

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة  
جوهانسبرغ، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢

آثار الفقر والبطالة على التنمية في منطقة الإسكوا(\*)

أوراق موجزة

(١٨)

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION  
FOR THE MIDDLE EAST

الأمم المتحدة

نيويورك، ٢٠٠٢

4 - 09 - 2002

(\*) الآراء الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

ملاحظة: هذه الوثيقة هي ترجمة لوثيقة صدرت باللغة الإنكليزية وطبعت بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي.

## تصدير

بمناسبة انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ؛ خلال الفترة ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٢، وفي ضوء ندرة المعلومات المتوفرة باللغة العربية حول الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة في دول المنطقة، فقد رأت الإسكوا إصدار عدد من الأوراق الموجزة التي تلقي الضوء على بعض الموضوعات ذات الأولوية المرتبطة بتحقيق التنمية المستدامة في المنطقة؛ وذلك استمراراً لجهودها السابقة في هذا المجال. وتأمل الإسكوا بهذه الإصدارات أن توفر، للمعنيين والمهتمين بقضايا التنمية في المنطقة، بيانات ومعلومات عن قضايا هامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإمكانات تحقيق استدامة عملية التنمية وبحماية البيئة في الدول الأعضاء.

ويهدف المؤتمر إلى تأكيد الالتزام الدولي بتحقيق التنمية المستدامة وذلك من خلال:

- ١- تقويم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ (أجندة القرن ٢١) الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والبيئة عام ١٩٩٢؛
- ٢- استعراض التحديات والفرص التي يمكن أن تؤثر في إمكانات تحقيق التنمية المستدامة؛
- ٣- اقتراح الإجراءات المطلوب اتخاذها والترتيبات المؤسسية والمالية اللازمة لتنفيذها؛
- ٤- تحديد سبل دعم البناء المؤسسي اللازم على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

هذا وقد حرصت الإسكوا خلال السنوات السابقة على إدراج العديد من القضايا الواردة في جدول أعمال القرن ٢١ ضمن برامجها المختلفة، وعلى الأخص في مجالات الطاقة والمياه والبيئة، وأنجزت في ذلك العديد من الوثائق الفنية واجتماعات الخبراء فضلاً عن الخدمات الفنية والاستشارية للدول الأعضاء في هذا المجال، وذلك طبقاً للوارد في الأوراق اللاحقة من تفاصيل.

وفي إطار الإعداد للمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة قامت الإسكوا - بالمشاركة مع الأمانة الفنية لمجلس وزراء البيئة العرب بجامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لغربي آسيا - بعقد العديد من الاجتماعات والندوات التحضيرية وإعداد التقرير الإقليمي حول تقويم إنجازات ومتطلبات التنمية المستدامة بالمنطقة العربية، واستصدار الإعلان الوزاري العربي، وكذلك الإعلان الوزاري العربي-الإفريقي المشترك للمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة. كما قامت الإسكوا بإعداد دراسة حول التخطيط للتنمية المستدامة في المنطقة، وتقرير حول إنجازات ومعوقات التنمية المستدامة، ودراسة حول الأطر المؤسسية لتحقيق التنمية المستدامة بالمنطقة.

هذا ويبلغ عدد الأوراق التي أعدتها الإسكوا ثمان عشرة ورقة؛ تتناول عدداً من المجالات التي تضمنها جدول أعمال القرن ٢١، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي:

**القسم الأول في مجال الطاقة:** يتضمن عشرة أوراق تعرض لإمكانات تحقيق التنمية المستدامة في قطاع الطاقة ذاته، وفي نظم الطاقة المستخدمة في القطاعات الاقتصادية المختلفة وتشمل: (١) خصائص قطاع الطاقة في منطقة الإسكوا؛ (٢) الطاقة وجدول أعمال القرن ٢١:


الأهداف والتقدم المحرز في تطبيقها؛ (٣) التحديات والفرص التي تواجه إسهام قطاع الطاقة في تحقيق التنمية المستدامة؛ (٤) الأنشطة التي اضطلعت بها الإسكوا في مجال الطاقة والتنمية المستدامة؛ (٥) تنمية استخدامات الطاقة الجديدة والمتجددة؛ (٦) ترشيد استهلاك الطاقة في قطاع الأبنية (القطاع المنزلي والتجاري)؛ (٧) ترشيد استهلاك الطاقة في قطاع الصناعة؛ (٨) الحد من انبعاث غازات الدفيئة في قطاع النقل؛ (٩) الحد من انبعاث غازات الدفيئة في قطاع الكهرباء؛ و(١٠) التنمية المستدامة وإدراج قضايا النوع الاجتماعي ضمن قضايا الطاقة.

**القسم الثاني في مجال المياه:** يتناول أهم المعايير المرتبطة بتحقيق استدامة قطاع المياه وإدارته وتوفير المياه لكافة احتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويشمل: (١١) المياه وجدول أعمال القرن ٢١؛ (١٢) الإدارة المتكاملة للمياه؛ (١٣) إدارة إمدادات المياه؛ و(١٤) إدارة الطلب على المياه.

**القسم الثالث عن التنمية المستدامة:** في المجالين الاجتماعي والاقتصادي ويتناول الإجراءات التي اتخذت للإعداد لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، ويشمل أربع أوراق؛ تتناول الورقة رقم (١٥) تقريراً حول دور الإسكوا في الاستعداد الإقليمي لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة؛ والورقة (١٦) آثار السلم والأمن على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا؛ والورقة (١٧) آثار عدم المساواة الاجتماعية-الاقتصادية على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا؛ والورقة (١٨) آثار الفقر والبطالة على التنمية المستدامة في منطقة الإسكوا.

وقد قام بإعداد هذه الأوراق نخبة من المتخصصين في الإسكوا وفي المنطقة، ويجري إصدارها تباعاً قبل انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ، كما سيتم إصدار مجلد يحتوي على ملخصات للأوراق الثمان عشرة باللغة الإنجليزية.

