

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EAD/2005/5/Rev.1
28 April 2005
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٠٠٥

ملخص



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٥

موجز

يعتمد مسح السنة الحالية موضوع "استراتيجيات إنمائية للخروج من ظروف الأزمات". وهو يشمل ثلاث فئات إنمائية عامة هي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والتنمية المستدامة. ويبقى أثر الطفرة النفطية على المنطقة بأسرها أقل بكثير من الإمكانيات التي تتطوي عليها، لأن مستويات التكامل الاقتصادي منخفضة نسبياً في المنطقة ولأن هيكل الاقتصاد الكلي لا يزال دون الحد الأمثل في غالبية بلدانها. وأي ارتفاع ناشط في الإنتاجية يصطدم بقصور مؤسسي ناجم عن النزاع من جهة وعن انعدام القدرة الداخلية الإبداعية والاستيعابية في الأسواق الصغيرة والمتجزئة في المنطقة من جهة أخرى. وتشير التحاليل المرتكزة على الاتجاهات الطويلة الأجل إلى أن أداء اقتصادات منطقة الإسكوا لا يزال، منذ أوائل الثمانينات، مقصراً عن تحقيق الإمكانيات التي تتطوي عليها هذه الاقتصادات.

وإذا أريد للأهداف الإنمائية للألفية أن تستوفي شروط الاستدامة، وجب خلق بيئة مناسبة للعمالمة إما بواسطة الربط بين الاستثمار والنمو وإما بإعادة ترتيب الموارد في ظروف نقشفية. وفي منطقة تتمتع بموارد طائلة، يمكن حدوث التغيير في بيئة تتمتع بقدر أكبر من التكامل الإقليمي وينزع منها فتيل التوتر. وبمعنى أدق، ينبغي أن تركز السياسة الاقتصادية على التعاون الإقليمي، وتسهيل الاستثمار، وتوفير فرص العمل؛ وينبغي أن تركز السياسة الاجتماعية على حاجات المواطنين وتطلعاتهم؛ وينبغي أن تركز سياسة التنمية المستدامة على إيجاد طرق للتعويض عن أضرار التدهور البيئي.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
١	٧-١	..... مقدمة
		<u>الفصل</u>
٣	٣٤-٨	..... أولاً- الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة الإسكوا
٣	١١-٨	..... ألف- الإطار العالمي
٤	١٥-١٢	..... باء- تطورات قطاع النفط
٥	٢٠-١٦	..... جيم- الدين العام في منطقة الإسكوا
٧	٣٤-٢١	..... دال- التنمية الاقتصادية في منطقة الإسكوا
١١	٥٢-٣٥	..... ثانياً- استراتيجيات إنمائية للخروج من ظروف الأزمات
١٢	٤٤-٣٧	..... ألف- سياق الاقتصاد الكلي
١٣	٤٧-٤٥	..... باء- التنسيق الإقليمي
١٤	٥١-٤٨	..... جيم- قضايا التجارة والتصنيع
١٥	٥٢	..... دال- قضايا توزيع الدخل والبطالة
١٦	٥٦-٥٣	..... ثالثاً- الظروف والسياسات الاجتماعية
١٧	٥٦	..... السياسات الاجتماعية الرامية إلى حد من الفقر
١٧	٥٩-٥٧	..... رابعاً- قضايا التنمية المستدامة
١٨	٦٣-٦٠	..... خامساً- الاستنتاجات

مقدمة

١- مع ارتفاع الطلب العالمي على النفط، ولا سيما الطلب الوارد من الصين والهند، استمر ارتفاع أسعار النفط، وازداد النمو الاقتصادي في بلدان اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (الإسكوا) باستثناء المناطق المنكوبة في عام ٢٠٠٤، وللسنة الثانية على التوالي. وأدى ارتفاع معدلات الإنتاج والأسعار إلى ازدياد مداخل النفط الإجمالية حتى بلغت ما يقدر بـ ٢١٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٤، أي بزيادة ٢٩ في المائة عنها في عام ٢٠٠٣؛ وهذا المبلغ يناهز ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان الإسكوا و ٥٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مجلس التعاون الخليجي. وكانت الضغوط التضخمية طفيفة لدى الجميع، وبسبب تجاوز الفوائض المالية ما كانت عليه في مجرى العادة، حصل، في بعض الحالات، انخفاض بسيط في مستويات الدين العام في دول الخليج. لكن معدلات البطالة بقيت مرتفعة على نحو حرج، وخصوصاً في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

٢- وسجلت بلدان مجلس التعاون الخليجي معدلات نمو تتيح لها أن تكون محركاً لنمو اقتصادي يعزز التنمية في المنطقة بأسرها. ولكي يحدث ذلك، ينبغي توجيه الإيرادات النفطية نحو استثمارات أكثر إنتاجية وينبغي للسياسات الاقتصادية أن تعزز توليد فرص العمل وتدفع رؤوس الأموال داخل المنطقة. وتبعاً لذلك، يبقى أثر الطفرة النفطية الحالية على تنمية المنطقة أقل بكثير من الإمكانيات التي تتطوي عليها، لأن مستويات التكامل الاقتصادي منخفضة نسبياً في المنطقة ولأن هيكل الاقتصاد الكلي في غالبية بلدانها لا يزال دون الحد الأمثل.

٣- وبالإمكان تغيير مسار التنمية ورفع مستوياتها إذا اعتمدت مجموعة سياسات ملائمة لهذا الغرض. وثمة أدلة على وجود تناسب عكسي بين عدم الاستقرار والنمو. ومع أن هناك نزوعاً إلى الغلو في تقدير الأثر الذي أحدثته الأرباح النفطية غير المتوقعة في النمو الحالي، يستفاد من التحليل المستند إلى الاتجاهات الطويلة الأجل أن أداء اقتصادات منطقة الإسكوا لا يزال، منذ أوائل الثمانينات، مقصراً كثيراً عن تحقيق الإمكانيات التي تتطوي عليها هذه الاقتصادات. ولا يمكن حصر أسباب التدهور الذي يصيب إنتاجية الأيدي العاملة في منطقة الإسكوا، والكساد الاقتصادي الذي تشهده المنطقة منذ أمد بعيد، بنقلب أسعار النفط والحروب والنزاعات الإقليمية. ورغم صحة التأكيد على أن إنعاش اقتصاد المنطقة يتطلب، أولاً وقبل كل شيء، إنهاء النزاعات العسكرية والسياسية في المنطقة وخلق بيئة مستقرة سياسياً ومؤاتية لإجراء الاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء، يظل هذا التأكيد غير صالح كثيراً للاسترشاد به في فهم ما يحصل عند تقاطع الصدمات الخارجية مع الأنشطة الاقتصادية، ولا لمعرفة السبب الذي يؤدي، عندما ترتفع الإيرادات النفطية، إلى هبوط مبالغ الادخارات الفعلية أو الادخارات التي تحتفظ بها البلدان أو الادخارات الحقيقية. وفي حين أن الانكماش أو التوسع يمكن أن ينجم عن الصدمات الخارجية، تتحدد ضخامة أي منهما، أو الفترة التي يستغرقها، بمدى ملائمة السياسة الاقتصادية وكفاءة المؤسسات. واستناداً إلى الاتجاهات الطويلة الأجل والممتدة حتى عام ٢٠٠٢، يثير الانكماش الاقتصادي الطويل الأجل والشديد الوطأة الحاصل في منطقة الإسكوا أسئلة خطيرة حول نظم الاقتصاد الكلي والمؤسسات والسياسات التي تنتهج في المنطقة.

٤- وتكمن المشكلة في مواجهة مسألة إدارة الاقتصاد الكلي بوجود مجموعة محددة من القيود الاقتصادية، أهمها تلك المرتبطة بتطوير مؤسسات للمنطقة تلازمها، أو تنشأ مع نشوئها، مخاطرة ما أو درجة ما من المخاطرة الجيوسياسية. فهناك عاملان رئيسيان يؤثران في مجرى التنمية: الحرب، وعدم الاطمئنان الناتج من التوتر السياسي، ومدى النجاح في توزيع مداخل المجتمعات وثرواتها بين مختلف

طبقاتها. واقتصادات بلدان الإسكوا تنمو، إلى حد بعيد، "من الخارج"، وتحركها أسعار السلع والتوترات السياسية. وعندما تهبط أسعار النفط، يسير النمو في ركابها.

٥- ومع أن التجارة البينية لا تمثل إلا ٨ في المائة من التجارة الدولية للمنطقة، وأن الاختلافات في ملامح المخاطر بين البلدان الأعضاء يمكن أن تكون هائلة، تظهر المنطقة بمجملها مشتملة على أسواق صغيرة معرضة للمخاطر، ومقيدة باعتبارات جيوسياسية، ولا تحقق إلا ٢ في المائة من مداخل العالم، ولا تضم إلا ٢,٥ في المائة من سكان العالم. وبالنظر إلى أن مسألة الاستقرار لا يحتمل لها أن تحل في المستقبل المنظور، يجب تخصيص الموارد من المنطقة مع إيلاء الاعتبار، حسب المتوجب وعلى أساس المساواة، للرخاء وللفعالية الاقتصادية. وليس بوسع المنطقة، وظروفها ظروف صراع وتاريخها تاريخ اضطراب سياسي، أن تتحمل التكاليف الاجتماعية الانتقالية المتصلة بتدابير سياسات عدم التدخل، وخصوصاً بالنظر إلى الضعف الملازم لتكوينها والناجم عن صغر حجمها. ويضاف إلى ذلك أن أوجه التفاوت الوطنية والإقليمية في منطقة الإسكوا هي من الحدة بحيث أن البلدان المصدرة للنفط استطاعت، خلال السنين الثلاثين الماضية، تصدير كميات بلغت قيمتها ٨٣٠ مليار دولار بالأسعار الثابتة، بينما تبقى بلدان أخرى في حاجة ماسة إلى رأس المال.

٦- وفي منطقة تملك موارد طائلة، يمكن تحقيق التغيير بسهولة إذا تزايد في بيئتها تحقيق التكامل الإقليمي ونزع فتيل التوترات. وإزاء استمرار التوتر، ينبغي الإسراع في معالجة قضايا الاستثمارات الهزيلة والنمو الضعيف مع تركيز خاص على توسيع آفاق فرص العمل. وإذا أريد للأهداف الإنمائية للألفية أن تتحقق، وجب خلق بيئة مناسبة للعمالة إما بواسطة الربط بين الاستثمار والنمو وإما بإعادة ترتيب الموارد الشحيحة، وإلا لن يكون للقوى الفاعلة التي تربط بين الأهداف الإنمائية للألفية أثر في تخفيف الفقر والجوع حسبما نص عليه الهدف ١.

