمة للفلسطينيين يمكن أن تبطئ من وتيرة التدهور الاقتصادي، ولكنها لن تنعش القطاع الخاص بما يكفي للتخفيف تدريجياً من الحاجة إلى الدعم الخارجي^(١٣٦).

ويبين الجدول ٩ أن العراق تلقى مساعدات خارجية تفوق قيمتها ٢٣ مليار دولار في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧. وقدمت الولايات المتحدة الأمريكية الجزء الأكبر من هذه المساعدات، وساهمت فيها ٤٠ دولة أخرى. ومنتح الجزء الأكبر من المساعدات عبر قنوات ثنائية، ونُقذ في شكل مشاريع^(١٣٧). وأشارت تقارير تداولتها وسائل الإعلام الأمريكية عن هدر الأموال المقدمة لإعادة الإعمار، مما دفع الجهة المانحة إلى إنشاء مكتب المفتش العام الخاص لإعمار العراق في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. وقد أصدر المكتب تقريراً كل ثلاثة أشهر لمراجعة الحسابات، وتقارير متكررة لتقييم المشاريع الجارية. وأفادت هذه التقارير بأن مئات الملايين من الدولارات المخصصة لإعادة الإعمار صيرفت من دون الإبلاغ عنها، مما أدى إلى توجيه تهم جنائية إلى عدد من المواطنين الأمريكيين لسوء التصرف بهذه الأموال. ورسم آخر تقرير فصلي أصدره المكتب فيما يتصل بمراجعة الحسابات الفصلية صورة قاتمة للوضع الأمني المتدهور والهدر والاحتيايل والإحباط في سياق جهود إعادة إعمار العراق^(١٣٨). وانتقدت دراسة، أُعدت في عام ٢٠٠٧ بتكليف من وزارة التخطيط في العراق لتحليل قاعدة بيانات المساعدات الدولية، اعتماد منهجية المشاريع الثنائية في توزيع المساعدات، وأوصت بإدخال تغييرات متنوعة عليها^(١٣٩). وهدفت معظم التغييرات المقترحة إلى نقل ملكية عملية إدارة المساعدات إلى الحكومة العراقية تدريجياً، وذلك من خلال تعزيز دور المجلس العراقي للاستعراض الاستراتيجي المكلف بالإشراف على جميع مشاريع المساعدات. وفي هذا الصدد، أوصي بالبحث في الاستعاضة عن شكل هذه المشاريع بأشكال أكثر قابلية للإدارة، مثل

World Bank, 2009, available at: http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCJune09_Reportfinal.pdf. (١٣٥)

World Bank press review, 4 June 2009, available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,date:2009-06-04~menuPK:34461~pagePK:34392~piPK:64256810~theSitePK:4607.00.html#Story3>. (١٣٦)

(١٣٧) عرض حول التحديات القائمة والدروس المكتسبة فيما يتصل بعملية إدارة المساعدات الدولية في العراق. تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وزارة التخطيط. انظر الموقع الإلكتروني: www.mop-iraq.org.

(١٣٨) للاطلاع على تحليل لتقارير المحقق العام الخاص لإعادة إعمار العراق، انظر Tarnoff, 2009. للاطلاع على ملخص للتقرير الأخير، انظر: شبكة الأنباء الإنسانية، ٢١ حزيران/يونيو ٢٠٠٩، www.newsite.irinnews.org.

(١٣٩) أنشأت وزارة التخطيط والتنمية في العراق قاعدة بيانات المساعدات الدولية في عام ٢٠٠٥، بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

تقديم دعم مباشر للميزانية، واعتماد نهج قطاعية أو غيرها. وأشارت الحكومة العراقية إلى أنها تحبذ اعتماد النهج القطاعية، وذلك نظرا إلى كفاءتها الحالية والوضع الأمني الراهن^(١٤٠).

الجدول ٩ - المساعدات المالية الخارجية المقدمة لفلسطين والعراق

٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	١٩٩٩	
فلسطين					
١٣٢٢.٠	١٠١٩.٠	٦٣٦.٠	٣٥٣.٠	٤٩٧.٠	المساعدة الأجنبية (بملايين الدولارات)
٢٩.٢	٢٣.٦	١٣.٩	٨.٤	١١.٠	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي
١٠.١	٧٦	٥٠.٢	٣٤.٥	٢٣.٩	النسبة المئوية من إجمالي الاستثمارات
العراق					
٥٧٨٥.٨	٦٨٥٣.٩	٩٤٧٥.١	٢٣١٩.٧		المساعدة الأجنبية (بملايين الدولارات)
٨.٣	١٢.٥	٢٧.٩	٩.١		النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي
٤٩	٥٦	١٠.١	٣٦		النسبة المئوية من إجمالي الاستثمارات

المصدر: أُخذت البيانات المتصلة بفلسطين من المراقب الاقتصادي والاجتماعي (أيار/مايو ٢٠٠٩) الصادر عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية. وأخذت البيانات المتصلة بالعراق من قاعدة بيانات المساعدة الإنمائية والصادرة عن وزارة التخطيط العراقية، www.mop-iraq.org/dad.

٢ - تداعيات العقوبات الناتجة عن النزاع على تنمية القطاع الخاص

لقد أفضت العوامل المسببة للهدر وانعدام الكفاءة والتحرير والتبعية الاقتصادية إلى ظروف اقتصادية قاسية في فلسطين والعراق، أدت بدورها إلى انتشار الفقر وانحسار الأنشطة الاقتصادية وتشويه هياكل الاقتصاد الكلي وتفكك الهياكل القطاعية والتحول باتجاه الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية. ونتيجة لذلك، انهار القطاع الخاص وفقد قدرته على المساهمة في النمو والتنمية المستدامين في الأجل الطويل.

(أ) الفقر وانحسار الأنشطة الاقتصادية

شهدت الضفة الغربية وقطاع غزة انتشارا غير مسبوق للفقر في السنوات القليلة الماضية. ووفقا لمسح الأسرة للعام ٢٠٠٧، كان ٨٠ في المائة من الأسر في قطاع غزة ٤٥ في المائة من الأسر في الضفة الغربية يعيشون تحت خط الفقر^(١٤١). ويدل انتشار الفقر على هذا النطاق الواسع على استمرار تدهور الوضع الاقتصادي عموما. ويتجلى هذا الأمر من خلال تردّي نصيب الفرد

(١٤٠) Proliferation and fragmentation of donor aid to Iraq. May 2007, at: www.mop-iraq.org/dad.

(١٤١) صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٩.

من الدخل الحقيقي من نحو ٨٨ في المائة منه في الأردن في عام ٢٠٠٠ إلى ٤٣ في المائة في عام ٢٠٠٧^(١٤٢).

وتشير الأدلة المتاحة إلى أن حوالي ١٠ في المائة من الأسر العراقية تعيش في فقر مدقع، وأن ١٢-١٥ في المائة عرضة للوقوع تحت خط الفقر^(١٤٣). والجدير بالذكر أيضا أن الفقر في العراق يكتسب نمطا مناطقيا واضحا: فالأسر في المناطق الجنوبية تعاني من نسبة عالية جدا من الفقر، بينما تنعم الأسر في المناطق الكردية في الشمال بالثراء^(١٤٤).