وترجو الإسكوا أن يساعد هذا الجهد في إلقاء الضوء على أهم الاستراتيجيات والسياسات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة لدول المنطقة وآليات تحقيقها، وأن توفر للسادة المسؤولين ومتخذي القرار والباحثين ورجال الإعلام؛ مراجع مبسطة حول إمكانيات وسبل تحقيق التنمية المستدامة. فضلاً عن التعريف بالموضوعات ذات الأولوية التي سيتم مناقشتها من خلال أعمال مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة ومدى ارتباطها باحتياجات ومواقف دول الإسكوا، وذلك بغية خدمة الدول الأعضاء لتحديد مواقفها من القضايا المعروضة على المؤتمر وتقويم إمكانيات تطبيق ما تخلص إليه من توصيات وبرامج.

  
مرفت تلاوي  
الأمين التنفيذي

بيروت في ١٦/٤/٢٠٠٢

## المحتويات

### الصفحة

ج ..... تصدير

### الفصل

١ ..... أولاً- مقدمة

٢ ..... ثانياً- أنماط التنمية الاقتصادية

٥ ..... ثالثاً- خصائص سوق العمل

٧ ..... رابعاً- الآثار المتصلة بالفقر

٩ ..... خامساً- منهاج أولويات العمل

٩ ..... ألف- التخفيف من حدة الفقر وعبء الديون

١٠ ..... باء- معالجة قضايا البطالة وأسواق العمل

١٠ ..... جيم- هيكل الاقتصاد والتجارة

-----

## أولاً - مقدمة

استطاعت منطقة الإسكوا، بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٨٥، أن تستفيد من قاعدة مواردها الطبيعية وارتفاع إيرادات النفط لتحقيق معدلات نمو بلغت ٥ في المائة سنوياً وإحراز تقدم كبير في التنمية الاجتماعية-الاقتصادية. وعلى الصعيد الإقليمي، سجلت منطقة الإسكوا ثاني أعلى زيادة مطلقة في قيمة دليل التنمية البشرية الخاص بها بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٩٢. ولكن بينما عمدت مناطق أخرى في العالم، خلال العقد الماضي، إلى تحويل اقتصاداتها من اقتصادات يطمح عليها القطاع العام وتعتمد على الموارد الطبيعية إلى اقتصادات أكثر تنوعاً وموجهة نحو التصدير، لم تبشر منطقة الإسكوا إلا مؤخراً بالإصلاحات الاقتصادية اللازمة لتحقيق هذه الغاية. ونتيجة لذلك، شهدت دول الإسكوا، بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٩، انخفاضاً في الدخل الفردي السنوي وفي معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، ولم تتفوق في الأداء إلا على أفريقيا جنوب الصحراء. وسجل دليل التنمية البشرية تحسناً لم يعد أن يكون حديثاً، بينما ساهم انخفاض الدخل الفردي، والركود الاقتصادي، والنمو السكاني، في تزايد الفقر والبطالة خلال التسعينات.

ويشكل الفقر والبطالة تحديين كبيرين تواجههما التنمية المستدامة في معظم دول الإسكوا. وتكمن الأسباب الهيكلية للبطالة في المنطقة في نمط النمو الاقتصادي المرتكز على استغلال الموارد الطبيعية وفي خصائص القوة العاملة، التي لا تتفك ترتفع ضمنها نسبة الشباب والتي تقتصر إلى التدريب اللازم لتلبية احتياجات سوق العمل. ومن أهم أسباب الضعف في أداء أسواق العمل، شدة الاعتماد على القطاع العام في خلق فرص العمل، إضافة إلى عوامل تشمل النزاعات الإقليمية، وهجرة اليد العاملة، وتحديات دمج القطاع غير النظامي في الاقتصاد النظامي. كما أن القطاع النظامي أخذ في استيعاب أيدي عاملة غير ماهرة، لكن أجوره المتدنية لم تساهم كثيراً في التخفيف من حدة الفقر، فتضاfer تدني الأجور الحقيقية، مع ضيق فرص العمالة لتوسيع الفقر وتعميقه في المنطقة.

وعلاوة على ذلك، أدى النمو المعتمد على الموارد الطبيعية إلى ربط التنمية، على نطاق واسع، بتقلبات أسعار النفط وإيراداته، وإلى شل الجهود التي تُبذل من أجل التنويع الاقتصادي. ومع أنه يتوقع للعولمة أن تزيل الحواجز أمام التجارة وحركة رأس المال، وأن تقضي إلى إحداث تقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ظلت الفرص التي يمكن أن يفتحها هذا التقدم غير مستغلة على أكمل وجه في منطقة الإسكوا. ونجم عن الالتزام المحدود بالتنويع الاقتصادي تقليل فرص العمالة، ولا سيما أمام المتخرجين الشباب.

ويستكشف هذا الموجز خلفية واتجاهات الفقر والبطالة والتحديات التي يواجهان بها الجهود الإقليمية التي اضطلع بها لتحقيق التنمية المستدامة طوال العقد الماضي. وبعد ذلك يصاغ منهاج أولويات للعمل تبين فيه التحديات الأساسية التي ترتبط بالفقر والبطالة والتي لا بد من معالجتها لتعزيز جهود التنمية المستدامة خلال الأعوام العشرة إلى العشرين المقبلة.

## ثانياً - أنماط التنمية الاقتصادية

يتوقف جزء كبير من التنمية الاقتصادية في منطقة الإسكوا على تقلب أسعار النفط. وتبدو أعوام طفرة الازدهار في السبعينات على نقیض واضح مع أواسط وأواخر الثمانينات، ولا سيما بالنسبة إلى البلدان المصدرة للنفط. وبعد نمو بطيء في أوائل التسعينات، تعافت معظم الاقتصادات من الخسائر التي تكبدتها خلال الثمانينات. وكانت المكاسب الاقتصادية خلال التسعينات ثمرة لسياسات الإصلاح الاقتصادي التي استهدفت تحقيق انتعاش اقتصادي ذي قاعدة واسعة توخياً لمواجهة التحديات الرئيسية، ومن ضمنها ارتفاع البطالة.