٧- وإضافة إلى شمل تطورات الاقتصاد الكلي والتطورات الاجتماعية التي حصلت في المنطقة مؤخراً، يعتمد مسح السنة الحالية موضوع "استراتيجيات إنمائية للخروج من ظروف الأزمات". وهو يتوزع على ثلاث فئات تحليلية عامة هي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والتنمية المستدامة. ويرتكز الهدف على اختيار مجموعة من تدابير السياسة العامة غايتها تخفيف وطأة التدهور وإزالة التوتر الذي تحدثه الظروف السائدة. وهناك، في مواجهة التباينات، مجال واسع لسياسات إعادة التوزيع. وبمعنى حسي أكثر، ينبغي أن تركز السياسة الكلية على التنسيق وتسهيل الاستثمار وإيجاد الوظائف في المنطقة؛ كما ينبغي أن تركز السياسة الاجتماعية على احتياجات المواطنين وتطلعاتهم؛ وينبغي أن يكون المتوخى من سياسة التنمية المستدامة التماس الوسائل الكفيلة بالتعويض عن تبعات التدهور البيئي.

أولاً- الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة الإسكوا

ألف- الإطار العالمي

٨- في عام ٢٠٠٤، اشتد زخم الانتعاش في الاقتصاد العالمي وتسارع نمو الناتج العالمي حتى وصل إلى ٤ في المائة بعد أن بلغ ٢,٥ في المائة في عام ٢٠٠٣. ولم يقتصر أمر هذا التنامي في النشاط الاقتصادي العالمي على أنه كان الأعلى منذ أكثر من عقد، بل إنه، فوق ذلك، كان مستنداً إلى قاعدة هائلة في وسعها، بينما أفادت كل مناطق العالم الكبرى، باستثناء دول الاتحاد الأوروبي الـ ١٥ (قبل توسيعه)، من تحقيق معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي زاد على ٣,٥ في المائة. واستمر نمو إنتاج النفط في منطقة الإسكوا، فارتفع بنسبة ٦ في المائة عن مستواه في عام ٢٠٠٣، ووصل إلى ١٩ مليار برميل في اليوم. وارتفعت الفوائض المالية لدول مجلس التعاون الخليجي إلى أرقام قياسية جديدة، وقلصت الديون الداخلية.

٩- وفي مجموعة البلدان المتقدمة النمو، كانت الولايات المتحدة الأمريكية، مرة أخرى، هي المحرك الرئيسي لنمو الاقتصاد العالمي، إذ ارتفع ناتجها المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة تفوق ٤ في المائة. وسجلت اليابان أعلى معدل نمو سنوي منذ عام ١٩٩٦، بينما تلتكأ الانتعاش في دول منطقة الاتحاد الأوروبي الـ ١٥؛ وحققت مجموعة البلدان النامية معدلاً متوسطاً حقيقياً للنمو بلغ ٦,٢ في المائة، بينما بلغ النمو المتوسط للاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية ٧,١ في المائة. وازداد النمو ازدياداً فائقاً في عدة بلدان نامية كبيرة في أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا وشرق آسيا، حيث بقي اقتصادا الصين والهند أسرع الاقتصادات نمواً في المنطقة ومصدرين ديناميين للطلب العالمي.

١٠- واستفادت غالبية البلدان النامية من مجمل آثار التطورات الرئيسية التي حصلت في الاقتصاد الكلي خلال عام ٢٠٠٤. وقد كان بين هذه الآثار حصول زيادات قوية في أسعار النفط وغالبية السلع غير النفطية، والاستقرار النسبي الذي شهدته الأسواق المالية الدولية رغم التقلبات الهامة التي طرأت على العملات الرئيسية، ووجود مناخ استثماري وتجاري عالمي مؤات إجمالاً كان أساسه أن معدل التضخم في البلدان الصناعية ظل محدوداً. وفي حين أن الارتفاع الحاد لأسعار النفط خلال عام ٢٠٠٤ أثمر إيرادات عالية غير متوقعة جنتها البلدان المصدرة للنفط، لا تزال الأضرار التي لحقت بالاقتصاد العالمي من جراء هذا الارتفاع محدودة. وحتى الآن، لم يحدث ارتفاع أسعار النفط، ولا الزيادات الحادة التي طرأت على أسعار السلع الأخرى، أي مفاعيل ثانوية تذكر في الأسعار في البلدان المتقدمة النمو، حيث بقيت معدلات التضخم، رغم ارتفاعها، منخفضة نسبياً في عام ٢٠٠٤.

١١- وبسبب انخفاض مستوى الضغوط التضخمية في البلدان المتقدمة النمو، ظلت أسعار الفائدة الحقيقية الطويلة الأجل، رغم ارتفاعها، قريبة من المعدلات المنخفضة المعهودة. وقد سهل انخفاض تكاليف التمويل إجراء الاستثمارات العالمية، فساهم في تعجيل النمو العالمي في عام ٢٠٠٤. وإضافة إلى ذلك، تحقق في الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية على السواء استقرار متزايد ساعد على الحد من الأضرار التي ألحقتها الاضطرابات العالمية ببعض فرادى البلدان وساهم في الاستقرار الذي لوحظ حصوله في الأسواق المالية الدولية. وفي غالبية البلدان النامية غير المصدرة للنفط، شكّل تحسن أسعار السلع أساساً للنمو الذي تحقق في عام ٢٠٠٤، ورجح هذا الأثر على الآثار السلبية لارتفاع أسعار النفط.

باء- تطورات قطاع النفط

١- الطلب والعرض العالميان

١٢- في إطار انتعاش الاقتصاد العالمي، وبالنظر إلى استمرار ارتفاع الطلب الوارد من البلدان النامية، ولا سيما الصين والهند وبلدان أمريكا اللاتينية، ازداد الطلب العالمي على النفط ازدياداً مطّرداً في عام ٢٠٠٤. وأدى استمرار التوترات الجيوسياسية، مقترنة بالاختناقات الحاصلة في صناعة التكرير والتوزيع، إلى تردي ظروف الإمداد بالمنتجات الخفيفة، ورافق هذا التردي، طوال عام ٢٠٠٤، ازدياد في الطلب على النفط. كذلك تفاقمّت ظروف الإمداد بسبب التعطل الذي عانى منه إنتاج النفط، على غرار ما حصل في خليج المكسيك خلال أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، وأيضاً بسبب التوترات الجيوسياسية التي نشأت في العراق وفنزويلا ونيجيريا. وتوخياً لمواجهة الطلب، زادت منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبيك) حصتها من الإنتاج خلال الفصل الثاني. ولأن البلدان المنتجة للنفط وغير الأعضاء في الأوبيك سارت على المنوال نفسه، يقترب إنتاج النفط من بلوغ كامل طاقته في الفصل الأول من عام ٢٠٠٥، فيؤدي إلى اشتداد ضغط المضاربات المرتبطة بارتفاع الأسعار.

٢- تطور أسعار النفط

١٣- ظلت أسعار النفط في ارتفاع طوال عام ٢٠٠٤، وتسارعت تقلباتها حتى وصلت إلى ذروتين بلغتهما في آب/أغسطس وتشرين الأول/أكتوبر. وتواصل اتجاه الأسعار هذا حتى الفصل الأول من عام ٢٠٠٥. وبلغ المتوسط السنوي لـ "وست تكساس انترميديت" (West Texas Intermediate (WTI)) ٤١,٥١ دولاراً للبرميل، وسعر سلة الأوبيك المرجعي ٣٦,٠٥ دولاراً للبرميل. ومع زيادة قدرة الإنتاج إلى منتهاها، بقيت أسعار النفط معرضة لضغوط تصعيدية. ثم ان ضخامة السيولة العالمية وارتفاع أسعار السلع الأخرى زوّد مضاربي السوق بحافز يدفعهم إلى شراء النفط ضمن صفقات آجلة. كما ن مشاكل الأمن وتعطلات الإنتاج تؤثر في الأسعار فتزيد تقلباتها.

٣- إنتاج النفط الخام في منطقة الإسكوا: دول الأوبيك، والدول غير الأعضاء في الأوبيك، والعراق

١٤- واصل إنتاج النفط ازدياده في منطقة الإسكوا، فارتفع بنسبة ٦ في المائة عن مستواه في عام ٢٠٠٣، وبلغ مردوده ١٩ مليار برميل في اليوم. وباستثناء العراق، أنتجت بلدان الإسكوا الأعضاء في الأوبيك، وهي الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية، كمية من النفط الخام تفوق بـ ٤ في المائة متوسط الإنتاج الذي حققته في عام ٢٠٠٣. وتستطيع هذه المجموعة، إذ تستعين بشركات النفط والمقاولو الوطنية والدولية، استثمار حقول نفط جديدة، وتوسيع الحقول الثانوية و/أو إعادة تطوير البنى الأساسية الرئيسية. وفي بلدان منطقة الإسكوا غير الأعضاء في الأوبيك، وهي البحرين والجمهورية العربية السورية وعمان ومصر واليمن، هبط إنتاج النفط في عام ٢٠٠٤ بنسبة ٥ في المائة، وتجهّد هذه البلدان الآن لإبقاء ناتجها عند مستواه. أما في العراق، فرغم ازدياد الإنتاج بنسبة كبيرة، كان التقدم المحرز في العمليات الأصلية غير مستقر بسبب الوضع الأمني.

٤- الإيرادات النفطية وأثر المكاسب غير المتوقعة على الاقتصاد الكلي

١٥- بالرغم من اختلافات الأداء التي تظهر في إنتاج النفط، حققت جميع بلدان منطقة الإسكوا المصدرة للنفط ارتفاعاً كبيراً في إجمالي الإيرادات التي جنتها من تصديره. ويقدر أن هذه الإيرادات بلغت ٢١٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٤، أي بزيادة ٢٩ في المائة عنها في عام ٢٠٠٣. وفيما خلا قطر، أثمرت هذه الزيادة نمو حصة الصادرات النفطية ضمن قيمة الصادرات الإجمالية خلال عام ٢٠٠٤. أما قطر فشهدت حصول هبوط متواصل في حصة النفط ضمن مجموع قيمة الصادرات، بينما ارتفعت صادرات الغاز الطبيعي السائل كثيراً في السنوات الأخيرة. وقد ظهرت الأرباح غير المتوقعة ضمن الإيرادات الحكومية، وخصوصاً في بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث أدت إلى ارتفاع لم يسبق له مثيل في الفوائض. واتخذت المملكة العربية السعودية، لعام ٢٠٠٥، مجموعة من تدابير الإنفاق الحكومي التوسعي تخدم أغراض التنمية. كذلك تتحو بلدان مجلس التعاون الأخرى، في توقعات نفقات ميزانياتها، المنحى التوسعي نفسه، إنما باعتدال أكبر. وبفضل الاستمرار في سياسات التنويع الاقتصادي، أتيح لبلدان مجلس التعاون الخليجي أن توجه الأرباح التي تجنيها من النفط إلى توسيع نطاق الطلب المحلي. لكن استمرار المرحلة الاقتصادية التوسعية الحالية لأجل طويل في البلدان المصدرة للنفط لا يزال موضع شك، لأنه يستلزم توسعاً أكبر في تنمية القطاع غير النفطي.