(ب) تعطيل هياكل الاقتصاد الكلي

لقد عززت سنوات من الصراع الضاري مخاطر الاستثمار في فلسطين والعراق بشكل ملحوظ، إذ أصبح الاستهلاك وليس الاستثمار النشاط الاقتصادي المهيمن في كلا البلدين. ففي عام ٢٠٠٧، بلغ الاستهلاك والاستثمار في فلسطين نحو ١٤٤ في المائة و ٢٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالترتيب. ويعاني الاقتصاد الكلي من ثلاثة اختلالات رئيسية تكمن وراء هذا الأداء الاقتصادي الضعيف^(١٤٥). أولا، هناك فجوة على مستوى الموارد تتمثل في الارتفاع المفرط في نسبة الاستيراد، وقدرها ٦٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويتصل الخلل الثاني العام بسوق العمل التي تعاني من عجز مزمن عن توفير مستوى مرض من فرص العمل للقوى العاملة الأخذة في النمو. وفي عام ٢٠٠٧، كانت القوى العاملة تنمو بنسبة ثلاثة في المائة سنويا، وكان الاقتصاد المحلي يستوعب أقل من ٧٥ في المائة منها^(١٤٦). وأما الخلل الثالث على مستوى نفقات الحكومة وإيراداتها، فيتصل بمستوى الاعتماد على المساعدات المالية الخارجية، ويتجلى في العجز الكبير في ميزانية السلطة الفلسطينية. ووصل هذا العجز إلى نحو ٣٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨، بعد أن كان يبلغ ٢٨ في المائة في عام ٢٠٠٧، وتسبب مرات عدة بالتأخر في دفع رواتب موظفي السلطة الفلسطينية^(١٤٧).

وأما الوضع في العراق، فمختلف بسبب ريع النفط الذي يوفر أكثر من ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبعد اندلاع الحرب في عام ٢٠٠٣ مباشرة، وإثر التراجع الكبير في صادرات النفط، عانى العراق من فجوة في الموارد بلغت نحو ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. لكن هذه الفجوة سدت في عام ٢٠٠٦ وتحولت إلى فائض يعادل ٢١ في المائة من الناتج

(١٤٢) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ٢٠٠٩، مرجع سبق ذكره.

(١٤٣) Iqbal, 2006, p. 4.

(١٤٤) Ibid.

(١٤٥) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ٢٠٠٩، مرجع سبق ذكره.

(١٤٦) الباقون كانوا إما يعانون من البطالة (٢٦ في المائة) وإما يعملون في إسرائيل (١١.٥ في المائة). انظر

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ٢٠٠٩، مرجع سبق ذكره.

(١٤٧) المرجع نفسه.

المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧، نتيجة للزيادة في صادرات النفط^(١٤٨). وغني عن القول أن هذا الفائض يمثل أيضا اختلالا على صعيد الاقتصاد الكلي، لأنه يعني وجود فائض في المدخرات الوطنية مقابل الاستثمار الوطني^(١٤٩). وتُعزى إلى هذا النقص في الاستثمار الوطني مسؤولية الخلل الكبير الثاني الذي تعاني منه سوق العمل، وهو البطالة المزمنة بأرقام عشرية.

(ج) تفكك الهياكل القطاعية

الاختلالات الكلية المشار إليها أعلاه هي الأشكال الكلية التي تتجلى عبرها أوجه التشوه والتفكك على مستوى القطاعات. لقد خلقت عقود من الصراع تشوها هيكلها كبيرا حال دون تطور الزراعة والصناعة بشكل طبيعي في كل من فلسطين والعراق. وخلال العقدين الماضيين، ركزت مساهمة الزراعة والصناعة التحويلية (باستثناء النفط) في الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين عند حوالي ١٥ في المائة (خمسة في المائة هي مساهمة الزراعة وعشرة في المائة مساهمة التصنيع)، و١٢ في المائة تقريبا في العراق (١٠ في المائة هي مساهمة الزراعة و٢ في المائة مساهمة التصنيع). ولو تطور اقتصاد البلدين على غرار الاقتصادات الأخرى القابلة للمقارنة، لبلغت نسبة مساهمة الزراعة والصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي ضعفَي مستواها الحالي على الأقل في كلا البلدين^(١٥٠).

ويعاني كلا البلدين من خلل هام آخر على مستوى الحصص النسبية للقطاع الخاص مقابل القطاع العام. فقد أدت أربعة عقود من الاحتلال الإسرائيلي إلى انكماش القطاع العام في فلسطين، وتردي الهياكل الأساسية، وضعف الخدمات العامة، وترهل الإطار القانوني والمؤسسي. وتشير التقديرات إلى أن القطاع الخاص كان يوفر ٥٠ في المائة من خدمات التعليم و٨٠ في المائة من الخدمات الصحية في مستهل هذا القرن^(١٥١). ويعزى افتقار هذه الخدمات إلى الكفاءة جزئيا، إلى أنها مقدمة من القطاع الخاص، لأنها بحكم طبيعتها "سلع عامة". وبطبيعة الحال، فإن تركة النظام القائم على الإدارة المركزية للاقتصاد في العراق مغايرة تماما. فالقطاع العام في العراق هو الذي يعاني من الخلل، وقد أنتج في عام ٢٠٠٦ نحو ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ومول

United Nations, National Accounts online database, at: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/> (١٤٨)

[Introduction.asp](#), accessed May 2009.

(١٤٩) تتمثل الهوية الاقتصادية القومية في المعادلة التالية: (اس - اد) + (ح - ض) = (و - ص)، بحيث (اس) و (اد) و(ح) و(ض) و(ص) و(و) تمثل الاستثمار والادخار والإنفاق الحكومي والضرائب والصادرات والواردات، بالترتيب. ووفقا للحسابات القومية للأمم المتحدة (المجاميع الرئيسية)، سجل العراق في عام ٢٠٠٧ المجاميع التالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي: اد = ٣٦؛ اس = ١٧؛ ص = ٦٣؛ و = ٤٢. وهذا يعني أن فائض الادخار بلغ ١٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وعجز ميزانية الحكومة ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

(١٥٠) يبلغ متوسط هذه المساهمة في البلدان النامية المتوسطة الدخل ٢٥-٣٥ في المائة.

UNCTAD, Prospects for Sustained Development of the Palestinian Economy: Strategies (١٥١) and Policies for Reconstruction and Development" UNCTAD/ECDC/SEU21 Aug 1996 footnote 33 page 103.

جميع النفقات الاستثمارية تقريبا (٩٨ في المائة)^(١٥٢). وتوجد في العراق مئات الشركات المملوكة للدولة والتي تفتقر إلى الكفاءة ويمكن تحسينها من خلال إعادة تنظيمها كشراكات بين القطاعين العام والخاص.

(د) التحول نحو الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية

شهد القطاع غير الرسمي نموا كبيرا في كل من فلسطين والعراق خلال السنوات القليلة الماضية. فالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية باتت آلية لا غنى عنها للبقاء في الأراضي الفلسطينية التي تخضع لفترات مطولة من الإغلاق الداخلي والخارجي^(١٥٣) وترزح تحت عبء حظر التجول والحصار المفروض منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. ولم يعد الاقتصاد الرسمي قادراً على استيعاب جميع العمال الذين فقدوا وظائفهم في إسرائيل وكذلك في القطاع الخاص، نظراً إلى التراجع الكبير في الاستثمارات الخاصة. وتم استيعاب العديد من هؤلاء في أنشطة غير رسمية، مما أدى إلى استبدال العمل المأجور بالعمل للأسرة وإلى زيادة الاعتماد على القروض واللجوء إلى زراعة الكفاف وتقليص المعاملات النقدية إلى أدنى حد ممكن.