**الاعتماد على الموارد الطبيعية.** تعتمد التنمية الاقتصادية في منطقة الإسكوا، أكثر ما تعتمد، على استغلال الموارد الطبيعية المعرضة للنفاذ. ولذلك، يجب في أي تحليل يتناول التنمية البشرية من منظور متكامل، أن يراعي الآثار التي يحدثها في البيئة استخراج النفط غير المتجدد والغاز والفسفات والمياه الجوفية، كما يجب أن يراعي محدودية نطاق هذه الموارد باعتبارها محركاً للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية والإقليمية. وقد تقلبت حصة قطاعات النفط والغاز والتعدين ضمن الناتج المحلي الإجمالي، فانخفضت من ٢٣ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٩ في المائة في عام ١٩٩٩. وهذان الرقمان، مع أنهما يمكن أن يشيرا إلى وجود اتجاه نحو التنوع الاقتصادي، يبرزان أيضاً انخفاض الإيرادات التي يولدها قطاعا النفط والغاز، وبالتالي تضائل الأموال المتيسرة للبرامج الاجتماعية-الاقتصادية والبيئية في المنطقة.

ولا يقتصر أمر موارد النفط والغاز والموارد المعدنية على أنها تؤدي دوراً هاماً في إدراج الدخل باعتبارها صادرات أولية، إذ أنها تؤمن أيضاً المدخلات الداعمة لانتشار الصناعات الكثيفة الاستخدام للطاقة والمولدة للقيم المضافة في جميع أنحاء المنطقة. فقد تزايد استخراج المعادن والفلزات الصناعية، إلى جانب استخراج المعادن والوقود، باعتبارهما مصدرين هامين للعمليات الأجنبية في الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر واليمن. وي طرح هذا الاتجاه تحدياً ثلاثي الأوجه على التنمية المستدامة في المنطقة: ففي المقام الأول أن الدول الأعضاء لن تستطيع أن تعتمد إلى ما لا نهاية على المكاسب الاقتصادية التي تحققها من استغلال الموارد الطبيعية المعرضة للنفاذ وعليها، بالتالي، أن تتوَع اقتصاداتها بغية تطوير مصادر إيرادات بديلة؛ وفي المقام الثاني أن استغلال النفط والغاز، وتجهيزهما، وإعادة تركيبهما، وشحنهما، وكذلك استخراج المعادن الأخرى، يحدثان أضراراً بالبيئة والصحة والسلامة، فيتزايد تلوث الهواء والمياه حول المناجم والمناطق الصناعية التي تلبي احتياجات قطاعات البتروكيماويات والمخصبات، والحديد الصلب، وهي مناجم ومناطق أخذة في التوسع. والمجتمعات الفقيرة، التي توجد، عادة، بمحاذاة المواقع الصناعية، هي الأشد معاناة من تنامي انبعاث الملوثات، وفي المقام الثالث أن غالبية الصناعات التي تتركز على الموارد الطبيعية ليست كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة بقدر ما هي كثيفة الاستخدام لرأس المال، وكثيراً ما تستعين بدراية عمال ماهرين أجانب لإدارة المرافق. ولذلك لا يولد تطوير هذه الصناعات، بالضرورة، فرص عمل هامة لأهل البلد، ولا سيما في دول الخليج.

لكن من الجدير بالذكر أن بلدان الخليج، وهي المصدرة الرئيسية للنفط في المنطقة، هي أيضاً مستوردة صافية للأيدي العاملة، وتستوعب قوى عاملة كثيرة وافدة من بلدان أخرى في

المنطقة. ثم أن البلدان المصدرة للأيدي العاملة تعتمد على تحويلات العمال المغتربين باعتبارها حصة هامة من دخلها. وكذلك، ينتشر الاعتماد على الموارد الطبيعية إلى بلدان لا تملك إلا كميات محدودة من الموارد الطبيعية الصالحة للاستغلال. وبهذه الطريقة يجنح انخفاض الإيرادات النفطية إلى التأثير على المنطقة بأسرها.

**القطاعات غير النفطية.** تشكل التنمية الصناعية عنصراً حيوياً ضمن عملية التنمية في منطقة الإسكوا، إذ أنها تؤمن الدخل القومي، وتخلق فرص العمل، وتعطي المنتجات الأساسية قيمة مضافة. وقد سجلت مساهمة قطاع الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا، رغم انخفاضها مقارنة بمساهمة قطاع النفط، نمواً مطرداً في العقد الماضي. وسعت غالبية بلدان الإسكوا إلى تنشيط القطاع الصناعي من جديد، فأعادت النظر في استراتيجياتها وسياساتها الصناعية بحيث تؤمن النفع للقطاع الخاص الأخذ في النمو وكذلك للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبحيث تساعد القطاع الصناعي على مواكبة تحرير التجارة وتزايد المنافسة، سواء أكان ذلك في الأسواق المحلية أم في أسواق التصدير التقليدية. والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة هي من أكبر موظفي العمالة في منطقة الإسكوا.