جيم- الدين العام في منطقة الإسكوا

١- الدين العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي

١٦- بوجه الإجمال، تستقي بلدان مجلس التعاون الخليجي ديونها الخارجية، وكذلك نسبة ديونها إلى نواتجها المحلية الإجمالية، منخفضة أو متواضعة، وتجمع موجودات خارجية وفيرة. وبالنظر إلى الارتفاع السريع الذي شهدته الإيرادات النفطية طوال عام ٢٠٠٤، وغلبة الاتجاه التصاعدي للأسعار في عام ٢٠٠٥، ينتظر تحقق فوائض ضخمة في الميزانيات تعطي الموقع المالي لهذه البلدان مزيداً من القوة. ففي المملكة العربية السعودية، وهي البلد الأكثر استدامة بينها، ارتفع الدين الإجمالي للحكومة حتى ناهز ٧٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٣، مع أن زهاء ٢٣ في المائة فقط من هذا الدين يستحق لدائنين خارجيين. وفي عام ٢٠٠٤، استخدم جزء كبير من فائض ميزانية البلد لسداد الدين العام. وتبعاً لذلك، يرتقب أن ينخفض إجمالي الدين العام كثيراً، من ١٧٦ مليار دولار في نهاية عام ٢٠٠٣، إلى ١٦٤ ملياراً في نهاية عام ٢٠٠٤.

٢- الدين العام في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً

١٧- خلافاً لما ذكر آنفاً، تضطلع البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً بأعباء ديون عامة أكبر بكثير وتواجه تحديات أصعب بكثير في الجهود التي تبذلها لجعل مستويات الديون ممكنة التحمل. وعلى الإجمال، تحسن وضع الديون العامة لهذه البلدان في عام ٢٠٠٤ بفضل النمو الاقتصادي القوي والأثر الإيجابي الذي حققته أسعار الفائدة في المنطقة وعلى الصعيد العالمي. ففي مصر، بقي مستوى الدين الخارجي ثابتاً، وكان يبلغ ٢٩,٥ مليار دولار في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. لكن إجمالي الدين الداخلي ازداد كثيراً في العام نفسه، فوصل في أيلول/سبتمبر إلى ٤٣٣,٨ مليار جنيه مصري، أي ٨٧,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقدر المراقبون الدوليون أن الدين الخارجي للجمهورية العربية السورية كان يبلغ ٢٢ مليار دولار في نهاية عام ٢٠٠٤، أي ما يقارب مبلغ الناتج المحلي الإجمالي، بينما أفادت المصادر الرسمية بأن الأرقام أدنى من ذلك بكثير. لكن الحكومة السورية توصلت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ إلى

إبرام اتفاق هام مع الاتحاد الروسي شُطب بموجبه ٧٣ في المائة، أي ٩,٨ مليارات دولار، من الدين الصافي للجمهورية العربية السورية تجاه هذا البلد. وفي اليمن، يتزايد إجمالي الدين الخارجي نتيجة لضخامة عجز الميزانيات. وقد تسارعت هذه العملية، فيما يبدو، خلال عام ٢٠٠٤، ويقدر الدين الخارجي الإجمالي بـ ٦,٦ مليارات دولار.

١٨- وفي الأردن، حصل، في عام ٢٠٠٤، ازدياد طفيف في الدين العام: من ٧٠٧١ مليون دينار أردني إلى ٧٢٩٣ مليون. ونتيجة للنمو القوي الذي تحقق في الناتج المحلي الإجمالي، انخفضت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي من ١٠٠,٢ في المائة إلى ٩٥,١ في المائة. واستمرت الحكومة الأردنية في بذل الجهود لإعادة هيكلة كتلة الدين العام، بحيث تحل مصادر محلية محل المصادر الخارجية، فحصل انخفاض كبير في نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي: من ٧٦,٤ في المائة في عام ٢٠٠٣ إلى ٦٩,٧ في المائة في عام ٢٠٠٤.

١٩- وفي لبنان، تضطر الحكومة، بسبب الارتفاع المستمر في مستويات الدين العام، إلى توجيه الكثير من إنفاقها نحو خدمة هذا الدين. ومع ربط الليرة اللبنانية بدولار الولايات المتحدة، ينجم عن الارتفاع الشديد في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي وفي نسبة الدين إلى الصادرات، ضعف هائل يصيب الاقتصاد اللبناني في مواجهة الصدمات القاسية. وبفضل الزيادة القوية التي طرأت على الإيرادات الحكومية، علاوة على ضبط الإنفاق، أفاد لبنان عن تحقيق فائض أولي في الميزانية وصل، في عام ٢٠٠٤، إلى ٩٩٥,٣ مليار ليرة لبنانية، أي إلى ٣,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أن الفائض الأولي المحقق ظل مقصراً كثيراً عن بلوغ هدف الـ ٦ في المائة الذي يحدده اتفاق باريس ٢، كما أن إجمالي الدين العام ارتفع إلى ٣٥,٩ مليار دولار في نهاية العام. ونتيجة للنمو الضخم في الناتج المحلي الإجمالي خلال عام ٢٠٠٤، حصل انخفاض بسيط في نسبة الدين العام إلى هذا الناتج، فوصلت إلى ١٨٠ في المائة، لكن هذه النسبة لا تزال مرتفعة. وقبل اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري، في شباط/فبراير ٢٠٠٥، وأثره على الآفاق الاقتصادية القصيرة الأجل، يواجه لبنان تحديات هائلة في سعيه إلى إبقاء الدين العام على مسار يمكن إطالة أمده، هذا في وقت لا تفسح فيه البطالة والتوترات السياسية مجالاً واسعاً للمرونة في تقرير السياسات.

٢٠- وفي العراق، يشكل الارتفاع الهائل في مستويات الدين الخارجي وضخامة التعويضات المتوجبة فيما يتصل بالحرب عقبات كبرى تواجهها إعادة إعمار البلد. ويمثل الاتفاق الذي توصل إليه العراق إلى عقده مع أعضاء نادي باريس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ خطوة هامة باتجاه الاقتدار على تحمل الدين في الأمد الطويل. وبموجب هذا الاتفاق، سيخفف إجمالي كتلة الدين المستحق لنادي باريس بما لا يقل عن ٨٠ في المائة، بحيث يصل إلى ٧,٨ مليارات دولار يمكن تخفيضها على ثلاث مراحل بعد إقرار وإنجاز البرامج المعيارية لصندوق النقد الدولي. أما البقية من إجمالي كتلة الديون الخارجية المترتبة على العراق، والبالغة نحو ٨٠ مليار دولار، فيستحق جزء كبير منها لدائنين ثنائيين وتجاربيين عرب. ولا بد للحكومة العراقية من أن تعقد المزيد من اتفاقات تخفيف أعباء الديون وأن تخرج بحل سريع وشامل لقضية التزامات التعويض التي تتجاوز من بعيد كتلة الديون الخارجية.

دال - التنمية الاقتصادية في منطقة الإسكوا

١- النمو ومستويات المعيشة في عام ٢٠٠٤

٢١- بالرغم من اضطراب الأحوال السياسية والأمنية في العراق وفلسطين، كان عام ٢٠٠٤ عاماً جيداً آخر من حيث النمو الاقتصادي الإجمالي في غربي آسيا. فافتران ارتفاع أسعار النفط وازدياد إنتاجه مع انخفاض أسعار الفائدة وتنامي السيولة لدى القطاعين العام والخاص على السواء، إضافة إلى ما ارتبط بذلك من توسع للطلب الداخلي، أدى إلى تحقيق نمو اقتصادي قوي. كما أن الناتج المحلي الإجمالي بأسعار عام ٢٠٠٠ الثابتة في منطقة الإسكوا (باستثناء العراق وفلسطين) ارتفع بنسبة ٤,٨ في المائة. وتمثل هذه النسبة انخفاضاً عن نسبة الـ ٥,٧ في المائة التي حققت في عام ٢٠٠٣، لكنها تمثل أيضاً تحسناً كبيراً بالنسبة إلى النمو المحقق خلال السنوات الأخيرة.

٢٢- وقد استفادت البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً وبلدان مجلس التعاون الخليجي في منطقة الإسكوا، من حصول ارتفاع في مستويات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (انظر الجدول). ويرتقب للتحسن الدوري المحقق في عام ٢٠٠٤ أن يتواصل في عام ٢٠٠٥، الذي تشير توقعات الإسكوا إلى أنه سيشهد نمواً حقيقياً بمعدل ٥,٢ في المائة، مع استثناء العراق وفلسطين. وفي منطقة الإسكوا بمجموعها (شاملة العراق وفلسطين)، ينتظر أن يبلغ معدل النمو الحقيقي ٥,٤ في المائة.

٢٣- وقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي محسوباً للفرد (ويستثنى من الحساب العراق وفلسطين) بمعدل يقدر بـ ٢,٣ في المائة بالقيمة الحقيقية، بينما يقدر متوسط النمو السكاني بـ ٢,٤ في المائة. وكانت مستويات المعيشة تختلف اختلافاً بارزاً بين المنطقتين الفرعيتين، ففي حين شهدت البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً زيادة بنسبة ٢,٧ في المائة عن معدل عام ٢٠٠٣، الذي كان ١,٥ في المائة، حققت مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي زيادة في الدخل الفردي بنسبة ١,٦ في المائة، وهي نسبة تتدنى قليلاً عن نسبة العام السابق ويمكن أن تعزى إلى انخفاض معدل الازدياد في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وبين بلدان المجلس، يقدر أن قطر بلغت المستوى الأعلى للناتج المحلي الإجمالي محسوباً للفرد، بينما حققت الإمارات العربية المتحدة معدلاً منخفضاً لهذا الناتج. وبفضل الارتفاع الهائل في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وصل الدخل الفردي الإجمالي إلى أعلى معدل له، وهو ٢,٧ في المائة. وكان أفضل أداء حققته الاقتصادات ضمن هذه المجموعة في عام ٢٠٠٤ هو أداء اقتصادات الأردن ولبنان ومصر. أما في العراق وفلسطين فمع مرور الوقت نجم عن الاضطراب السياسي والصدمات التي أصابت الناتج المحلي الإجمالي، تفشي البطالة على نطاق واسع، وتدهور مستويات المعيشة، وانتشار الفقر.