وفي العراق، شهد القطاع غير الرسمي نموا ملفتا منذ اندلاع الحرب في عام ٢٠٠٣. وأدى انهيار النظام الأمني وانتشار العنف إلى تدمير الكثير من المشاريع الجارية في الاقتصاد الرسمي. وتولى القطاع غير الرسمي تقديم كثير من الخدمات الصغيرة في المناطق الحضرية في حين سجلت معدلات النشاط الإجرامي ارتفاعا حادا. ويقدر البعض حجم الاقتصاد غير الرسمي في العراق بنحو ٦٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو يضم ٨٠ في المائة من القوى العاملة^(١٥٤). وتجدر الإشارة إلى أن قساوة الظروف المحيطة بالأعمال التجارية، والمبينة أعلاه، هي السبب الرئيسي لنمو القطاع غير الرسمي في فلسطين والعراق. وفي ظل نظام قانوني عاجز عن إنفاذ العقود وحماية حقوق الملكية، ونتيجة للأنظمة المعقدة جدا التي تحول الشروع في الأعمال التجارية إلى مهمة صعبة، يفضل الناس البقاء في القطاع غير الرسمي.

دال - الممارسات الحميدة في مجال صمود القطاع الخاص في منطقة الإسكوا: حالة لبنان

يمكن للدولة، بالإضافة إلى دورها الأساسي في توفير الأمن، أن تعتمد عدة استراتيجيات لدعم تنمية القطاع الخاص في غمرة النزاعات، بما في ذلك توفير التمويل في حالات الطوارئ. ومثال

(١٥٢) أُخذت هذه الأرقام من الحسابات القومية في العراق، كما نشرها الجهاز المركزي للإحصاءات وتكنولوجيا المعلومات في العراق للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، وزارة التخطيط والتنمية، العراق، الجداول ٨/١٤ و ١٠/١٤ و ١١/١٤. متاح على الموقع <http://cosit.gov.iq/english/index.php> كما ورد في أيار/مايو ٢٠٠٩.

(١٥٣) يفرض الجيش الإسرائيلي إغلاقا داخليا وخارجيا على الأراضي الفلسطينية. الإغلاق الداخلي ينتج عن قيام الجيش بقطع الطرق بين المدن والقرى داخل الأراضي الفلسطينية، والإغلاق الخارجي يتمثل في إغلاق الحدود مع الأردن ومصر.

على ذلك برنامج تقديم الدعم العام للقطاع الخاص في لبنان. والقطاع الخاص في لبنان يؤدي دورا أساسيا في النشاط الاقتصادي، وتشجع سياسات السوق المنفتحة نسبيا روح المبادرة الحرة ونمو مؤسسات هذا القطاع. وتهيمن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على القطاع الخاص، وقد بلغ مجموعها ما يقدر بـ ١٩٣ ٠٠٠ مؤسسة في عام ٢٠٠٨^(١٥٥). وتبلغ نسبة المؤسسات إلى الأشخاص ٥٤ لكل ١ ٠٠٠ نسمة في لبنان، وهي الأعلى في المنطقة^(١٥٦). والقطاع الخاص هو مصدر أساسي للاستثمارات، وقد ساهم في ٩٠ في المائة من إجمالي تكوين رأس المال الثابت في عام ٢٠٠٧^(١٥٧). وهو أيضا المصدر الرئيسي للعمالة، إذ يمثل ٨٣.٣ في المائة من إجمالي العمالة في عام ٢٠٠٧^(١٥٨).

لقد تكبدت مؤسسات القطاع الخاص خسائر فادحة نتيجة لحرب تموز/يوليو ٢٠٠٦ والحصار التجاري الذي فرض على لبنان لمدة شهرين تقريبا. وتعرضت أكثر من ٨٥٠ مؤسسة خاصة، كليا أو جزئيا، لأضرار مادية مباشرة^(١٥٩). وبلغت القيمة الإجمالية للأضرار المباشرة التي لحقت بالقطاعات التجارية والصناعية والزراعية ٥٩٠ مليون دولار^(١٦٠). كما تعرض القطاع الخاص لخسائر كبيرة جدا وغير مباشرة نتيجة لحالات الإغلاق وفقدان فرص العمل. ومن بين الاحتياجات الفورية للقطاع الخاص والتي تسببت بها تلك الظروف إعادة بناء الدمار المادي، ودعم المؤسسات المعنية بتمويل رأس المال العامل، وتسديد الالتزامات المستحقة للمصارف. وعبأت الحكومة ما مجموعه ١.٥ مليار دولار لدعم القطاع الخاص، تنفيذا لبعض أحكام مقررات مؤتمر باريس ٣^(١٦١). وقد استُخدم جزء من هذه الأموال لتوسيع نطاق خطط الإقراض العام المدعومة لتشمل القطاع الخاص. وقدمت قروض ميسرة لمؤسسات القطاع الخاص بدعم من البنك المركزي وعبر المصارف التجارية. وأُخذت تدابير لمساعدة الشركات الخاصة على استئناف أنشطتها، وجرى التخفيف من الشروط التي كانت تُفرض على المؤسسات المتضررة من النزاعات مقابل تسليفها. ويبيّن الإطار ١ أمثلة على التدابير المتخذة^(١٦٢).

World Bank Development Indicators database 2008, at: www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html, accessed in May 2009. (١٥٥)

.Ibid (١٥٦)

.Government of Lebanon, 2007, table 24, p. 41 (١٥٧)

(١٥٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والجمهورية اللبنانية، ٢٠٠٨.

.Rebuild Lebanon, 2006, p. 11 (١٥٩)

.Ibid (١٦٠)

.Government of Lebanon, 2008 (١٦١)

(١٦٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: ESCWA, 2007, op. cit.؛ وزارة المالية، الجمهورية اللبنانية، العرض المنصل ببرنامج الحكومة اللبنانية لدعم القطاع الخاص.

الإطار ١ - التدابير التي اتخذتها الحكومة اللبنانية لإقراض مؤسسات القطاع الخاص
في أعقاب حرب تموز/يوليو ٢٠٠٦

التدابير المتخذة لصالح المؤسسات التي تعرضت لأضرار جسيمة مباشرة:

- تعزيز القدرة على الوصول إلى برامج القروض المدعومة وتمديد آجالها؛
- رفع سقف القرض؛
- توسيع نطاق القروض المدعومة بحيث تغطي مزيدا من الأصول؛
- تمديد فترة السماح (إلى سنتين) وآجال القروض (إلى عشر سنوات) بهدف تسهيل إعادة جدولة القروض المقدمة بالفعل.

التدابير المتخذة لصالح المؤسسات التي تعرضت لأضرار غير مباشرة:

- تقديم تسهيلات ائتمانية لمزيد من القطاعات والأنشطة الاقتصادية، مثل التوزيع والنقل والتخزين والتجارة والتعليم والصحة وغيرها؛
- توسيع نطاق التسهيلات المقدمة في مجال تمويل التجارة، من خلال تطوير الهيئات المعنية بالتمويل التجاري، مثل مؤسسة التمويل الدولية والبنك الأوروبي للاستثمار وغيرها.

واكتسب الدعم المقدم من القطاع العام للقطاع الخاص في أعقاب حرب ٢٠٠٦ شكل حوافز ضريبية، وفترات سماح، وإعفاءات ضريبية وإعفاءات أخرى تهدف إلى التخفيف من العبء الضريبي على المؤسسات. وأسهمت المنظمات الإقليمية في دعم القطاع الخاص إلى حد بعيد من خلال التعاون مع الحكومة. فقد قدم صندوق النقد العربي، وكذلك برنامج تمويل التجارة العربية التابع له، دعما لميزانية القطاع واعتمادات بقيمة ٢٥٠ مليون دولار، أي ما يعادل ١٧ في المائة من مجموع الأموال المخصصة للأنشطة والأعمال التجارية في القطاع الخاص^(١٦٣).