وتقدم الزراعة، كذلك، مساهمة كبيرة في النمو الاقتصادي في منطقة الإسكوا. غير أن النزعة الحمائية للقطاع الزراعي مستمرة في المنطقة، شأنها شأن الدعم القوي الذي يقدم في مجالات مياه الري والكيميائيات الزراعية والأراضي، والاثنتان معاً أفضيا إلى أنماط غير مستدامة في الإنتاج الزراعي. وبسبب هذا الاتجاه، فقد القطاع الزراعي كفاءته وأصبح ضعيفاً في مواجهة اتفاقات تحرير التجارة، التي تسعى إلى رفع الدعم الزراعي وتخفيف رسوم الحماية الزراعية. أما آثار ذلك في التنمية المستدامة فمختلفة، وتطال بالتحديد: العمالة، والنزوح الريفي، واستعمال المياه، واستعمال الأراضي، والبحث والتكنولوجيا، والأمن الغذائي. ويبقى متوسط العمالة في القطاع الزراعي منخفضاً، مع أن نسبة كبيرة من سكان بلدان مثل مصر والجمهورية العربية السورية واليمن والعراق تواصل العيش في الأرياف وتعتمد الزراعة سبيلاً للبقاء. ولكن لا بد من الإشارة إلى أن نقص المياه وتنامي أنماط الاستثمار الحضري يحذان من دور القطاع الزراعي في تشغيل عدد متزايد من الأيدي العاملة.

**التجارة.** خلال العقد الماضي، دفعت اتجاهات العولمة وتحرير التجارة كل بلدان الإسكوا تقريباً، إلى السعي جاهدة لاكتساب عضوية منظمة التجارة العالمية. وحتى الآن أصبحت سبعة من هذه البلدان أعضاء في المنظمة، بينما لا تزال أربعة أخرى في مرحلة الانضمام. ويمكن أن يؤمن التكامل الاقتصادي الإقليمي أرضية مناسبة للانضمام بفعالية إلى ترتيبات اقتصادية وعالمية، كاتفاقات الشراكة الأوروبية-المتوسطية ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وكلا الترتيبين يزيد الأعضاء بين بلدان المنطقة.

ومنذ أوائل التسعينات، باشرت غالبية بلدان المنطقة في إدخال إصلاحات اقتصادية بغرض الاستعداد لمواكبة توجهات تحرير التجارة والعولمة. غير أنه يمكن أن تحد العولمة وآثارها من إمكانية تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة، لأن التنافس على أسواق الإسكوا يزداد بسبب تحرير التجارة، والاتفاقات التجارية، وانخفاض كلفة الواردات وضعف أداء الصادرات غير النفطية. ويبين



تحول الميزان التجاري هذا أن تحرير التجارة يشكل تهديداً حقيقياً للصناعات غير القادرة على المنافسة وللزراعة المدعومة في المنطقة. ويصح ذلك، أكثر ما يصح، على المؤسسات المترهلة التي تملكها الدولة وعلى معظم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي توظف ٩٠ في المائة من القوة العاملة الوطنية. ثم أنه، عندما تزال الحواجز التجارية ويرفع الدعم، تُعزّز معايير الصحة والبيئة، محلياً وفي أسواق التصدير على السواء، فيزداد الضغط على القدرة التنافسية للصناعات المحلية. والقطاع الزراعي شأنه شأن القطاع الصناعي ليس جاهزاً لتحمل آثار وتكاليف المنافسة والتحديث اللازم، وذلك أمر يحدث انعكاسات خطيرة على العمالة في المنطقة.

**الحاجة إلى التنويع الاقتصادي.** يطرح استغلال الموارد غير المتجددة تحديات خطيرة تواجه آفاق التنمية المستدامة الطويلة الأجل في المنطقة. ففي عام ١٩٩٢، قدرت منظمة البلدان المصدرة للنفط عمر احتياطيات النفط المثبتة بمدة محدودة، تتراوح بين ١٩ عاماً متبقية لإنتاج النفط في الإمارات العربية المتحدة، و٣٣ عاماً في مصر، و١١٨ عاماً في المملكة العربية السعودية، و٢٥٠ عاماً في الكويت. ومع أن الاكتشافات النفطية الجديدة قد تطيل هذه المهل، تظل التنمية الطويلة الأجل المعتمدة على استغلال الموارد الطبيعية من غير تنويع اقتصادي، تنمية غير مستدامة.

وانطلاقاً من هذا الواقع، أدركت حكومات المنطقة، خلال العقد الماضي، أن الاعتماد على الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة، كقاعدة أساسية للأنشطة الصناعية، ما هو إلا شكل من أشكال التنمية غير المستدامة، ليس فقط لاعتبارات بيئية، بل أيضاً لاعتبارات اجتماعية-اقتصادية. وفي الوقت الحاضر، تدعم غالبية الحكومات العربية تدابير التنويع الاقتصادي، ولو بمستويات نجاح متباينة، وقد أحرزت الإمارات العربية المتحدة ومصر والمملكة العربية السعودية تقدماً هاماً في هذا المجال. وساعدت جهود التنويع الاقتصادي، فعلاً، في تأمين فرص ملائمة للبيئة لعدد متنام من المتعلمين في المنطقة، ويمكن أن تثبت جدوى هذه الجهود في تشجيع التوازن بين الجنسين ضمن القوى العاملة، لأن اقتصادات المنطقة تزداد توجهاً نحو الخدمات. ولعل الاستثمار الأجنبي المباشر يؤمن أداة للتنويع الاقتصادي في المنطقة، غير أن هذا الاستثمار لا يزال يتركز في قطاع البتروكيماويات. وعلاوة على ذلك، تهيأ بعض استراتيجيات التنويع الاقتصادي بحيث تناسب تطوير صناعات قطاع النفط الفرعية، وهذه الاتجاهات لا تغني عن الاعتماد على قاعدة الموارد الطبيعية، ولا تعزز، بالضرورة، فرص العمالة.