٢- النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي

٢٤- في عام ٢٠٠٤، انخفض النمو الحقيقي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى ٤,٧ في المائة فقط، بعد أن بلغ ٦,٦ في المائة في عام ٢٠٠٣، وكان سبب ذلك، إلى حد بعيد، ازدياد إنتاج وإيرادات النفط والغاز الطبيعي. وفي عام ٢٠٠٤ أيضاً، حققت القطاعات غير النفطية أداء جيداً، ولا سيما منها قطاعا النقل والاتصالات والقطاعات العقارية والمصرفية والمالية. وكان بين العوامل الأخرى التي ساهمت في ازدياد النمو وفرة السيولة المحلية وانخفاض أسعار الفائدة، مع أنها آخذة في الارتفاع ببطء، وتلك عوامل عززت تنامي الطلب المحلي. ولأنه يُنظر للوضع الحالي أن يستمر، يُرتقب لبلدان مجلس التعاون الخليجي أن تحقق في عام ٢٠٠٥ نمواً بمعدل ٥,٣ في المائة.

الجدول - الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدلات نموه في منطقة الإسكوا
بأسعار سنة ٢٠٠٠ الثابتة، ٢٠٠١-٢٠٠٥
(ملايين الدولارات الأمريكية)

البلد/المنطقة	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	(أ) ٢٠٠٤	(ب) ٢٠٠٥	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	النسبة المئوية للتغير
									(٢٠٠٥-٢٠٠٤)
الإمارات العربية المتحدة	٧٢ ٦٦٦	٧٤ ٠٦١	٧٩ ٢٤٥	٨٢ ٤١٥	٨٧ ٣٦٠	١,٩	٧,٠	٤,٠	٦,٠
البحرين	٨ ٣٤٠	٨ ٧٧٢	٩ ٣٦٧	٩ ٨٣٥	١٠ ٥٢٤	٥,٢	٦,٨	٥,٠	٧,٠
عمان	٢١ ٣٣٣	٢١ ٨٢٦	٢٢ ٢٣٢	٢٣ ٠٣٢	٢٤ ٠٦٩	٢,٣	١,٩	٣,٦	٤,٥
قطر	١٨ ٥٦١	١٩ ٩٢٣	٢٠ ٩٠٨	٢٢ ١٦٢	٢٣ ٢٧٠	٧,٣	٤,٩	٦,٠	٥,٠
الكويت	٣٧ ٠٨٤	٣٦ ٩٤٣	٣٩ ١٦٠	٤٠ ٣٣٤	٤٢ ٥٥٣	(٠,٤)	٦,٠	٣,٠	٥,٥
المملكة العربية السعودية	١٨٩ ٧٢٦	١٨٩ ٩٧٣	٢٠٣ ٦١٣	٢١٤ ٤٠٤	٢٢٥ ١٢٤	٠,١	٧,٢	٥,٣	٥,٠
بلدان مجلس التعاون الخليجي	٣٤٧ ٧١٠	٣٥١ ٤٩٨	٣٧٤ ٥٢٤	٣٩٢ ١٨٣	٤١٢ ٩٠٠	١,١	٦,٦	٤,٧	٥,٣
الأردن	٨ ٨٦٢	٩ ٢٨٩	٩ ٥٩١	١٠ ١١٩	١٠ ٦٢٤	٤,٨	٣,٣	٥,٥	٥,٠
الجمهورية العربية السورية	٢٠ ٢٩٥	٢١ ١٥٦	٢١ ٧١٤	٢٢ ٣٠٠	٢٣ ٠٨١	٤,٢	٢,٦	٢,٧	٣,٥
لبنان	١٦ ٧٨٥	١٧ ١٢١	١٧ ٦٣٤	١٨ ٥١٦	١٨ ٨٨٦	٢,٠	٣,٠	٥,٠	٢,٠
مصر	١٠١ ٣٥٨	١٠٤ ٥٠٠	١٠٨ ٧٨٥	١١٤ ٧٦٨	١٢١ ٦٥٤	٣,١	٤,١	٥,٥	٦,٠
اليمن	٩ ٩٦٧	١٠ ٣٢٦	١٠ ٧٢٩	١١ ٠٨٣	١١ ٤٣٧	٣,٦	٣,٩	٣,٣	٣,٢
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	١٥٧ ٢٦٧	١٦٢ ٣٩١	١٦٨ ٤٥٣	١٧٦ ٧٨٥	١٨٥ ٦٨٣	٣,٣	٣,٧	٤,٩	٥,٠
منطقة الإسكوا (باستثناء العراق وفلسطين)	٥٠٤ ٩٧٧	٥١٣ ٨٨٩	٥٤٢ ٩٧٦	٥٦٨ ٩٦٨	٥٩٨ ٥٨٢	١,٨	٥,٧	٤,٨	٥,٢
العراق (ج)	٢١ ٥٧٩	١٩ ٧٨٨	١٥ ٤٧٤	٢٤ ٧٩٠	٢٧ ٣٤٣	(٨,٣)	(٢١,٨)	٦٠,٢	١٠,٣
فلسطين (د)	٤ ١٥٣	٤ ٠٠٣	٤ ٢٤٧	٤ ٣١٥	٤ ٣٣٢	(٣,٦)	٦,١	١,٦	٠,٤
مجموع منطقة الإسكوا	٥٣٠ ٧٠٩	٥٣٧ ٦٨٠	٥٦٢ ٦٩٧	٥٩٨ ٠٧٣	٦٣٠ ٢٥٧	١,٣	٤,٧	٦,٣	٥,٤

المصدر: حسابات أجراها موظفو الإسكوا وشملت اعتماد قياسات وتقديرات جديدة استناداً إلى مصادر وطنية ودولية.

ملاحظة: القوسان () يشيران إلى نمو سلبي.

(أ) تقديرات منقحة للإسكوا.

(ب) توقعات أجرتها الإسكوا.

(ج) تستند البيانات الخاصة بالعراق إلى الأرقام الرسمية المجموعة حتى عام ٢٠٠١؛ وتستند تقديرات الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥ إلى الاستراتيجية الوطنية للتنمية في العراق، ٢٠٠٥-٢٠٠٧، والـ Economist Intelligence Unit Country Report، آذار/مارس ٢٠٠٥.

(د) تستند البيانات الخاصة بفلسطين إلى الأرقام الرسمية المجموعة حتى عام ٢٠٠٢ والواردة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ ومعدلات النمو الخاصة بالفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٦ مستمدة من تقرير البنك الدولي المعنون "الفصل: الاقتصاد الفلسطيني والمستوطنات"، حزيران/يونيو ٢٠٠٤.

٣- النمو في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً

٢٥- أثمر اجتماع عوامل خارجية مؤاتية شملت انخفاض أسعار الفائدة على الدولار، وتوسع السياحة المحلية، وتواصل الزيادة في التحويلات التي يجريها العمال وسائر تحويلات المداخيل، نمواً سليماً للطلب المحلي دفع بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى ٤,٩ في المائة، وهو أعلى معدل بلغه منذ عام ٢٠٠٠. ولا تزال آفاق النمو الاقتصادي في عام ٢٠٠٥ مشرقة في هذه المنطقة الفرعية. فرقم التوقع الأولي لنمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال هذا العام هو ٥ في المائة (مع استثناء العراق وفلسطين).

٢٦- ومن التقديرات المفصلة لنمو الإنفاق ضمن الناتج المحلي الإجمالي خلال عام ٢٠٠٤ يتضح أن الأردن ومصر واليمن شهدت نمواً يحركه الاستهلاك. ورغم هشاشة نمط النمو، إلا أنه إذا كان تشكل رأس المال المادي غير كاف، يتوقع لاقتصادي الأردن ومصر أن يستمر في التوسع خلال عام ٢٠٠٥. وسيكون ازدياد الصادرات، المتوقع حصوله، داعماً للطلب المحلي في البلدين كليهما، كما إن مستوى التضخم المتوقع، وهو مستوى ليس من المستحيل ضبطه، يمكن أن يدعم ثقة المستهلكين فيزداد الاستثمار بالتدريج. ولكن سيكون من الصعب على اليمن الاستمرار في النمو الحالي للطلب المحلي بسبب انخفاض إنتاجه النفطي وضعف صادراته غير النفطية. وقد شهدت الجمهورية العربية السورية ولبنان، في عام ٢٠٠٤، نمواً يحركه الاستثمار. وكانت مساهمة نمو الإنفاق الاستثماري في نمو الناتج المحلي الإجمالي معتدلة في هذا البلد، إلا أنها كانت مدهشة في لبنان. غير أن النمو السريع للطلب المحلي تسبب في حصول عجز تجاري مذهل. وليس من المحتمل أن يستمر توسع الطلب المحلي على نفس الوتيرة في عام ٢٠٠٤، وخصوصاً بعد فقدان الثقة مؤخراً. وكذلك أثرت التوترات الأمنية والسياسية الأخيرة على الاقتصاد السوري في وقت يشهد تدهوراً في إنتاجه وصادراته النفطية. ولكن يتوقع أن يؤدي النمو الثابت للاستثمار المادي إلى تحسن معتدل في أداء الاقتصاد السوري في عام ٢٠٠٥.

٤- ظروف العراق وفلسطين

٢٧ سيزل التوتر والاضطراب السياسيان يلقيان بظلالهما على آفاق النمو والتنمية الاقتصاديين الثابتين في منطقتي الإسكوا اللتين تقوم فيهما النزاعات، وهما العراق وفلسطين. فالصدمات التي تصيب الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحاضر تؤدي إلى هبوط مستويات الدخل الفردي وتجعل الفقر يتفشى. وقد ظهرت على الاقتصاد العراقي علامات الانتعاش الاقتصادي، فتحول من قاعدة متدنية جداً. وعلاوة على ذلك، تحسن الناتج المحلي الإجمالي الفردي في هذا البلد تحسناً هائلاً وعكس اتجاه الهبوط الذي شهدته الأعوام السابقة. وتستلزم جهود إعادة التأهيل مساهمات مالية وفنية ضخمة يتعذر تأمينها في الوقت الحاضر من الإيرادات النفطية والمنح مجتمعة. والعراق، الواقع تحت أعباء الديون والتعويضات والقيود التي تحد من القدرات في المجال النفطي، والغارق في وضع أمني شديد الاضطراب، لم يحقق بعد نمواً اقتصادياً يتسم بالاكتمال الذاتي.