وقد عزز دعم القطاع العام للقطاع الخاص دور الدولة باعتبارها الجهة الرئيسية الداعمة للقطاع الخاص والمعنية بتسهيل شؤونه، وهو أمر يساهم في مرونته. ولا يتوفر أيما تقييم لأثر خطة تمويل القطاع الخاص. غير أن البرنامج أسهم في التخفيف من العبء المالي الملقى على عاتق المشاريع الخاصة والقطاع المالي عموما خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧. وأسهم أيضا في خفض عدد الشركات التي اضطرت إلى الإغلاق لأسباب مالية. كما يجري البحث في وضع سياسات عامة لتنمية القطاع الخاص على الأجل الطويل، وإن كان ذلك بوتيرة بطيئة نسبيا. ويحتل لبنان المرتبة الثامنة بين بلدان الإسكوا حسب مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، والمرتبة الـ ٩٩ بين ١٨١ بلدا^(١٦٤). وقد شرعت الحكومة بتنفيذ خطة لا تزال في أولى مراحلها لتنمية المنشآت الصغيرة

(١٦٣) المرجع نفسه.

(١٦٤) البنك الدولي، تقرير ممارسة أنشطة الأعمال في العالم العربي ٢٠٠٩، ص ٦٧.

والمتوسطة. وفي محاولة للحد من المتطلبات التنظيمية التي تلقي عبئا على القطاع الخاص، جرى تنفيذ مشروع مع مؤسسة التمويل الدولية تم خلاله تخفيض مدة تسجيل الشركات من ٤٦ يوما إلى ١١ يوما، مما عزز كفاءة الخدمات العامة المقدمة خلال هذه العملية واختزل الوقت اللازم والتكاليف المفروضة على مؤسسات القطاع الخاص. ولتحقيق نمو القطاع الخاص، ينبغي اعتماد سياسات إنمائية تهدف إلى الحد من الإجراءات التنظيمية وتعزيز كفاءتها، لا سيما في المناطق التي لا يزال لبنان متأخرا فيها وراء العديد من البلدان النامية، وهي إنشاء المشاريع وإغلاقها، ومعالجة تصاريح البناء، وإنفاذ العقود وتسجيل الملكية، كما يبينه ترتيبه في الجدول ١٠.

الجدول ١٠ - ترتيب لبنان حسب مؤشر سهولة ممارسة الأعمال التجارية

الترتيب بين ١٨١ بلدا	مؤشرات الأعمال	الترتيب بين ١٨١ بلدا	الترتيب العام
الإجراءات			الإجراءات
٨٨	حماية المستثمر	٩٨	إنشاء المشاريع
٤٥	الضرائب	١٢١	تراخيص البناء
٨٣	التجارة	٥٨	التوظيف
١١٨	إنفاذ العقود	١٠٢	التسجيل العقاري
١٢١	إنهاء المشاريع	٨٤	الحصول على القروض

المصدر: البنك الدولي، ممارسة أنشطة الأعمال في العالم العربي، ٢٠٠٩.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - التحديات وآليات الصمود

يستخلص من التحليل الوارد في هذه الورقة فكرتان رئيسيتان. أما الفكرة الأولى فهي العلاقة السببية بين النزاع والتنمية. فالنزاع هو عقبة أمام التنمية، والتنمية هي حاجز في وجه النزاع. ومع مرور الوقت، تتحول هذه العلاقة إلى علاقة تبعية للوضع السائد. فعملية التنمية الاقتصادية تتراجع في أثناء النزاع، وتراجعها يؤدي إلى تفاقم التوتر السياسي وتأجيج الصراع. والتناقض بين "النزاع" و"التنمية" يؤدي إلى نشوء حلقة مفرغة من الفقر والعنف. وأما الفكرة الرئيسية الثانية، فهي افتقار القطاع العام إلى هامش للمناورة وضعف القطاع الخاص في ظل النزاعات.

ويتبين من التحليل أن الاقتصاد في كل من فلسطين والعراق أصبح أسير المسار القائم على أثر عقود من النزاع والعنف السياسي^(١٦٥). وقد رسمت المؤسسات والسياسات التي تشكلت في أثناء النزاعات مساراً للاقتصاديين تتحكم به حلقة مفرغة من الفقر والعنف. ولا يمكن التحرر من هذه الحلقة، والتخلص من التبعية لمسار الماضي وسلوك مسار جديد يحركه النمو بعيداً عن النزاع، إلا بتحسين أداء القطاعين العام والخاص وإرساء أسس التنسيق بينهما. وينبغي تحديد ملامح هذا التنسيق ورصده في سياق التفاعلات المباشرة وغير المباشرة بين منظمات المجتمع المدني والمواطنين والمؤسسات الحكومية والمنشآت التجارية.

وأثبتت التجارب المتكررة أن النزاع يؤخر التنمية الاقتصادية، وأن التنمية الاقتصادية، في المقابل، تخمد النزاع. غير أن التنمية لا تعني مجرد تحقيق النمو الاقتصادي. فقد أثبتت التجربة أن النمو الذي يحدث في ظل انعدام المساواة، وحصر المكاسب في أيدي نخبة نافذة، واستبعاد الغالبية العظمى من الفقراء، هو نمو يسهم في تأجيج النزاعات عوضاً عن التخفيف من حدتها. وأثبتت التجربة أيضاً أن النمو الذي يكون لصالح الفقراء هو النمو الذي يحد من الفقر المطلق ويخفف من التفاوت في توزيع الدخل، ويسهم في نشوء حلقة إيجابية تُبعد البلد تدريجياً عن دورات العنف والنزاع. وهذه الحلقة تسهم في تحقيق النمو في المستقبل وفي تعزيز صمود القطاع الخاص، إذ تشجع الاستثمار في رأس المال البشري.

وقد أشار الفصل الثاني إلى أن بلدان الإسكوا ما زالت متأخرة عن سائر مناطق العالم في تحقيق التكامل الإقليمي، الذي هو خطوة لازمة نحو دمج اقتصادات هذه البلدان في الأسواق العالمية. كما إن التعاون والتنسيق على الصعيد بين جميع البلدان في المنطقة ضروري لمواجهة تحديات شتى

(١٦٥) يزداد استخدام مصطلح "التبعية لمسار معين" في الأدبيات الاقتصادية. ويشدد هذا المصطلح على الدور الهام للأحداث التاريخية والمؤسسات التي أنشئت على مر التاريخ في تحديد الإمكانيات التي يحتمل أن ينعم بها البلد في المستقبل. ويعني ذلك أن المؤسسات تفرض منذ تشكيلها مساراً معيناً لتطور البلد. وبعبارة أخرى، يعني ذلك أن دور التاريخ هام، وأن هذا التاريخ يستمر في التأثير على رسم مسار التغيير الاقتصادي والاجتماعي في المستقبل. ومن هنا ضرورة فهم الماضي بعناية، بما في ذلك الماضي الذي شهد نشأة النزاع، من أجل فهم طبيعة التحديات والمعوقات التي يواجهها البلد في الوقت الحالي. Boas, 2007.

لا يستطيع أي بلد أن يتصدى لها بمفرده. فالتكامل الإقليمي يعزز ترشيد الإنتاج والتجارة بين القطاعات، من خلال توزيع العمل وتنوع المنتجات. ويؤدي أيضا إلى تعزيز موقف المنطقة في المفاوضات التجارية مع سائر مناطق العالم. والأهم من ذلك أن معظم النزاعات في المنطقة لها بعد إقليمي ولا يمكن حلها من دون تنسيق إقليمي، لاتخاذ ترتيبات إقليمية جديدة يكون أساسها التكامل الاقتصادي.