ويجدر بالإشارة أن النمو في منطقة الإسكوا لم يتنوع بعد، بنجاح، بحيث يشمل قطاعات أخرى بعيدة عن القطاعات المرتكزة على النفط. وفي عدة بلدان أعضاء في الإسكوا، تزامن النمو مع تزايد الفقر، وعلى الرغم من الجهود المبذولة من أجل التنويع والإصلاح الاقتصاديين، ظل النمو الاقتصادي في المنطقة دون المتوسط الذي سجلته البلدان خلال الفترة نفسها، وضاهى، إجمالاً، معدل النمو السكاني. ولم يدع هذا الاتجاه مجالاً لتحسين مستوى المعيشة ودعم برامج تخفيف الفقر، فأدى اجتماع هذه العوامل إلى نمو غير منصف، وساهم في توسيع وتعميق الفقر والبطالة.

### ثالثاً - خصائص سوق العمل

تمثل البطالة والعمالة الناقصة تحديين رئيسيين في منطقة الإسكوا. ومع أن البيانات المتيسرة عن العمالة الناقصة في بلدان الإسكوا شحيحة وشديدة التباين، يتجاوز متوسط معدلات العمالة الناقصة، على الصعيد الوطني، ٢٠ في المائة من مجموع القوى العاملة في غالبية البلدان. والسبب في ذلك هو ارتفاع معدلات النمو السكاني في المنطقة، وعجز السوق المحلية عن أن توجد، بسرعة، فرص عمل جديدة وكافية للوافدين الجدد إلى سوق العمل. وعلى وجه الإجمال، تتسم البطالة والعمالة الناقصة في مجمل المنطقة بخصائص متشابهة: فهما تميلان إلى الارتفاع بين الشباب الذين لا يملكون مهارات، والجماعات المهمشة في المراكز الريفية والحضرية، والنساء.

**هيكل سوق العمل.** يطرح النمو السكاني واحداً من أخطر التحديات التي تواجه الحكومات في سعيها إلى تعليم وتشغيل القوى العاملة الشابة الآخذة في التزايد. ولا يزال القطاع العام، بإداراته البيروقراطية الوطنية والمؤسسات التي تملكها الدولة، أحد أكبر أصحاب العمل في المنطقة. والعمالة الحكومية في منطقة الإسكوا تفوق من بعيد ما هي عليه في كل مناطق العالم الأخرى، لأن المتخرجين الشباب عاطلين عن العمل تؤمّن لهم، في أحيان كثيرة، وظائف حكومية. غير أن الدول الأعضاء في الإسكوا تسلم، تدريجياً، بالحاجة إلى إصلاح القطاع العام، وهي تنظر جدياً في خصخصة العديد من المؤسسات التي تملكها الدولة. ويحدث هذا الاتجاه انعكاسات هامة على الأمن الوظيفي وبرامج الرعاية الاجتماعية في الأجل القصير، لكن من المتوقع أن تولد هذه المبادرات مزيداً من الفرص الاقتصادية وفرص العمالة في الأجل الطويل.

ويشغل القطاع غير النظامي، في العادة، شريحة هامة من سكان المنطقة، فيستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة التي يغلب عليها أنها غير ماهرة. وقد نما هذا القطاع كثيراً خلال العقدين الماضيين، وهو يشغل أكثر من ٣٠ في المائة من القوى العاملة في مصر واليمن والأردن. ولكن، نظراً إلى تدني إنتاجية هذه القوى، يدفع القطاع غير النظامي أجوراً حقيقية أدنى من أجور القطاع النظامي، وتبقى مساهمته ضئيلة في التخفيف من حدة الفقر.

وإنتاجية الأيدي العاملة منخفضة، هي أيضاً، في المنطقة، وتراجع في بعض البلدان حتى لا تشكل إلا جزءاً من إنتاجية الأيدي العاملة في البلدان النامية الأخرى. ومن الناحية الاقتصادية، يعني ربط إنتاجية الأيدي العاملة بالأجور الحقيقية أن الأجور الحقيقية لا يمكن أن تتحسن إلا إذا تحسنت إنتاجية الأيدي العاملة.

وهناك أيضاً، تباين في طلب وعرض الأيدي العاملة في معظم بلدان المنطقة، بحيث أن ظاهرة تفشي البطالة على الصعيد الوطني تقتصر بجلب أيدٍ عاملة ذات مهارات مختلفة وعند الشباب المتعلمين اتجاه إلى رفض الوظائف المتدنية الأجور وغير المستلزمة لمهارات، لأنهم يتصورونها في مكانة دون المكانة الاجتماعية المرتبطة بتحصيلهم العلمي. ويضاف إلى ذلك أن الوظائف الحكومية التي يضمنها القطاع العام أو السلك العسكري تضعف، في أحيان كثيرة، حوافز تحصيل التعليم العالي، ولا سيما بين الشباب. وينجم عن ذلك تفشي البطالة في أوساط المتعلمين الشباب أو الأشخاص الذين لم يكملوا تعليمهم، ونقص الأيدي العاملة الماهرة، واقتران ذلك باستمرار مجيء

الأيدي العاملة من الخارج. وتلاحظ هذه الظاهرة، خاصة، في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حيث جرت، مؤخراً، مساعد لتشغيل الأيدي العاملة المحلية، دعماً لجدول التوظيف الوطنية.

**التدريب الفني والمهني.** لا تستجيب نواتج الأنظمة التعليمية، على النحو المناسب، لطلب سوق العمل، لأن النظام التعليمي القائم لا يزود الطلاب بما يكفي من المهارات التي يطلبها أرباب العمل ويتزايد طلب أسواق العمل للأيدي العاملة ذات المهارات العالية والدرايات الفنية، وهذا يخفف الطلب على المتخرجين الشباب، فيؤدي إلى ارتفاع معدل البطالة، ويثبط عزيمة الشباب المتعلمين.