٢٨- أما الاقتصاد الفلسطيني فمقيّد وغير منفتح إلا على السلع وأسواق العمل الإسرائيلية. ونتيجة لذلك، نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ١,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤، بعد أن بلغ ٦,١ في المائة في عام ٢٠٠٣. وقد نجم عن بناء المستوطنات الإسرائيلية و"جدار الفصل" في الضفة الغربية تقسيم السوق المحلية وجعل كل أشكال النشاط الاقتصادي صعبة بل مستحيلة. ولا يزال النمو الاقتصادي يتعرقل تعرقلاً شديداً بالاحتلال وبتدابيره الأمنية التضيقية، ويمكن أن يستمر الكساد الحالي في عام ٢٠٠٥. والأمل معقود على أن تؤدي المفاوضات التي تعقد مع الحكومة التي شكلت مؤخراً إلى إيجاد فرص لتحسين النشاط الاقتصادي الفلسطيني.

٥- السياسة الاقتصادية

٢٩- إزاء الظروف الخارجية المؤاتية التي سادت في عام ٢٠٠٤، ركزت السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا على إدارة الطلب وعلى تحقيق تنمية تخفف فيها القيود المالية. وغالبية بلدان الإسكوا، باستثناء فلسطين ومصر واليمن، تربط عملاتها الوطنية بالدولار، وبفضل ذلك تدنى التضخم حتى بلغ المستويات التي تشهد بها البلدان الصناعية، كما أبقى هذا التضخم عند مستويات يمكن السيطرة عليها في مواجهة التنامي

السريع للطلب المحلي. وقد أدت متانة وضع احتياطي العملات الأجنبية إلى ازدياد الاستقرار الاقتصادي في الأردن ولبنان ومصر، لكن الضعف في مواجهة العوامل الخارجية ظل سائداً. وبالرغم من أنه، عندما تربط عملة وطنية ما بعملة أخرى، يكون دور السياسة النقدية في إدارة الطلب محدوداً، أمكن أن يلاحظ في غالبية بلدان الإسكوا، في عام ٢٠٠٤، الأثر غير المباشر الذي أحدثته هذه السياسات في خلق طلب محلي سليم.

٣٠- ومن التحديات التي تواجهها بلدان الإسكوا المصدرة للنفط تحدي الجمع بين خلق الطلب المحلي المستدام، من ناحية، والتنويع الاقتصادي من ناحية ثانية. فالأرباح غير المتوقعة التي يعود بها النفط ليست، بالضرورة، المصدر الوحيد للطلب المحلي لأن إيرادات النفط يمكن أن ترحل بحيث تصبح تراكمات للأصول الأجنبية. وفي عام ٢٠٠٤، ساهمت الإصلاحات الاقتصادية وإجراءات التحرير الاقتصادي التي تتخذها بلدان مجلس التعاون الخليجي في توسيع الطلب على نحو سليم في غالبية هذه البلدان. ولكن دعم النمو الاقتصادي الطويل الأجل يقتضي اتباع استراتيجيات إنمائية نشيطة. وانسجاماً مع الازدياد المتوقع حصوله في الإيرادات، اتخذت أكثرية بلدان مجلس التعاون الخليجي مواقف حذرة في صياغة ميزانياتها لعام ٢٠٠٥؛ وفي دعم الطلب دون تحميل ميزانياتها أعباء إضافية. وليس عند سائر بلدان الإسكوا المصدرة للنفط أي نزوع إلى إجراء زيادات سريعة في الإنفاق الحكومي. غير أن جزءاً كبيراً من الاستثمار العام الذي يجري في الإمارات العربية المتحدة يتولد في الإمارات العربية المتحدة نفسها، حيث توسع الاستثمار كثيراً، ولا سيما في أبو ظبي ودبي. ومع أن الميزانيات تزداد توجهاً نحو التنمية، يحتمل لنتائج السياسات أن تظل مرهونة بالظروف الخارجية، وخصوصاً فيما يتعلق بالإيرادات النفطية.

٦- ظروف العمالة

٣١- نتيجة للضغوط السكانية ولالتحاق المرأة بسوق العمل، تشهد المنطقة واحداً من أعلى المعدلات للملتحقين الجدد بسوق العمل. وفي البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ينتظر لمعدلات البطالة أن تبقى مرتفعة بسبب البطء في توفير فرص العمل. ولن تستطيع بلدان مجلس التعاون الخليجي أن تستوعب إلا أعداداً محدودة من العمال الوافدين من البلدان المصدرة للأيدي العاملة، وذلك بسبب السياسات الحالية لـ "توطين العمل". وتقيد تقديرات العمالة في العراق بأن العدد المطلق للعاطلين عن العمل ارتفع ارتفاعاً مذهلاً في عام ٢٠٠٤، فوصل إلى ٣,٢ ملايين. وفي فلسطين، لا تزال أرقام البطالة عالية؛ وبالنسبة للفصل الثاني من عام ٢٠٠٤ قدر معدلها بـ ٢٨,٦ في المائة.

٣٢- ولا يزال إيجاد الوظائف من التحديات التي تواجهها كل بلدان الإسكوا تقريباً. ففي البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ستبقى البطالة مرتفعة، ولا يزال من الصعب الاحتفاظ بمن تضمهم هذه البلدان من المثقفين والمهرة. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تعطى الأولوية لتنمية الموارد البشرية التي يستفيد منها المواطنون، وذلك توخياً لبلوغ مستوى المهارات الذي يستلزمه القطاع الخاص.

٧- القطاع الخارجي

٣٣- في عام ٢٠٠٤، وصلت القيمة الإجمالية لصادرات بلدان الإسكوا السلعية إلى ٢٩٧ مليار دولار، بينما بلغت قيمة الواردات ١٩٤ ملياراً. وبين الصادرات المشار إليها، خرجت نسبة ٨٦ في المائة من مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تلقت أيضاً نسبة ٧٠ في المائة من واردات جميع بلدان الإسكوا. وظلت منتجات النفط الخام وسائر المنتجات المرتبطة بالنفط هي السلع الرئيسية المصدرة من

منطقة الإسكوا. وازداد المجموع الكلي لصادرات المنطقة بنسبة ٢٤ في المائة عنه في عام ٢٠٠٣، وكان من أهم أسباب ذلك ارتفاع قيمة الصادرات النفطية، لكن صادرات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، ولا سيما الأردن ولبنان ومصر، ارتفعت هي أيضاً ارتفاعاً مدهشاً. وأدى توسع الطلب المحلي إلى زيادة بنسبة ٢٢ في المائة في الواردات إلى منطقة الإسكوا.

٣٤- وفيما يتعلق بالتطور المؤسسي لتجارة منطقة الإسكوا، وقعت البحرين اتفاقاً للتجارة الحرة مع الولايات المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، بينما تتفاوض حالياً الإمارات العربية المتحدة وعمان وقطر على اتفاقات من النوع نفسه. لكن اتفاق منطقة التجارة الحرة المبرم بين البحرين والولايات المتحدة قوبل باعتراض من بلدان مجلس التعاون الخليجي بسبب الارتياح بالأثر الذي سيحدثه في الاتحاد الجمركي لبلدان مجلس التعاون الخليجي. وعكست مصر موقفاً كانت تتفقه في السابق فعقدت مع الولايات المتحدة اتفاقاً بشأن المناطق الصناعية المؤهلة. ولكن قبل انقضاء مفعول اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالمنسوجات والملابس، في نهاية عام ٢٠٠٤، كان لصادرات المنسوجات التي تحمل مرتبة المناطق الصناعية المؤهلة في البلدان الأخرى مزايا أكبر في السوق الأمريكية. وبناء على ذلك، سيتسبب إلغاء الحصص المفروضة بشأن واردات المنسوجات في أسواق البلدان المتقدمة النمو بتحويل أنشطة المناطق الصناعية المؤهلة إلى خطوط تصدير أخرى.

ثانياً - استراتيجيات إنمائية للخروج من ظروف الأزمات

٣٥- منطقة الإسكوا مقصرة عن إصابة الهدف فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فهناك عدة بلدان داخلية في أوضاع نزاعية أو خارجة من النزاعات. وإضافة إلى معدل التقدم المنخفض الذي يلزم، على نحو نمطي، الأسواق النامية الصغيرة والمعرضة للمخاطر، تجنح هشاشة التنمية، إلى أن تقترن، إجمالاً، بمنظورات التنازع. ومن وجهة النظر الطويلة الأجل، تتشكل الكيانات المقصرة عن الإنجاز من اقتصادات غير مستقرة سمتها الأساسية أنها "تكبر من الخارج"، مدفوعة بقوى متنافرة تتمثل في أسعار النفط والتوترات السياسية ولا تستطيع، بالتالي، أن تستثمر مواردها الداخلية استثماراً تاماً من أجل التنمية البشرية عموماً. ولم يطرأ تغير هام على هياكل الاقتصاد الكلي التي تملكها هذه البلدان، كما إن اشتداد الدينامية الإنتاجية لم يحقق بعد مساهمة ملحوظة في النمو الاقتصادي. وفي آليات النمو التي يضعف ضمنها عنصر "الأرباح النفطية غير المتوقعة"، يستخدم العنصر الداخلي، الذي يتوقف على ارتفاع الإنتاجية والتكنولوجيا وعلى كفاية الترابط بين رأس المال المادي ورأس المال البشري، للتعويض عن هبوط مداخل النفط. وبوجه الإجمال، لا تزال إنتاجية العامل، التي هي العنصر الرئيسي في "النمو من الداخل"، تتدنّى باستمرار في منطقة الإسكوا. وهذا الأمر يوجب التساؤل عن السبب الذي من أجله لم يتحقق، في الواقع العملي، أي زخم داخلي للنمو يستند إلى رأس المال النقدي والبشري الذي لا ينقص المنطقة بمجملها.

٣٦- ومع أن المخاطر الجيوسياسية يمكن أن تكون مبعثاً لليأس، يلزم إيجاد تعليل من نوع آخر لكون الموارد الموجودة لا تحمل تفسيراً لعوامل الخطر ولقيام المؤسسات على هذه القاعدة. فهناك أمثلة عديدة عن اقتصادات استمرت في الاشتغال حتى في ظروف النزاعات الفعلية أو الاحتمالية. وهذا هو السبب الذي من أجله يتوخى اقتراح توطئة لتشكيل جديد للاقتصاد الكلي يمكن أن يساعد المنطقة على حل مشكلة البطالة والخروج من النمو والتنمية الضعيفين، حتى في ظروف الاضطرابات السائدة. وإذا لم يحصل ذلك فستضيع الفرصة التي تتيحها الوفرة النسبية لرؤوس الأموال في المنطقة، وستحقق، عوضاً عن ذلك، أرباح قصيرة الأجل ستبدأ بالتناقص مع هبوط أسعار النفط. والمسألة تعالج هنا استناداً إلى ثلاثة عناصر

مترباطة هي سياق الاقتصاد الكلي، والتجارة والتصنيع والعمالة، وتوزيع المداخل. وفيما يلي ملخص للاستنتاجات الرئيسية للمسح.