ففي فلسطين، يعاني الاقتصاد من تبعية شبه مطلقة للاقتصاد الإسرائيلي. وقد تسببت التدابير التي اتخذتها إسرائيل في السنوات الأخيرة بحرمان الاقتصاد الفلسطيني من دخل ثلث قواه العاملة، وقطع الطريق على ٧٠ في المائة من وارداته و٩٠ في المائة من صادراته. وهذا الوضع من عدم التكافؤ الناجم عن العزلة يجعل العلاقة الاقتصادية القائمة بين الفلسطينيين والإسرائيليين علاقة غير مستقرة بطبيعتها ويجب تصحيحها إذا ما أريد تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في فلسطين^(١٦٦). أما القطاع الخاص الفلسطيني فيتكبد كلفة مرتفعة جدا في الإنتاج، بسبب القيود المفروضة عليه باعتباره طرفا بحكم الواقع في اتحاد جمركي مع إسرائيل. وأدى هذا الواقع إلى تحويل وجهة التجارة الفلسطينية بعيدا عن البلدان العربية المجاورة وسائر بلدان العالم، وإلى حصرها بالسوق الإسرائيلية. ونتيجة لذلك، ارتفعت كلفة رأس المال والسلع الوسيطة على المنتجين الفلسطينيين، وضغفت قدرتهم التنافسية في الأسواق الخارجية. والتكامل بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصادات العربية الأخرى هو السبيل إلى التخلص من التبعية الضارة للاقتصاد واحد.

وفي العراق، من الضروري أن يترافق تطبيع العلاقات بين العراق وجيرانه بتسوية الخلافات بين مختلف فصائل الشعب العراقي. وينبغي التأكيد على أن هذا التطبيع ليس ترتيبا مصطنعا. فهو يكمل الأواصر التاريخية والثقافية والدينية المتينة والمستمرة ويوطدها، ويرتكز على لغة مشتركة وقيم مشتركة. كما أن ملايين العراقيين يعيشون كلاجئين في البلدان العربية المجاورة. والتكامل الإقليمي سيسمح أيضا للعراق بالاستفادة من مشاركته في تنفيذ مشاريع إقليمية في مجال البنية التحتية للمياه والطاقة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية. ويتطلب تعزيز المشاريع المشتركة في الاستثمار والتجارة البينية وتنسيق الإجراءات المالية بين العراق وجيرانه. ولتحقيق ذلك، لا بد من إزالة الفوارق بين البلدان من حيث الضرائب على رؤوس الأموال، وكذلك إلغاء الحواجز الضريبية على الأنشطة عبر الحدود.

وبالإضافة إلى ذلك، يبقى الانتعاش الاقتصادي أحد أهم العوامل التي تساهم في بناء السلام. ففرص العمل وتوليد الدخل ضرورية لتحقيق الاستقرار في العديد من المناطق الخارجة من النزاع، ولمساعدة الأطراف المتناحرة سابقا على حشد الدعم للسلام في الفترات الانتقالية الحساسة. ولا بد من إيلاء الاهتمام اللازم في اقتصاد السوق لتعزيز المجالين الاجتماعي والبيئي، فهو كفيل بتقليص

(١٦٦) إن بلدين يقدمان على إبرام ترتيب اقتصادي بينهما لما يعود به هذا الترتيب من مكاسب على كل منهما. ولذلك، يسفر وقف هذا الترتيب عما يعرف بـ "تكاليف الانفصال"، التي لا تتضمن المكاسب الضائعة فحسب، بل أيضا التكاليف الناتجة عن إبرام ذلك الترتيب. وقد يؤدي التوزيع غير المتوازن لهذه التكاليف على البلدين إلى إضعاف أحدهما. فالبلد الذي يتكبد تكاليفا أعلى بكثير من البلد الآخر يسمي ضعيفا في وجه الطرف الآخر الذي يتمتع بقدرة تفاوضية أقوى تخوله انتزاع ما يريده من تنازلات اقتصادية أو سياسية.

الفوارق وتهدة التوترات الاجتماعية التي كثيراً ما تكون من الأسباب الجذرية للنزاعات وأعمال العنف. وتنمية القطاع الخاص هي النهج الرئيسي الذي يزود الفلسطينيين بالأدوات اللازمة للتصدي لأسباب النزاع وتخفيف، المظالم ودعم التقدم الاقتصادي والاجتماعي المستمر^(١٦٧).

ولذلك لا يمكن وضع حد للحلقة المفرغة للفقر والعنف في فلسطين والعراق بمجرد السعي إلى تسوية سياسية للنزاع، أو إلى تحسين الظروف الاقتصادية. فالحل يتطلب تحقيق المصالحة السياسية والتقدم الاقتصادي عن طريق إيجاد بيئة اجتماعية واقتصادية وسياسية جديدة، تتيح الاستفادة من جميع الموارد المتاحة، وإدارة الاقتصاد بنهج يجعل غالبية المواطنين يشعرون بأنهم شركاء متساوون، وأن مصلحتهم تكمن في حل النزاع وإحلال الاستقرار السياسي.

باء- توصيات بشأن السياسة العامة

١ - البلدان المتضررة من النزاعات في منطقة الإسكوا

ينبغي تحديد وجهة السياسة العامة في البلدان المتضررة من النزاعات بحيث تركز على درء النزاعات أو التخفيف من حدتها، وتتيح استخدام الأنشطة التجارية لأغراض البناء. فمن نتائج انتشار النزاعات تراجع مستويات التعليم، وكثرة الاعتماد على الموارد الطبيعية، والخلل في مقومات الحكم السليم. ويمكن معالجة هذه النتائج عن طريق تهيئة بيئة مؤاتية للأعمال، حيث تتوفر الآليات والأطر التي تدعم الأنشطة التجارية المشروعة. وتشير البحوث إلى أن خير سياسة للدولة في ظل النزاعات هي التي تنجح في الحد من الفوارق الأفقية. وفيما يلي مجموعة من الاقتراحات على صعيد السياسة العامة.

(أ) تأمين السلع العامة

إنتاج السلع والخدمات التي يتعذر إنتاجها في القطاع الخاص بالمستوى المطلوب، ومنها السلع العامة مثل الدفاع الوطني والأمن الداخلي؛ وضبط أسعار السلع والخدمات غير القابلة للمنافسة، وهي تشمل الاحتكارات الطبيعية مثل خدمات الهاتف والمياه والكهرباء؛ ودعم إنتاج السلع والخدمات التي تعتبر سلعا شبه عامة، وتشمل الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي.

(ب) بناء القدرات المالية

تتطلب إعادة بناء المؤسسات المالية بعد النزاعات وضع إطار قانوني وتنظيمي، وإنشاء سلطة مالية مركزية لتعبئة الإيرادات وتنسيق المساعدات الخارجية، ووضع آليات تُعنى برسم سياسات الإيرادات والنفقات وتنفيذها. وعلى الحكومة أن تتولى تنظيم المؤسسات المالية ليس بهدف ضمان المنافسة فحسب، بل أيضا حفاظاً على سلامة النظام المالي وصلابته.

(ج) الحد من الفوارق الأفقية

- نهج النمو لصالح الفقراء يعني بذل جهود متواصلة لدعم رأس المال البشري، من خلال وضع برامج تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة. وهذا النهج أساسي للحد من الفقر، إذ يسهم في زيادة الدخل والقدرة الإنتاجية. وهو يتطلب إجراء إصلاح شامل للنظام الضريبي وإعادة تخصيص النفقات العامة، باعتماد سياسة ذات بعدين. البعد القصير الأجل حيث يكون الهدف دعم القطاع الخاص في إنشاء صناعات تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة، وتولد فرص عمل للقوى العاملة غير الماهرة وشبه الماهرة في المناطق الريفية والحضرية، والبعد الطويل الأجل حيث يكون الهدف توسيع نطاق المشاركة الفعالة للفقراء في أنشطة القطاع الخاص وفي المجتمع المدني. وهذه السياسة الثنائية الأبعاد تؤدي إلى تمكين الفقراء، إذ تضمن بناء رأس المال البشري عن طريق زيادة فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية، وتطوير الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية، وكذلك تسهيل حصول الفقراء على الائتمانات؛
- اعتماد سياسات تضمن الوثام الاجتماعي، وذلك بتحقيق العدالة في توزيع الدخل وضمان تمثيل سياسي لجميع فئات المجتمع.