ويزيد التعليم الرديء النوعية والتدريب غير الملائم من صعوبة حصول الوافدين الجدد على عمل منتج. ونتيجة لذلك، يسجل فائض في المعروض من المتعلمين الباحثين عن عمل المفتقرين إلى الخبرة، وفائض في الطلب على العمال ذوي الخبرة العالية. ويمثل هذا الاتجاه تحدياً هيكلياً خطيراً للحكومات والقطاع الخاص. ومع أن حكومات عديدة بادرت إلى الالتزام بتحسين التدريب الفني والمهني، لا تزال الحاجة قائمة إلى تكثيف العمل من أجل تحسين نوعية التعليم وتزويد الطلاب بالمزيد من المهارات والمؤهلات الفنية، ولاسيما مهارات تكنولوجيا المعلومات.

**هجرة الأيدي العاملة.** تعاني أجزاء كثيرة من المنطقة من النزوح الريفي وارتفاع البطالة، لكن بلدان مجلس التعاون الخليجي هي، في العادة، مستوردة صافية للأيدي العاملة. وتطرح هجرة الأيدي العاملة على المنطقة تحديات تتعلق بالمنافسة، وهي تحديداً: (١) هجرة الأدمغة، المتمثلة في رحيل المواطنين ذوي المهارات عن البلدان المصدرة للأيدي العاملة لعجزهم عن الحصول على وظائف وأجور مناسبة في هذه البلدان؛ (٢) الاتجاه، في بلدان الخليج، إلى الاستعاضة بالقوى العاملة المحلية عن القوى العاملة الوافدة من بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا، وهذا الأمر يؤدي إلى تهجير الفئة الثانية وتقليص المداخل المحققة من تحويلاتها؛ (٣) ترحيل العمال المغتربين خلال النزاعات الأهلية (ولا سيما إلى اليمن، خلال حرب الخليج، وإلى الأراضي الفلسطينية) والضغط الهائلة التي ألقتها على الحكومات فيما يتعلق بالإنفاق الاجتماعي؛ (٤) الدمج الاجتماعي للأيدي العاملة المتنوعة عرقياً وثقافياً في بلدان الخليج المستوردة للأيدي العاملة؛ فكثيراً ما تعيش هذه الأيدي العاملة ضمن جماعات مهمشة على أطراف المدن ولا تتمتع بخدمات عامة مناسبة.

**تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.** هذه التكنولوجيا هي القوة المحركة الدافعة لاتجاهات التجارة والعولمة المتسارعة؛ وهي تنتج فرصاً اقتصادية مغرية، وتزيد الكفاءة الاقتصادية وإنتاجية الأيدي العاملة. ومنذ أواسط التسعينات، تحسنت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحسناً ملحوظاً. فبحلول عام ١٩٩٩، مثلاً، بلغ عدد خطوط الهاتف العادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حسب التقديرات، ضعف المتوسط العالمي تقريباً. وقد نما نظام الهاتف النقال بسرعة، ويتوقع أن يتجاوز عدد مستعمليه عدد مشتركي الهاتف الثابت خلال الأعوام الخمسة المقبلة في بلدان عديدة في المنطقة. كما سجل استعمال الحاسوب والإنترنت زيادة كبيرة، وهذا يمثل فرصاً لدخول ميدان الصناعات المتقدمة بسرعة ولتحسين كفاءة الأيدي العاملة في غياب بنية أساسية ثابتة.

ويتزايد الاشتراك في الانترنت في لبنان والكثير من دول مجلس التعاون الخليجي بمعدلات تبلغ ٨ في المائة شهرياً. وقد أصبحت مصر أسرع أسواق الحاسوب نمواً في العالم بعد الصين.

ويمكن أن تكون هذه الاتجاهات وسيلة هامة لتسريع النمو والتنمية المستدامة، وفي الوقت ذاته لتتوسع الاقتصاد. ويشد الاقتناع بأن تحسين نفاذ الجمهور إلى الشبكات المحلية والعالمية للمعلومات والخدمات يمكن أن يساعد منطقة الإسكوا في الانتقال بسلاسة إلى "مجتمع جديد قائم على المعرفة"، يستطيع تقديم الدعم اللازم لخلق فرص عمل جديدة وتحقيق النمو الاقتصادي الملائم للبيئة في قطاعات الخدمات. ويقدم إنشاء مدن لتكنولوجيا الإنترنت في الأردن والإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية نماذج لاستحداث وظائف للعمال المتعلمين خارج قطاع النفط. كما تستطيع الإنترنت أن تكون عنصراً أساسياً في أعمال التدريب المهني واستراتيجيات التشغيل الخاصة بشباب المنطقة، لأن غالبية مستخدمي الإنترنت هم دون سن الخامسة والثلاثين.

#### رابعاً - الآثار المتصلة بالفقر

ساهمت النهج التقليدية المتعلقة بالنمو الاقتصادي، والبطالة، والنزاعات المسلحة، والتكيف الهيكلي، والدين الخارجي، واتجاهات العولمة، كلها، في تفاقم الفقر في المنطقة. وزاد ذلك من الضغوط المالية الواقعة على الحكومات في عملها من أجل الموازنة بين الالتزام ببرامج الإصلاح الاقتصادي والسعي إلى تلبية احتياجات الفقراء.

ولأفراد الشريحة الفقيرة بين سكان منطقة الإسكوا خصائص مشتركة: (١) فالكثيرون من الفقراء يعملون عمالة ناقصة أو هم عاطلون عن العمل؛ (٢) والفقراء يعملون، عادة، في الزراعة، أو يشغلون وظائف منخفضة الأجر في القطاع غير النظامي؛ (٣) والكثيرون من الفقراء ينتمون إلى أسر ترعاها امرأة أو يرأسها شخص مسن، أو إلى أسر كبيرة؛ (٤) ومعظم الفقراء أميون أو ذوو مستوى تعليمي متواضع. كما أن معدلات حصول الفقر أعلى في أرياف المنطقة منها في مدنها. وهي أعلى بكثير في البلدان التي تواجه نزاعات، ولا سيما في العراق وفلسطين واليمن. ومع أن دولاً كثيرة أعضاء في الإسكوا ازدادت ثروتها بعض الشيء خلال العقد الماضي، لم يؤد ذلك، بالضرورة، إلى توزيع المنافع بالتساوي داخل البلدان ولا بينها. أما التوسع الصناعي إلى قطاعات غير نفطية وغير زراعية فكان داعماً للقوى العاملة الماهرة ولسكان المراكز الحضرية، ولم يحدث أثراً يذكر على تخفيف الفقر في الأرياف ولا على تقليص النزوح الريفي.