ألف - سياق الاقتصاد الكلي

٣٧- تشمل الترتيبات المحلية لأسعار الصرف في غالبية بلدان الإسكوا جوانب سلبية لنظامي أسعار الصرف المزدوجي القطب. فربط العملات المحلية بالدولار يفقد السياسة النقدية كل فعاليتها، كما هي الحال في أي نظام ثابت لأسعار الصرف. ومن جهة ثانية، ينطوي التقلب المستمر للدولار على احتمال ارتفاع النفقات وفقدان الاطمئنان للذين يرتبطان بتقلبات أسعار الصرف.

٣٨- واجتماع نظام أسعار الصرف الثابتة مع نظام يعتمد اعتماداً قوياً على الضرائب غير المباشرة، بحيث تزداد ضغوط الديون الخارجية وحرية حركة رؤوس الأموال، يجعل مساهمة السياسة المالية في النمو غير ذات شأن. ولكن عندما يزداد الاستثمار العام، يرتفع الطلب الكلي على نسبة هذا الازدياد، ويتولد بعض النمو، وينشأ مخفف للصدمات بقي من الانحسار الاقتصادي.

٣٩- ويؤدي تقلص النشاط الاقتصادي لمدة طويلة، مصحوباً بمعدلات بطالة وبطالة منقوصة عالية على الدوام، إلى تثبيط الاستثمار وبالتالي إلى تخفيض إنتاجية الأيدي العاملة. كما إنه يفضي إلى استفحال التفاوت بين المداخل ووقوع الناس في الفقر، فيضعف قسماً كبيراً من المجتمع ويساعد على خلق بيئة صالحة لنشوء الاضطرابات السياسية. وفي منطقة من سماتها توزيع المداخل بطريقة لا تؤمن إحراز أي تقدم، لا داخل البلدان ولا فيما بينها، لا ينبغي معالجة الاضطرابات السياسية وكأنها عامل خارجي فقط، بل يجب النظر إلى هذه الاضطرابات على أنها، في جزء منها، عامل من العوامل التي تتدرج في صميم النظام الاقتصادي. وقد دلت تجارب بارزة على أن نجاح الجهود الإنمائية يعود، في جزء منه، إلى النجاح في ربط النمو بإعادة توزيع المداخل وتعزيز المساواة الاجتماعية. ولهذا كان النمو الاقتصادي مفيداً جداً في تقليل التوتر الاجتماعي وإعادة تشكيل النظام السياسي.

٤٠- وينبغي خلق بيئة اقتصاد كلي جديدة يمكن أن تستقل باعتماد سياسة اقتصادية يكون هدفها الرئيسي خفض معدل البطالة، إذ إن هذا الهدف يفوق في أهميته هدف الاكتفاء بדרء التضخم. ومثل هذه البيئة لا يمكن إيجادها إلا إذا اضطلع، بنجاح، بمهمتين كبيرتين هما الإصلاح المالي والتمويلي على صعيد البلدان، والتنسيق النقدي وتحقيق الانسجام في الشؤون المالية على صعيد المنطقة.

٤١- ويتوجب أن يستهدف الإصلاح المالي تعزيز مشروعية الحكومة بإيلاء المزيد من الاهتمام لتحقيق الإنصاف. فالنظام الضريبي ينبغي إصلاحه بزيادة الاعتماد على ضريبة الدخل التصاعدية، وإعادة هيكلة ضريبة الأملاك، والأخذ بالضرائب التقديرية أو ذات التصاعد المعقول. ويمكن زيادة فعالية النشاط الحكومي بفرض قيود متشددة على ميزانيات المؤسسات العامة. وينبغي أيضاً أن يستهدف إصلاح القطاع المالي إزالة كل المعرقات المؤسسية التي يعود إليها القمع المالي الموجود الآن في بعض البلدان وخلق أسواق لرؤوس أموال تشغل اشتغالا سليماً وتتكامل تكاملاً أفضل. وهذه الأسواق يمكن أن تحفز الاستثمار وتشجع على نشوء وازدهار مؤسسات جديدة تابعة للقطاع الخاص.

٤٢- وبالإضافة إلى أن بعض البلدان الأضعف مناعة في منطقة الإسكوا تعتمد لأسعار الصرف ترتيبات هي دون المستوى الأمثل، تعجز هذه البلدان عن حماية عملاتها في الظروف الحالية التي تتسم بحرية

انتقال رؤوس الأموال، وتنامي أنشطة المضاربة الدولية. وقد وجد، بعد إعمال النظر في كل الخيارات الأخرى، ومنها مختلف ترتيبات أسعار الصرف الثابتة، وسعر الصرف الحر الذي يحدده طرف واحد، والتكامل في منطقة عملة واحدة، والدولة، أن إجراء تنسيق نقدي بين بلدان الإسكوا من أجل اعتماد نظام موحد لأسعار الصرف، هو الحل الذي يمكن أن تعقد عليه أفضل الآمال. وهذا التنسيق يمكن أن يبدأ بربط مختلف عملات المنطقة ضمن كتلة موحدة وتعويمها في مقابل عملات بقية أنحاء العالم. وبذلك سيتحقق هدفان، أولهما إضفاء الاستقرار على التجارة البينية من خلال استباق التحويلات النسبية في الهيكل البيني لأسعار الصرف؛ والثاني جعل الاقتصادات المحلية في معزل عن التطورات الخارجية، بحيث يتاح للسياسة النقدية أن تركز على مشكلة البطالة. ويمكن أن يتحول التنسيق النقدي، بالتدريج، إلى تحقيق الهدف النهائي المتمثل في خلق عملة موحدة.

٤٣- ونجاح التنسيق النقدي غير ممكن دون تحقيق الانسجام المالي. ومع إزالة سائر الحواجز المعرقلّة للتجارة بفضل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، يتزايد الاعتماد، من أجل توسيع الاستثمار في المشاريع المشتركة والتجارة البينية، على إلغاء الحواجز الضريبية التي تقف في وجه الأنشطة العابرة للحدود داخل المنطقة. فالاختلافات بين البلدان فيما يتعلق بالضرائب المفروضة على رؤوس الأموال ستجعل رؤوس الأموال تهرب من الاقتصادات العالية الضرائب إلى الاقتصادات المنخفضة الضرائب. وهذا التشوه الذي يصيب سوق رؤوس الأموال، بسبب الضرائب سيفضي إلى عدم الفعالية في تخصيص الاستثمارات في المنطقة، وربما أدى إلى قيام تنافس في مجال فرض الضرائب. ومن الضروري أن يحقق الانسجام بين بلدان الإسكوا إذا كان المراد إزالة هذه التشوهات.

٤٤- والنجاح في تنسيق الأمور الضريبية والنقدية سيتيح للمنطقة أن تتجح أيضاً في معالجة الصدمات الخارجية. ويمكن، إذا أنشئ صندوق للتثبيت المالي في المنطقة، أن يزود البلدان بمخطط للتأمين الذاتي. وإذا قدمت المساهمات إلى الصندوق في فترات الازدهار، فلن تحتاج الحكومات إلى تخفيض الإنفاق في الفترات الصعبة. وعن طريق إضفاء الاستقرار على الإنفاق، سيكون هذا النوع من الصناديق مفيداً في إضفاء الاستقرار على الأسعار النسبية وعلى الطلب الكلي. ويمكن أيضاً استخدام الصندوق لنقل المخاطر إلى الخارج عن طريق الاستفادة من السوق العالمية التي تسعى إلى حماية مصالحها والتي توفر، لقاء رسوم، تأميناً ضد التقلبات غير المتوقعة في المداخل.

باء- التنسيق الإقليمي

٤٥- من الاستنتاجات الجوهرية في هذا الصدد أنه لا يكاد يوجد بلد واحد في المنطقة يستطيع الاضطلاع بالإصلاحات المذكورة آنفاً بمفرده. والسبيل المثالي هو أن تخلق المنطقة لنفسها مناخاً يتم فيه تسهيل الوساطة المالية وضمان الاستقرار المالي، وذلك بهدف حشد وجذب الاستثمار والتقليل من أثر الصدمات السلبية. ويتطلب إيجاد هذا المناخ إما الجهود المشتركة لجميع البلدان في المنطقة أو مرحلة جديدة من التنسيق الإقليمي. وقد فشلت عدة محاولات سابقة للتكامل الإقليمي جزئياً بسبب نظرة خاطئة لتسلسل التكامل. وكثيراً ما افترض أن التكامل ينبغي أن يشمل أولاً التجارة في السلع والخدمات، ثم تقلبات رؤوس الأموال والأيدي العاملة، وأن تأتي مواعمة السياسة الاقتصادية كخطوة أخيرة. وينبغي، حسب هذا الرأي، أن يقع التركيز الأساسي في التكامل الإقليمي على تحرير التجارة، الذي يتضمن إزالة شاملة للتعريفات بين البلدان الأعضاء من خلال تكوين منطقة للتجارة الحرة أو اتحاد جمركي. والاختبار المعيارى لنجاح هذه الخطط هو قياس مدى تفوق "خلق التجارة" بين البلدان الأعضاء على "تحول التجارة" من أسواق أخرى، والمدى الذي تبلغه الخطة في نقل المنطقة نحو تجارة أكثر تحراً وأكبر حجماً. غير أن هذا الاختبار يعتمد

بشكل كبير على مجموعة من الافتراضات التي تشمل العمالة الكاملة للأيدي العاملة، والاستخدام الكامل للقدرات، وعدم وجود تشوهات، عدا عن التعريفات، في أسواق البلدان الأعضاء. وفي ظل ظروف كهذه، تعكس الأسعار التكاليف الحقيقية للفرص الضائعة، ويمكن الاعتماد على قوى السوق للإتيان بالفوائد المرتبطة بالانتقال نحو تجارة أكثر تحرراً.

٤٦- ولا تنطبق هذه الافتراضات على معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا التي تعاني، بشكل مزمن، من البطالة والعمالة الناقصة، وفائض في القدرات، وعدم كفاية استخدام الموارد، وتشوهات على نطاق واسع في معظم الأسواق. وفي هذه الظروف، فإن آثار التكامل الإقليمي المستند أساساً إلى تحرير التجارة هي محدودة في أفضل الحالات، وضارة في أسوأها؛ فبدون آليات تعويضية مناسبة، قد يزيد هذا السبيل نحو التكامل الإقليمي من التباين الاقتصادي بين البلدان الأعضاء في ظاهرة تعرف بالاستقطاب، حيث يجني الأعضاء الأكثر تقدماً والأقوى في منطقة التجارة الحرة/الاتحاد الجمركي فوائد التجارة المحررة على حساب الشركاء الأقل تقدماً والأضعف. وكانت خيبة الأمل بسبب الآثار السلبية للاستقطاب أحد الأسباب الرئيسية للداء دون الأمل للعديد من الخطط الإقليمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ومن جهة أخرى، فإن نجاح التكامل الإقليمي في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا وجنوب أفريقيا في حقبة ما بعد الفصل العنصري، يعزى، على الأقل في جزء منه، لرفض مصممي الخطتين مفهوم تحرير التجارة بوصفه المبدأ المنظم الرئيسي. فقد كان المبدأ المسترشد به منذ البداية في خطة رابطة أمم جنوب شرق آسيا اعتماد اتفاق مفصل لإقامة منشآت وصناعات جديدة معينة، إلى جانب اعتماد تدابير في مجال التعريفات أو مجال آخر من مجالات السياسة العامة لضمان التنفيذ. وقد عولجت الضغوط المالية بدعم من مصرف التنمية الآسيوي.