(د) الالتزام بالشفافية والمساءلة

يؤكّر الالتزام بالشفافية والمساءلة في إدارة الموارد الوطنية وتوفير السلع العامة أداة هامة من أدوات السياسة العامة للنهوض بتنمية القطاع الخاص ودرء النزاعات.

(هـ) تهيئة بيئة مؤاتية للأعمال

- تعزيز المنافسة من خلال اعتماد ما يلزم من أنظمة لمكافحة الاحتكار؛
- تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، باعتماد السياسات اللازمة في مجال المالية العامة والنقد وسعر الصرف؛
- دفع عجلة النمو الاقتصادي، بتقديم الحوافز لتراكم رأس المال المادي ورأس المال البشري وتشجيع التقدم التكنولوجي؛
- تشجيع الممارسات التجارية النظامية عن طريق الحد من الإجراءات التجارية المعقدة وإصلاح القوانين والأنظمة التجارية المؤاتية لتنمية القطاع الخاص وتنفيذها؛
- وضع تدابير للحد من تدفق الموارد لصالح الأنشطة الاقتصادية غير المشروعة أو وقفه، ومعاينة مرتكبي الممارسات غير القانونية.

(و) التكامل الاقتصادي الإقليمي

تواجه المنطقة مجموعة من التحديات الاقتصادية التي لا يستطيع أي بلد أن يعالجها بمفرده. وهذه التحديات لا تقتصر على القضايا البديهية المرتبطة بالتجارة وبضرورة إدماج المنطقة في الأسواق العالمية بالتساوي مع سائر المناطق، وبضرورة تحديث البنية التحتية وتطويرها على صعيد المنطقة. فهي تشمل الحاجة إلى تنسيق السياسات الاقتصادية بين بلدان المنطقة، بحيث تساهم في تشجيع الاستثمار في مشاريع مشتركة وإزالة التشوهات في سوق رأس المال عن طريق تنسيق النظم الضريبية. والتكامل الإقليمي لا يعني فقط فتح الحدود أمام التجارة، بل يهدف إلى ترشيد هيكل الإنتاج، وإلى إتاحة فرص جديدة لجذب استثمارات محلية وأجنبية قادرة على در الأرباح، وضمان الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي والكفاءة على صعيد الاقتصاد الجزئي. والتكامل الاقتصادي الإقليمي يسهم في تعزيز القطاع الخاص في بلدان المنطقة، إذ يضع في متناول هذا القطاع مزيداً من الفرص للوصول إلى السوق والاستفادة من مزايا وفورات الحجم والتخصص وتخفيض كلفة الإنتاج. وهذه المزايا مهمة للغاية بالنسبة إلى القطاع الخاص في فلسطين والعراق، حيث يتكبد هذا القطاع تكاليف مرتفعة نتيجة لعدم الاندماج في الأسواق الإقليمية والعالمية. وبالرغم من ذلك، ينبغي التأكيد على أن نجاح أي ترتيب نحو التكامل الاقتصادي الإقليمي يتطلب دعماً كاملاً من المجتمع الدولي بأسره.

(ز) تسخير مشاركة القطاع الخاص في بناء السلام

بإمكان القطاع العام إشراك القطاع الخاص في تسوية النزاعات وبناء السلام، عن طريق تعزيز دوره كجهة معنية ببناء السلام وكذلك إثبات قيمة ما يقدمه في تحقيق السلام والتنمية.

(ح) الامتناع عن إلحاق الضرر

ينبغي أن تحرص المؤسسات على مراعاة ظروف النزاع، وأن تدرك مدى تأثيرها على مجرياته. ومن هذا المنطلق، عليها أن تحرص في تنفيذ أنشطتها على تعزيز النمو الاجتماعي والاقتصادي الشامل، وأن تعتمد استراتيجيات منصفة في التوظيف وتوزيع الأرباح، وأن تحجم عن المشاركة في ممارسات عامة فاسدة أو عن دعمها.

(ط) بناء السلام

لا يقتصر دور القطاع الخاص في الإحجام عن التسبب بأي ضرر، بل يمكنه أن يسهم في بناء السلام بما يملكه من مهارات تفاوضية، ويختزنه من معرفة بظروف النزاع والمجتمع المحلي، وما يستند إليه من شبكات وعلاقات، وجميع هذه الوسائل يمكن أن تدعم مبادرات بناء السلام، ولكي تتوقف فعالية القطاع الخاص في بناء السلام، على تشكيل تحالف واسع من الشركات والمؤسسات والغرف التجارية والنقابات ورجال الأعمال البارزين. وقبل التقيد بهذا الالتزام، على القطاع الخاص أن يدرك ما عليه من مسؤوليات، وما يختزنه من إمكانيات، وما تنطوي عليه أنشطته من نتائج، بحيث تكون هذه المسؤوليات والإمكانيات والنتائج أساساً لتحديد هدف مشترك يبنى عليه الالتزام.

ويمكن أن تكون المبادرات الدولية والإقليمية والوطنية الزخم اللازم للعمل الجماعي، وذلك من خلال إنشاء برامج أو صناديق قد تعود بأرباح أكبر على القطاع الخاص. وفي هذا السياق، من المفيد للقطاع الخاص أن يوطد علاقاته مع المنظمات الدولية المانحة والمعنية بالتنمية ومع المنظمات غير الحكومية.

٢ - فلسطين والعراق

تركز التوصيات بشأن السياسة العامة في فلسطين والعراق على مبدأ أن الدولة قادرة على المساهمة في تعزيز صمود القطاع الخاص، وذلك بتهيئة بيئة مؤاتية للنمو والتنمية.

(أ) فلسطين

- وضع استراتيجية عامة للنمو تقوم على ثلاث دعائم أساسية. الدعامة الأولى في ربط جهود الإغاثة في حالات الطوارئ بالأهداف الإنمائية الطويلة الأجل. ويمكن للسلطة الفلسطينية تحقيق هذا الربط بالشروع في أشغال عامة تلبي الحاجة إلى توليد فرص العمل وبناء الهياكل الأساسية اللازمة لدعم القطاع الخاص. وينبغي أن تشمل هذه الأشغال برامج لتعزيز الإنتاج في قطاعي الزراعة والصناعة. ففي قطاع الزراعة، تشمل هذه الأشغال برامج لاستصلاح الأراضي وزيادة إمدادات المياه عن طريق ترميم الآبار الارتوازية وحفر آبار جديدة وبناء الخزانات. وفي قطاع الصناعة، تشمل هذه الأشغال مشاريع لزيادة إمدادات الكهرباء وتحسين مرافق النقل وجذب استثمارات ضخمة لتحديث الاتصالات. ويجب أن يكون الهدف من هذه الأشغال توسيع نطاق القطاعات الاقتصادية الإنتاجية، وبالتالي توليد ما يكفي من عمليات الإنتاج والتجارة لاستيعاب القوى العاملة. ويحدث ذلك تحولا هيكليا يمكّن الاقتصاد الفلسطيني من الاستعاضة عن تصدير الأيدي العاملة بتصدير السلع، ومن تخفيف الاعتماد على المساعدات الخارجية؛
- الدعامة الثانية هي في إعادة تخصيص النفقات العامة بهدف تحسين صحة الفقراء وتحصيلهم العلمي، وتعزيز اندماجهم في الآلية السياسية. وهذا يؤدي إلى تحسين رأس المال البشري وبناء المهارات اللازمة لتعزيز صمود القطاع الخاص؛
- والدعامة الثالثة في إصلاح مالي موجه نحو خدمة الفقراء، يهدف إلى تعزيز شرعية السلطة الفلسطينية، من خلال الحرص على تحقيق الإنصاف. ويجب إصلاح النظام الضريبي بزيادة الاعتماد على الضرائب التصاعدية على الدخل، وإعادة هيكلة ضريبة الملكية وفرض ضرائب تقديرية. والإصلاح المالي الهادف إلى خدمة الفقراء يجب أن يشجع على إنشاء شبكة واسعة من المؤسسات المالية التي تسهل تدفق الأموال على نطاق أوسع وبمزيد من الإنصاف لصالح المناطق الفقيرة والشركات والمشاريع الصغرى.