وعرّضت الإصلاحات الهيكلية القطاع العام لضغوط تنافسية، وبالذات للضغوط المرتبطة بالمساعدة على تقليص البطالة مع السعي، في الوقت ذاته، إلى إزالة الفوائض من القوة العاملة بغية تحسين الإنتاجية و/أو تقليص الخسائر والإعانات الحكومية، تمهيداً لتخفيض النفقات العامة. وتدفع الضغوط الدولية إلى إجراء إصلاحات مالية وهيكلية، فتساهم في تفاقم الفقر وتقوي الحاجة إلى شبكات الأمان الاجتماعي. وكثيراً ما تكون الوظيفة الحكومية أداة يتلقى من خلالها العاملون إعانات حكومية ومزايا اجتماعية. وتشكل المعونة الغذائية والرسوم المنخفضة على المياه والطاقة أدوات أخرى تسعى من خلالها الحكومة إلى تخفيف الأعباء عن الفقراء. ولرفع الدعم - على النحو الذي تشترطه غالبية برامج التكيف الهيكلي، آثار خطيرة على الفقر في المنطقة.

وتولد العولمة وتحرير التجارة، كذلك، أثراً جانبيّاً على الفقر وغالبية المؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير مجهزة لمواجهة المنافسة الأخذة في الاشتداد. وتكثر

المؤسسات التي تقفل أبوابها أو تقلص عدد العاملين فيها، محدثة أثراً خطيراً على برامج الرعاية الاجتماعية أيضاً.

**دليلا الفقر والتنمية.** شهدت التسعينات انخفاضاً في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، محسوباً للفرد، في منطقة الإسكوا، وسجلت بلدان كثيرة مصدرة للنفط نمواً اقتصادياً سالباً كان مرده إلى هبوط أسعار النفط وإلى حرب الخليج. ولم تسجل إلا ثلاثة من بلدان الإسكوا، هي الجمهورية العربية السورية وعمان ومصر، ارتفاعاً في الدخل الفردي خلال التسعينات. وساهم هبوط مستويات الدخل، والركود الاقتصادي، وتقليص الإنفاق على الرعاية الاجتماعية، والنمو السكاني، مجتمعة، في تزايد الفقر خلال التسعينات.

ويشمل الفقر البشري - الذي يُعرّف بالحرمان من التنمية البشرية الأساسية - أثر الفقر على نوعية الحياة وليس فقط على مستويات الدخل. ويتراوح دليل التنمية البشرية بين ٢٢ و ٣٤ في المائة في المائة في منطقة الإسكوا. غير أن الافتقار إلى بيانات دقيقة ومنتظمة - والمشاكل المرتبطة بالمقارنة بين البلدان باستعمال مقاييس مختلفة للفقر - جعلت من الصعب تحليل وضع الفقر في المنطقة.

وتظهر البيانات فجوة متعظمة بين الدول الفقيرة والدول الغنية الأعضاء في الإسكوا. ففي عام ١٩٩٩، سجلت مصر أدنى فارق في الدخل في المنطقة، إذ بلغ لديها معامل "جيني" نسبية المعامل الذي يمثل الفرق بين أعلى المداخيل وأدناها في أي بلد ٢٨٫٩ في المائة، بينما سجل الأردن أعلى فارق: ٣٦٫٤ في المائة. غير أن هذين الرقمين يخفيان ظاهرة منتشرة إقليمياً هي ظاهرة انقراض الطبقة الوسطى التي تمثل، عامة، أكثر شرائح المجتمع دينامية.

كما أن اختلاف الأوضاع الاجتماعية ومستويات الفقر يظهر جلياً بين بلدان مجلس التعاون الخليجي من جهة، وسائر بلدان منطقة الإسكوا، من جهة أخرى. فالغالبية العظمى من سكان بلدان مجلس التعاون الخليجي تحظى بالماوى المناسب وتحصل على الخدمات الأساسية العامة من صحية وتعليمية، بينما لا يزال ثمة فجوات كبيرة ومتنامية في تلبية احتياجات الفقراء في بلدان أخرى.

ودليل التنمية البشرية في منطقة الإسكوا، أدنى، هو أيضاً، منه في البلدان التي تسجل مستويات دخل مماثلة أو أقل، وهذا يشير إلى محدودية قدرة المنطقة، خلال العقد الماضي، على تحويل نمو الثروة والدخل إلى تحسن فعلي على مستوى التنمية البشرية. وعلى الصعيد الإقليمي، كانت المكاسب المحققة بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٩٢ كبيرة ووازت النمو المرتفع الذي شهدته تلك الفترة. غير أن نمو دليل التنمية البشرية شهد ركوداً خلال التسعينات، بينما سجل متوسط قيمة دليل التنمية البشرية للبلدان النامية نمواً مطّرداً، محرّزاً تفوقاً نسبياً على منطقة الإسكوا.