٤٧- وتتمثل الآثار بالنسبة إلى منطقة الإسكوا في أن تصميم خطة إقليمية فعالة يستوجب اتباع نهج مدروس بشكل أكبر يتم فيه التأكيد على التعاون والتنسيق بين البلدان الأعضاء بهدف إيجاد بيئة ممكنة أكثر ملائمة لمعالجة المشكلة الاقتصادية الأساسية في المنطقة، أي البطالة. وفي ضوء ذلك، من المعقول القول إن نجاح الجهود الأخيرة لإقامة منطقة عربية للتجارة الحرة سيكون مرتبطاً إلى حد بعيد بنجاح التنسيق الإقليمي الرامي إلى ترشيد هيكلة الإنتاج على الصعيد الإقليمي، وإيجاد فرص جديدة للاستثمار المحلي والأجنبي المربح، وضمان استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنسيق السياسات النقدية والمالية الموضحة في الجزء السابق. وسيتطلب تحقيق المزيد من التكامل وجود خطط تعويضية مشتركة وعمليات تمويل إقليمية.

جيم - قضايا التجارة والتصنيع

٤٨- قد يكون من السابق لأوانه التركيز على تحرير التجارة دون النفاذ إلى الأسواق والاستثمار في بناء القدرات في الوقت نفسه. وتحتاج منطقة الإسكوا لרزمة سياسات ترمي إلى تقوية الطابع الإقليمي للاقتصادات الوطنية. ونظراً إلى أن القطاع الأولي يهيمن على اقتصادات الإسكوا، فإن الحسابات التجارية البينية لا تمثل سوى ٧-٨ في المائة من مجموع التجارة، ولو أن هناك اختلافاً كبيراً بين مختلف البلدان فيما يتعلق باعتمادها على التجارة بين بلدان الإسكوا. إلا أن الأولوية يجب أن تمنح لبناء القدرات الصناعية بدلاً من تنمية التجارة العالمية. وكثيراً ما يكون السبب في تجزؤ الأسواق في الاقتصادات الأكثر تنوعاً هو أولويات الاستثمار داخل المنطقة في القطاعات غير التبادلية، ولا سيما القطاع العقاري. كذلك فإن الرّيع النفطي والمستوى الأعلى لنصيب الفرد من الدخل الذي يحدثه، لم يولد تاريخياً اهتماماً لدى اقتصادات الخليج بالسعي إلى تعميق التكامل الإقليمي مع الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

٤٩- ونظراً إلى أن المستثمرين الدوليين يرون منطقة الإسكوا كخليط من أسواق منفصلة عديدة تربط فيما بينها المخاطر الجيوسياسية بدلاً من التقسيم الاقتصادي للعمل، فمن الضروري إيجاد فرص وقدرات لتجارة صناعية ذات علامة إقليمية لجني المزيد من فوائد الرفاه من التعاون في مجال السياسة الاقتصادية، والتحديث الصناعي، وتحسين ظروف المخاطر الجيوسياسية.

٥٠- وترتبط التنمية أساساً بالتصنيع. وينبغي أن تقوم سلطة فوق وطنية بتنسيق حملة لبناء القدرات الصناعية تكون أكثر نجاحاً. وينبغي أن تشرع تلك السلطة في وضع قوانين وقواعد جديدة، يستحسن أن يتم التوصل السريع بشأنها إلى توافق إقليمي، قبل أن تصبح ملزمة للبلدان الأعضاء في الإسكوا. ويجب أن تتعهد المنطقة أيضاً بدور مستثمر مشترك، وأن تمزج بين الاستثمار الخاص والاستثمار الحكومي في الهياكل الأساسية المادية والتكنولوجية والمؤسسية. كما إن وجود ضمانات للاستثمار ممولة إقليمياً وحوافز ضريبية غير تمييزية شاملة للمنطقة سيكون له أثر إيجابي على مناخ الاستثمار في المنطقة. وتستطيع منطقة الإسكوا أيضاً النظر في إطلاق مناطق اقتصادية خاصة، تمثل في كثير من الأحيان نموذجاً للمزيد من التعاون والتكامل.

٥١- وقد يكون وجود هياكل إدارية إقليمية أقوى هو الوسيلة الفعالة الوحيدة لتقليل المخاطر الجيوسياسية الخارجية. وعلاوة على ذلك يجب إجراء إصلاحات قانونية ومؤسسية جذرية لتسهيل التدفق الحر لرأس المال والتجارة على الصعيد الإقليمي من خلال تحديث الإجراءات والقوانين ونظم التحكيم.

دال- قضايا توزيع الدخل والبطالة

٥٢- مثلت المعدلات المرتفعة للعمالة الناقصة والعمالة في القطاع العام عوامل استقرار اقتصادي وساعدت جزئياً على تفادي البطالة المزمنة وذات الاتجاه الدوري. غير أنه يمكن القيام بأكثر من ذلك ضمن الإطار الموجود، من خلال إعادة توزيع موارد القطاع العام المستخدمة بصورة غير كافية إلى المناطق المحرومة. وإلى جانب ذلك، ينبغي النظر في السياسات التالية المتصلة بالعمالة.

(أ) هناك حاجة إلى المزيد من النمو المتكامل على كثافة اليد العاملة بهدف زيادة استجابة معدلات البطالة للنمو الاقتصادي. وتحتاج مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا إلى المزيد من الحوافز والدعم للصناعة و/أو العمليات الصناعية القائمة على كثافة اليد العاملة، في حين يجب على مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي التقليل من كثافة اليد العاملة المسؤولة عن استيراد اليد العاملة على نطاق واسع من خارج المنطقة؛

(ب) تمثل التباينات في الدخل من حيث الأصول والتي تقاس، مثلاً، من خلال توزيع الأرض، حاجزاً شاقاً أمام العديد من المهرة الذين يرغبون في الوصول إلى سوق الائتمان ولكن من دون ضمانات، يؤدي إلى انخفاض مخزون الرأسمال البشري والمادي ويمكن أن يؤثر على السياسة العامة من خلال سعر الصرف أو المعاملة الضريبية التفضيلية لأصحاب الأصول. وسياسات إعادة التوزيع أو إيجاد أصول جديدة في منطقة الإسكوا من شأنها أن تساهم في النمو الاقتصادي بتنشيط الطلب المحلي المحتمل وزيادة طاقة العرض؛

(ج) يجب إجراء تعديلات بين ما ينتجه النظام التعليمي واحتياجات سوق العمل. فعدم التطابق بين الطلب والعرض في سوق العمل يعود، جزئياً، للسياسات التعليمية. وينبغي للبرامج التعليمية أن تراعي

بشكل أكبر مؤشرات سوق العمل باستخدام البيانات المجمعة؛ ووضع برامج تدريبية لمرحلة ما بين المدرسة والعمل؛ وزيادة مراعاة التدريب المهني لاحتياجات السوق؛

(د) ينبغي الاضطلاع بإصلاحات مالية لتشجيع إيجاد العمالة، تشمل القطاع المصرفي، والقطاع غير المصرفي، والسياسة النقدية، والانفتاح المالي والبيئة المؤسسية. وينبغي أن تركز هذه الإصلاحات أساساً على القضايا التالية: قروض أطول أجلاً للمستثمرين بأسعار فائدة امتيازية، وعدد أقل من الاحتكارات، وقدر أكبر من السيولة، ومعلومات مالية دقيقة وموثوقة، وتشجيع الاستثمار المحلي وبين بلدان المنطقة، وشركات التأمين، وصناديق الاستثمار، وفرض الضرائب المباشرة، ويستحسن فرضها تدريجياً؛

(هـ) ولبلوغ ذلك الهدف، هناك حاجة لطرائق ابتكارية وللمزيد من التعاون بين مختلف ذوي المصلحة، بما في ذلك، في معظم الحالات، الحكومات والقطاع الخاص ومؤسسات الاستثمار والمنظمات المانحة. وهناك حاجة إلى أسواق رأسمال أكثر تكاملاً لتوفير رؤوس الأموال للمشاريع وأموال الاستثمار، وذلك بهدف تحسين كامل الهياكل الأساسية للمنطقة.

ثالثاً - الظروف والسياسات الاجتماعية

٥٣- في المجال الاجتماعي، لا تزال المنطقة تدور في حلقة مفرغة من الفقر والبطالة والنزاعات العنيفة. وكل من هذه العوامل يعزز الآخر ويتفاعل مع معايير أخرى سلبية منها نظم الحماية الاجتماعية الضعيفة أو المتواهية، وأنماط الحكم البعيدة عن المشاركة، والتجزؤ، والنمو المعتدل، واعتماد أسلوب الصدمات العنيفة في الإصلاحات الاقتصادية، مما يؤدي إلى تفاقم الأوضاع الاجتماعية وتأثر مجموعات كبيرة من السكان.

٥٤- ولا يزال الفقر، بمختلف درجاته وأشكاله، يشكل تحدياً كبيراً لصانعي السياسات ومتخذي القرارات. وتشير مسح الأسر المعيشية بوضوح إلى انتشار الفقر على نطاق واسع. فقد بلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في مصر ١٦,٧ في المائة (وفقاً لمسح ١٩٩٩/٢٠٠٠) وفي الأردن ١١,٦ في المائة (وفقاً لمسح عام ١٩٩٧). وفي اليمن، وصلت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، وفقاً لمسح عام ١٩٩٨، إلى ١٧,٦ في المائة، بينما بلغت نسبة الذين يعيشون تحت خط فقر الاستهلاك ٤١,٨ في المائة. وفي العراق، ووفقاً للمسح الذي أجراه برنامج الأغذية العالمي عام ٢٠٠٣، تصنف في فئة الفقراء نسبة ٥٤ في المائة من الأسر المعيشية في ١٦ محافظة من محافظات العراق والتي مجموعها ١٨ محافظة، وتصنف نسبة ١١ في المائة من الأسر المعيشية في هذه المحافظات الـ ١٦ في فئة الفقراء جداً. ووفقاً للتقرير الفلسطيني حول الفقر لعام ١٩٩٨، قدرت الأسر التي تعيش تحت خط الفقر بنسبة ٢٣ في المائة، والأسر التي تعيش في فقر مدقع بنسبة ١٤ في المائة.