(ب) العراق

- من الضروري أن يطبق العراق إصلاحات اقتصادية هيكلية بهدف التخلص من تركة الاقتصاد القائم على المركزية المفرطة، وإنشاء اقتصاد جديد يتجه وجهة السوق ويضم قطاعاً خاصاً قوياً وفعالاً. وفي هذا الصدد، لا بد من التريث في خصخصة الشركات المملوكة للدولة. فقد أظهرت تجارب البلدان الأخرى أن التسرع في الخصخصة يتسبب في "هدر الأصول" وتراجع القدرة الإنتاجية، ويسهم في تفشي الفساد. وتتطلب مسيرة إعادة الإعمار حرصاً على الحفاظ على قيمة الأصول، فتكون بذلك عملية الخصخصة مصدراً للإيرادات، وتخضع لإدارة اقتصادية سليمة، ولا تجري على نحو يقوض القدرة الإنتاجية؛
- في سياق استراتيجية التنويع، على الحكومة العراقية أن تخصص جزءاً من عائدات النفط لتوسيع قطاعات الزراعة والصناعة التحويلية والسياحة التي تستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة. فبعد سنوات طويلة من الإهمال، أصبح القطاع الزراعي بحاجة ماسة إلى استثمارات تبت حياة جديدة في المجالات التي يتميز بها العراق، مثل إنتاج التمور وتربية الأسماك، وكذلك إلى استثمارات كبيرة في منشآت الري وخدمات الإرشاد الزراعي، وزراعة أصناف جديدة ذات قيمة مضافة. ويتطلب تنشيط القطاع الزراعي عملاً موازياً في الصناعات الزراعية، باعتبارها منفذاً لتصريف الفائض الزراعية ومخزناً للتزويد بالأغذية المصنعة، وبذلك وسيلة للتخفيف من الاعتماد على المواد الغذائية المستوردة. وعلاوة على ذلك، يمكن اتخاذ مبادرات لتطوير مجالات صناعية أخرى، مثل صناعة النسيج والجلود والأدوية ومواد البناء. وفي الوقت نفسه، يتطلب رفع مستوى الخدمات، لا سيما الخدمات المالية، والبناء، وجود صناعات تستخدم يدا عاملة ذات كفاءة عالية وتعتمد التكنولوجيا المتقدمة، مثل التصميم الهندسية؛
- القطاع السياحي هو أيضاً من القطاعات الهامة التي تُصاب بأضرار من جراء النزاع الدائر حالياً في العراق. ويضم العراق معالم دينية يحج إليها المئات من الآلاف سنوياً، كما يضم مدناً من الحضارات القديمة تُعتبر من عجائب الدنيا. ويتطلب تطوير قطاع السياحة العمل على تحسين نظام النقل، وتحسين المعلومات المتوفرة للسياح، وتحسين وكالات السفر، وتوفير الفنادق والمطاعم، فضلاً عن بناء رأس المال البشري للنهوض بتقديم الخدمات؛
- وضع إصلاح النظم التعليمية والصحية، ومنها نظام التعليم العالي، ضمن الأولويات، لضمان توفير التعليم الأساسي والخدمات الصحية للجميع، وكذلك التعليم العالي من النوعية الجيدة.

(أ) تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية

المساعدة الإنمائية الرسمية هي أفضل وسيلة لتمويل الانتعاش في الأجل القصير في حالة معظم البلدان المتضررة من النزاعات. فهذه المساعدة تدعم السلطات الوطنية بمزيد من الموارد لتمكينها من استعادة قدرتها على صنع السياسات، كما تمنحها المجال السياسي اللازم لبناء إجماع داخلي حول استراتيجية النهوض عموماً.

(ب) دعم بناء الدولة

- الاستفادة من مصادر المعلومات التي تعدها المنظمات الدولية، ومنها مجموعة من مبادئ العمل الدولي السليم في الدول والأوضاع الهشة، التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي تقدم معلومات هامة عن المؤسسات الدولية والمحلية؛
- تقديم الدعم اللازم من المجتمع الدولي والأمم المتحدة لعملية بناء الدولة. وهذا الدعم يشمل وضع برامج لبناء قدرات المسؤولين وترسيخ ممارسات الحكم السليم في مختلف الوزارات الرئيسية ومؤسسات القطاع العام، وتكوين المهارات اللازمة لوضع وتنفيذ سياسات تؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات، وتهيئة بيئة مؤاتية لازدهار القطاع الخاص.

(ج) دعم تنمية القطاع الخاص

على المنظمات المتعددة الأطراف والبلدان المانحة إشراك القطاع الخاص في بناء السلام والأنشطة الإنمائية، اعتباراً من المراحل الأولى لتنفيذ تلك الأنشطة. وإذا ما حصل القطاع الخاص على ما يلزم من تدريب وإرشاد، فيمكن أن يكون شريكاً فاعلاً في تقديم المساعدة الإنسانية والإنمائية، وفي وضع برامج بناء القدرات والحكم الرشيد والإصلاح التنظيمي وتنفيذها، وكذلك في جهود بناء السلام.

المراجع

ألف- المراجع العربية

١- المنشورات

الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٧، نيويورك وجنيف.

الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨، نيويورك، ٢٠٠٧.

الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٥، نيويورك، ٢٠٠٧.

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، ٢٠٠٩. التدايعات الاجتماعية والاقتصادية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، العدد ١. نيويورك.

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ٢٠٠٧-٢٠٠٨. نيويورك.

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ٢٠٠٥، أثر المتغيرات الاقتصادية على البعد الاجتماعي للتنمية: التعليم والصحة، نيويورك.

الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠٠٧، الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية ٢٠٠٧، منظور شبابي. الأمم المتحدة، بيروت.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والجمهورية اللبنانية، تقرير الأوضاع المعيشية للأسر، ٢٠٠٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

السلطة الوطنية الفلسطينية، الخطة الوطنية الفلسطينية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في غزة لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠. تقرير رفع على المؤتمر الدولي لدعم الاقتصاد الفلسطيني لإعادة الإعمار في غزة، شرم الشيخ، جمهورية مصر العربية، ٢ آذار/مارس ٢٠٠٩.

سواء العمري وقصي ابراهيم، القطاع الخاص في العراق، نظرة سريعة، نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

صندوق النقد العربي، ٢٠٠٨. التقرير الاقتصادي العربي الموحد. أبو ظبي.

صندوق النقد الدولي، إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة في الضفة الغربية وغزة: الاستعراض الثالث للتقدم المحرز، تقرير خبراء صندوق النقد الدولي، ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٩.

عوض مطرية، ابراهيم أبو هنطش ووجيه عامر، "هجرة الأدمغة" من المجتمع الفلسطيني: مع دراسة استكشافية لقطاعي الصحة والتعليم العالي. القدس ورام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ٢٠٠٨.

المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، ٢٠٠٧، مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ٢٠٠٧. الكويت.

المجلس الدانمركي للاجئين، ٢٠٠٧، مسح حول العراقيين في لبنان، بيروت.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، عدد (١٦).