ويظهر أداء دليل التنمية البشرية فوارق شاسعة ضمن المنطقة أيضاً. فاستناداً إلى دليل التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٩)، تحتل الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية وقطر والكويت الموقع الأعلى في سلم التنمية البشرية، بينما يحل اليمن والعراق وفلسطين بين البلدان النامية الخمسة والثلاثين التي سجل فيها دليل التنمية البشرية أدنى قيمة

له. ومن المهم الإشارة إلى أن دليل التنمية البشرية أعلى في لبنان منه في المملكة العربية السعودية وعمان، مع أن الدخل الفردي في المملكة العربية السعودية يتجاوز ضعف الدخل الفردي في لبنان، والدخل الفردي في عُمان يتجاوز ثلاثة أضعاف الدخل الفردي في لبنان. وهذا الفرق بين التقدّم المحرز في التنمية البشرية والتقدّم المحرز في مستويات الدخل الفردي يبرز إمكانية استخدام الدخل المتيسر لتعزيز التنمية البشرية، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

**عبء الديون.** تتوزع الديون العامة توزيعاً غير متكافئ داخل منطقة الإسكوا، فتميل أعبائها إلى الانخفاض في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وإلى الاعتدال أو الارتفاع في بلدان أخرى. وقد صنّف البنك الدولي اليمن والجمهورية العربية السورية والأردن والعراق بين البلدان ذات المديونية الثقيلة، في حين صنّف لبنان ومصر، اللذين انخفضت فيهما الاحتياطات الأجنبية انخفاضاً حاداً، بين البلدان ذات المديونية المعتدلة. وفي كل من لبنان والأردن والجمهورية العربية السورية، تبلغ نسب الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي أعلاها، فتصل ١٥٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

وتضيق خدمة الديون الخارجية فرصاً ثمينة على إمكانية تقليص الفقر وتحقيق مكاسب على صعيد التنمية المستدامة. وتحد كلفة خدمة الديون بشدة من قدرة هذه البلدان على تعليم شبابها والحفاظ على صحة سكانها. ومن الأمثلة على ذلك أنه، في عام ١٩٩٩، خصص لبنان ٦ في المائة والأردن ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمجموع خدمة الديون، وهذا يعني أنهما أنفقا على خدمة ديونهما أكثر مما أنفقا على الرعاية الصحية والتعليم. ويشكل عبء الدين الواقع على هذين البلدين حاجزاً هائلاً أمام المضي في تعزيز مكاسب التنمية المستدامة.

### خامساً - منهاج أولويات العمل

يرتبط الفقر في منطقة الإسكوا بهيكل النمو الاقتصادي، وخصائص سوق العمل، وعدم وجود موارد مالية كافية لدعم برامج الرعاية الاجتماعية. ولذلك يجب أن تنصب جهود التخفيف من حدة الفقر على معالجة الأسباب الهيكلية للبطالة والتوزيع غير المتكافئ للنمو والثروة. والأمر الأشد إلحاحاً هو أن تعالج المنطقة نقص فرص العمل أمام القوى العاملة الناشئة فيها وتقليل اعتمادها، من أجل تحقيق النمو، على الموارد الطبيعية غير المتجددة، وذلك من خلال التنويع الاقتصادي الذي يمتد إلى قطاعات كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة. ويرتكز منهاج أولويات العمل التالي على مناقشات أجريت مع الجهات الإقليمية صاحبة المصلحة، وهو يقدم لمساعدة المنطقة في تركيز جهودها، بطريقة أفضل، على معالجة الفقر والبطالة ضمن سياق التحرك نحو التنمية المستدامة على مدى الأعوام العشرة إلى العشرين المقبلة.

#### ألف - التخفيف من حدة الفقر وعبء الديون

ينبغي أن تستهدف السياسات الاجتماعية والاقتصادية فئات الدخل المنخفض استهدافاً فعالاً، ابتغاء لتحسين توزيع الثروة من خلال توليد فرص اقتصادية أفضل في المناطق الريفية الفقيرة، وتعزيز الرعاية الاجتماعية، وتشجيع العمالة وتكافؤ الفرص. وينبغي أيضاً أن يعاد النظر في أعباء

الديون التي ترهق كاهل الكثير من الدول الأعضاء في الإسكوا مع توشي إدارة الديون برشد وفعالية. وينبغي كذلك زيادة استخدام مزايا وآليات تخفيف الديون، كمبادلات الديون بخدمات تحسين البيئة باعتبارها أداة للتحرك في اتجاه التنمية المستدامة.

#### باء- معالجة قضايا البطالة وأسواق العمل

تشجّع البلدان على إعادة النظر في استراتيجياتها التدريبية والتعليمية استجابة لمتطلبات أسواق العمل. وينبغي للحكومات أن تضع استراتيجيات واسعة النطاق لتحسين نوعية الموارد البشرية تتضمن المشاركة النشطة للقطاع الخاص والمجتمع المدني. وينبغي أيضاً تكثيف استراتيجيات التنويع الاقتصادي الموجهة إلى بناء صناعات مستدامة تولد فرص عمل هامة. وينبغي كذلك اتخاذ تكنولوجيا المعلومات وسيلة للتنمية رأس المال البشري في المنطقة، والنفوذ إلى الأسواق في سياق العولمة، والنهوض بالتنويع الاقتصادي.

#### جيم- هيكل الاقتصاد والتجارة

تُحث الحكومات والقطاع الخاص على تعديل النمط غير المستدام المتبع في استغلال الموارد الطبيعية باعتبارها أساس التنمية الاقتصادية. ولا بدّ من استكشاف أساليب يمكن من خلالها جعل المزايا التي تُحقّق اليوم من استغلال الموارد الطبيعية تستمر إلى الأجيال المقبلة، وخصوصاً بواسطة التنويع الاقتصادي. وفي مجال السعي إلى الإفادة من التجارة والعولمة، يجب على منطقة الإسكوا أن تعمل لتحسين بيئة الاستثمار الوطنية، وإنتاجية اليد العاملة، والكفاءة، ومعايير المنتجات، ولمواءمة تكنولوجيات الإنتاج مع المعايير الدولية. ويشكل إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى خطوة أولى نحو تحقيق التكامل الاقتصادي في المنطقة والنفوذ إلى الأسواق العالمية على نحو مستدام.