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، هجرة العمالة الفلسطينية إلى محافظة رام الله والبيرة الأسباب والآثار الاقتصادية، ٢٠٠٨. القدس ورام الله.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، أوراق العمل ووقائع المؤتمر السنوي ٢٠٠٧، الاقتصاد الفلسطيني: أربعون عاما على الاحتلال... أربعون عاما من إحباط التنمية. القدس ورام الله.

٢ - المراجع الإلكترونية

موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: <http://arabstates.undp.org/indexar.php>

موقع جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي: www.mop-iraq.org

موقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: www.pcbs.gov.ps

موقع شبكة الأنباء الإنسانية، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: www.irinnews.org

موقع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: <http://www.escwa.un.org/arabic/>

باء - المراجع الإنكليزية

١ - المنشورات

- Abu-Libdeh, H. 2007. Statistical data on Palestinian refugees: what we know and what we don't, in Brynen, R. and El-Rifi, R. (eds.) *Palestinian refugees: challenges of repatriations and development*. London, Ottawa: I.B. Taurus.
- Ballentine, K., Nitzschke, H. 2005. The political economy of civil war and conflict transformation, in Fischer, M., Schmelzle, B. (eds.) *Transforming war economies: dilemmas and strategies*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Banfield, J., Gunduz, C., Killick, N. (eds.) 2006. *Local business, local peace: the peacebuilding potential of the domestic private sector*. International Alert.
- Barbara, J. 2008. Rethinking neo-liberal State building: building post-conflict development States. *Development in Practice*. 18 (3) (June).
- Boas, T. 2007. Conceptualizing continuity and change: the composite-standard model of path dependence. *Journal of Theoretical Politics*. 19 (1).
- Bray, J. 2009. The role of private sector actors in post-conflict recovery. *Conflict, Security and Development*. 9 (1) (April).
- Bray, J. 2006. *Public-private partnerships in State-building and recovery from conflict*. Chatham House: International Security Programme. ISP BP 06/01.
- Brynen, R. 2000. *A very political economy: peacebuilding and foreign aid in the West Bank and Gaza Strip*. Washington DC: United States Institute for Peace.
- Collier, P. 2004. *Development and conflict*. Oxford University.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J., Poulton, C. 2005. Institutions, markets and economic co-ordination: linking development policy to theory and praxis. *Development and Change*. 36 (1).
- ESCWA. 2007. *Fostering partnerships between international and regional private sector institutions and their counterparts in crisis stricken countries: towards a more resilient private sector*. Export Group Meeting Final Report. 12-13 December 2007. Amman, Jordan.

- FAFO. 2007. *Iraqis in Jordan 2007. Their Number and Characteristics*. Oslo: FAFO.
- Gerson, A. 2001. Peace building: The private sector's role. *The American Journal of International Law*. 95 (1).
- Government of Iraq, 2007. *The national development strategy 2007-2010*. Baghdad: Ministry of Planning and International Cooperation.
- Government of Lebanon. 2008. *International conference for support to Lebanon Paris-III: sixth progress report*. Ministry of Finance.
- Government of Lebanon. 2007. *Economic accounts of Lebanon 2006-2007*. Government of Lebanon Ministers.
- Government of Sweden. 2006. *Stockholm initiative on disarmament, demobilization reintegration*. Sweden: Ministry of Foreign Affairs.
- GTZ. 2008a. *Economic development in conflict-affected countries: practitioners' note*. Eschborn: GTZ and FIAS.
- GTZ. 2008b. *Private sector development in (post-) conflict situations: guidebook*. Eschborn: GTZ.
- Gupta, S., Tareq, S., Clements, B., Segura-Ubiergo, A. et al. 2007. Postconflict countries: strategy for rebuilding fiscal institutions. *WIDER Research Paper 41*. Helsinki: United Nations University.
- Hall, R., Jones, C. 1999. Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*. CXIV (1) (February).
- Humphreys, M. 2003. *Economics and violent conflict*. Harvard University.
- International Alert. 2006. *Local business, local peace: the peacebuilding potential of the domestic private sector*. International Alert.
- International Crisis Group. 2004. Reconstructing Iraq. *ICG Middle East Report 30*. Amman, Baghdad, Brussels.
- Iqbal, F. 2006. *Sustaining gains in poverty reduction and human development in the Middle East and North Africa*. Washington D.C: World Bank.
- Killick, N., Srikantha, V., Gunduz, C. 2005. *The role of local business in peacebuilding*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

- Looney, R. 2006. Economic consequences of conflict: The rise of Iraq's informal economy. *Journal of Economic Issues*. XL (4) (December).
- O'Donnell, M. 2005. *Public finance in post-conflict statebuilding*. New York University: Center on International Cooperation.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2009. *Principles for good international engagement in fragile States and situations*, Paris: OECD.
- OECD. 2008. *Concepts and dilemmas of State building in fragile situations: from fragility to resilience*. Paris: OECD.
- OECD. 2005. *Principles of good international engagement in fragile State and situations*. Paris: OECD.
- O'Hanlon, M., Campbell, J. 2009. *Iraq index: tracking variables of reconstruction and security in post-Saddam Iraq*. Washington DC: Brookings Institution.
- Pugh, M., Cooper, N., Goodhand, J. 2004. *War economies in a regional context: challenges of transformation*. A project of the **International Peace Academy**. London: Lynne Rienner.
- Rebuild Lebanon. 2006. *Rebuilding Lebanon together...100 days after*. Government of Lebanon.
- Stiglitz, J. 1998. *Redefining the role of the State: What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made?* Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute, Tokyo World Bank.
- Tabellini, G. 2004. The role of the State in economic development. *IGIER Working Paper Series (265)*.
- Tarnoff, C. 2009. *Iraq: reconstruction assistance*. Congressional Research Service.
- Taylor, M. (ed.) 2004. *Economies of conflict: the next generation of policy responses*. Report of the expert consultation on conflict economies and development, FAFO (436).
- Tripathi, S., Gunduz, C. 2008. The role of the private sector in peace processes? Examples, and implications for third-party mediation. *The Oslo Forum Network of Mediators, Section 2 Background Papers*. Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Centre for Humanitarian Dialogue.

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2008. *World investment report 2008: transnational corporations and the infrastructure challenge*. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD. 2007. *World investment prospects survey 2007-2009*. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD. 2006. *The Palestinian war-torn economy: aid, development and State formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1.
- UNCTAD. 1998. *The Palestinian economy and prospects for regional cooperation*. UNCTAD/GDS/SEU/2, 30 June.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2008. *Post-conflict economic recovery: enabling local ingenuity*. New York: United Nations Development Programme.
- United Nations Global Compact. 2002. *Global Compact business guide for conflict impact assessment and risk management*. June. United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2008. *Global trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. 2007. *Statistics on Displaced Iraqis around the World*. April.
- Weiss, M. 2008. *Iraq's Debt Relief: Procedure and potential implications for international debt relief*. Washington D.C.: Congressional Research Services, at: <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33376.pdf>.
- World Bank. 2009. *Palestinian economic prospects: Gaza recovery and West Bank revival*. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, at: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCJune09Reportfinal.pdf>.
- World Bank. 2008. *Doing business 2009: Comparing regulation in 181 countries*. World Bank. Palgrave Macmillan.
- World Bank. 2007. *World Development Indicators 2007*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

-٢ - المراجع الإلكترونية

Brookings Institution Iraq Index. 2009. February 26. <http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>.

Economist Intelligence Unit (EIU), www.eiu.com.

Transparency International, *Corruption Perceptions Index (CPI) 2008*. www.2008cpi/surveys_indices.com.

United Nations Conference on Trade and Development, www.unctad.org.

United Nations, National Accounts online database. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>.

World Bank Development Indicators database. www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html.

World Bank Doing Business Reports, www.doingbusiness.org.