٥٥- ووفقاً للمعايير الأخرى غير النقدية لقياس معدل الفقر والتي تنتظر إلى الظروف المعيشية من منظور آخر غير مستوى الدخل، يعتبر أداء معظم بلدان المنطقة جيداً من حيث متوسط العمر المتوقع عند الولادة، ومعدل وفيات الرضع ووفيات الأطفال دون سن الخمس سنوات. ولكن لا تزال المنطقة بعيدة عن تحقيق مستوى مرتفع من المعرفة، إذ تبلغ نسبة الملمين بالقراءة والكتابة فيها ١,٦٧ في المائة فقط لدى السكان الكبار و٧٥ في المائة لدى السكان الشباب.

السياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر

٥٦- من الصعب التطرق إلى جميع السياسات اللازمة لمكافحة الفقر في هذا المسح المختصر. لذلك، يكتفي هذا الموجز بتوضيح نهج من مسلكين هما:

(أ) مسلك الدخل الخاص: يتطلب تحقيق النمو الذي يؤدي إلى توليد فرص العمل اتباع مسار النمو القائم على كثافة اليد العاملة مع التركيز على برامج الأشغال العامة والاستثمار في البنى التحتية بما في ذلك خطط الإسكان العام. كما لا بد من توفير مناخ يساعد على توليد فرص العمل المربح والمفيد من خلال تشجيع العمالة الذاتية والمشاريع المتناهية الصغر. ولتعزيز القدرة على إيجاد فرص للعمل و/أو الاندماج في سوق العمل في الوضع القائم حالياً، يجب التركيز بشكل خاص على تحسين حراك العاطلين عن العمل والفقراء، وعلى التوفيق بين الزمان والمكان في إمكانية الوصول إلى فرص العمل الناشئة بأقل كلفة ممكنة. ولتحقيق الشرط الأول، لا بد من إعطاء الأولوية لمحو الأمية وتطوير المهارات. ولتحقيق الشرط الثاني، لا بد من اتخاذ تدابير أساسية تتضمن إجراء تحسينات هيكلية في خدمات العمالة، وتطوير بنية تحتية إسكانية مساعدة، وتوجيه اهتمام خاص لعدم المساواة في توزيع فرص العمل بين المناطق المختلفة، وتخفيض العوائق أمام حراك اليد العاملة بين بلدان المنطقة وداخل كل بلد منها؛

(ب) مسلك الخدمات الاجتماعية: ينبغي أن يستخدم المجتمع الموارد الناتجة عن النمو وعن إعادة التوزيع لتوفير الخدمات التي تؤدي إلى تقديم الخدمات للفقراء والمجموعات المحرومة وتعزيز قدراتهم. وينبغي أن تتعامل نظم الحماية الاجتماعية بأساليب فعالة وجديدة مع واقع معدلات البطالة المرتفعة، وانتشار الفقر، وانتشار العمالة غير النظامية، وتكرار واستمرار الصدمات العنيفة الناتجة عن السياسات الاقتصادية الكلية و/أو الجماعية؛ كما ينبغي أن تواجه هذه النظم مخاطر الاستثمار بنوعيتها: المخاطر السابقة للاستثمار والمخاطر التالية للاستثمار. وأخيراً، ينبغي أن تعتبر المجالات الرئيسية لبرامج الحماية الاجتماعية فروعاً مترابطة و/أو مكتملة لبعضها البعض من برنامج واحد متكامل، وهذه المجالات الرئيسية هي: أنظمة سوق العمل، والتأمين الاجتماعي الممول من الاشتراكات، وشبكات الأمان، والخدمات المجانية المتاحة للجميع. وسيكون تنشيط إعادة توزيع الموارد من خلال فرض نظام الضرائب المتصاعدة أو التحويلات الطوعية، شرطاً أساسياً من شروط توفير نظم الحماية الاجتماعية الموسعة.

رابعاً - قضايا التنمية المستدامة

٥٧- تسود منطقة الإسكوا أنواعاً مختلفة من أزمات الموارد الطبيعية، لا سيما فيما يتعلق بالموارد المائية والأراضي والطاقة. والعوامل الرئيسية التي تعيق التنمية المستدامة للموارد المائية هي شح المياه المزمن، وتدهور نوعية المياه وأنماط الاستهلاك غير المستدامة، ولا سيما في الزراعة. أما بالنسبة للأراضي، فما يزيد عن ٩٠ في المائة من أراضي المنطقة هي أراض قاحلة جداً أو صحراوية، والنسبة المتبقية تصنف في فئة الأراضي "الجافة". ونتيجة لذلك، لا تتجاوز الأراضي المزروعة في المنطقة نسبة ٥ في المائة من مجموع مساحة أراضيها، أي ٢٢ مليون هكتار من الأرض، بالإضافة إلى أن إمكانية توسيع نطاق هذه الأراضي المزروعة محدودة جداً. وعلاوة على ذلك، يشكل تدهور الأراضي خطراً رئيسياً إذ تبلغ نسبة الأراضي المعرضة للتدهور بدرجاته، من تدهور خفيف إلى حاد جداً، نحو ٧٣ في المائة نتيجة للإفراط في الرعي، والتآكل الناتج عن عوامل الرياح والمياه، وعدم كفاءة استهلاك الموارد المائية، والتوتر السياسي.

٥٨- ومن جهة أخرى، تتمتع المنطقة بكميات كبيرة من موارد الطاقة التقليدية والمتجددة. ولكن، علاوة على احتمال استنزاف هذه الموارد خلال العقود المقبلة، تتسم أنماط إنتاج الطاقة واستهلاكها السائدة في المنطقة بعدم الكفاءة، ويعيش نحو ٢٠ في المائة من سكان المناطق الريفية والمناطق الحضرية الفقيرة في المنطقة بدون أي من الخدمات القائمة على الطاقة مما يشكل عائقاً أمام فرصها في التنمية. وتعاني المنطقة كذلك من الآثار السلبية على البيئة نتيجة للممارسات المتبعة في قطاعي الطاقة والمياه علاوة على الممارسات الناتجة عن عدم الاستقرار.

٥٩- ونظراً إلى الظروف البيئية في المنطقة، لا بد من تشجيع السياسات والإجراءات القطاعية والمشاركة بين القطاعات من أجل تخفيف أثر قطاعات الموارد الطبيعية على البيئة. ومن تلك السياسات والإجراءات ما يلي:

(أ) ينبغي تشجيع بلدان المنطقة على اعتماد نهج الإدارة المتكاملة للموارد المائية، بما في ذلك إدارة الطلب، وتطوير الموارد المتجددة وغير التقليدية، وإشراك أصحاب المصلحة في تخطيط السياسات والاستراتيجيات المائية وتنفيذها؛

(ب) ينبغي العمل على بناء القدرات وتحسين الترتيبات المؤسسية من أجل إدارة الموارد المائية والأراضي بفعالية وحماية التنوع البيولوجي. كما ينبغي تكثيف الجهود الرامية إلى تطوير التكنولوجيات المتصلة بالموارد المائية وبالأراضي مثل تكنولوجيات الري وتحلية المياه، ووضع تدابير لمكافحة التلوث بما في ذلك البرامج المتكاملة لمكافحة الحشرات والحد من التلوث الكيميائي. وينبغي أن تقيم البلدان الأعضاء شبكات لرصد نوعية المياه السطحية والجوفية على المستوى المحلي لحماية الموارد المائية الشحيحة في المنطقة؛

(ج) ينبغي أن تعالج بلدان المنطقة قضايا الموارد الساحلية والبحرية من خلال اعتماد نهج الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية من أجل التنمية المستدامة للبيئة والموارد البحرية، بما في ذلك مصائد السمك والزراعات المائية، وذلك على المستويين المحلي والإقليمي؛

(د) ينبغي وضع برامج لرصد ومراقبة نوعية الهواء من أجل اكتشاف مصادر الانبعاثات المتحركة والثابتة، كما ينبغي توفير الموارد المالية اللازمة لقياس نوعية الهواء وتوفير أحدث معدات القياس والفنيين المؤهلين لتحليل البيانات وتفسيرها. وعلاوة على ذلك، لا بد من وضع استراتيجيات وطنية لتحسين كفاءة استهلاك الوقود وموارد الطاقة وتشجيع اعتماد أساليب أنظف في للإنتاج في الصناعة؛

(هـ) ينبغي تحسين إدارة التنمية المستدامة من خلال الإصلاحات المؤسسية، والصكوك القانونية، والاتفاقات المحلية والإقليمية، وتحقيق التكامل في جداول الأعمال الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

خامساً - الاستنتاجات

٦٠- أنيطت بالإسكوا عند تأسيسها مهمة تعزيز التعاون الاقتصادي في المنطقة. ومن فوائد اتخاذ مزيد من التدابير الرامية إلى تحقيق التكامل في المنطقة تخفيض مخاطر الاستثمار والتركيز على الاستثمارات الضرورية جداً في البنى التحتية والمصانع والمعدات. ولكن هناك عوائق مؤسسية كبيرة أمام التعاون الاقتصادي، خاصة مع تعدد مصالح المنطقة ككل وبلدان المنطقة كل على حدة والبلدان الخارجة عن المنطقة. والواقع أن قلة التقدم الفعال نحو تعزيز عناصر العرض والطلب فيما بين بلدان المنطقة تشير إلى

أن الترابط بين المصالح الخاصة والعامة لم يكن بالمستوى الكافي للإسهام في توسيع السوق الإقليمية وبالتالي تحقيق الرفاه في المنطقة.

٦١- وينبغي وضع إطار للسياسات العامة يتناول عملية الإصلاح في المنطقة من منظور متكامل، إذ ينبغي النظر إلى تحدي التنمية كعملية تؤدي في النهاية إلى نتائج إيجابية بالنسبة إلى جميع المعنيين في المنطقة. وينبغي الاستفادة من الإنجازات لتعزيز الحوار الذي يؤدي إلى تخفيف التوتر الإقليمي وتبديده. وقد يكون تدني مستوى التنمية مرتبطا باحتمال نشوب النزاعات بحيث يؤدي أحد العاملين إلى تعزيز الآخر. ولذلك، لا شك في أن بإمكان البلدان الأعضاء أن تجني فوائد أكبر من الأمن والاستقرار السياسي مما تجني من ارتفاع أسعار النفط لمرة واحدة. وعموما، يستحسن وضع السياسات الإقليمية التي تشدد على القضايا الاقتصادية التي تؤدي إلى راب الصدع بين القطاعين الخاص والعام بحيث يخضع القطاع العام للمساءلة، ويجري تشجيع المبادرات والاستثمارات الخاصة، وتصبح المؤسسات أكثر ديمقراطية. وقد يكون من الحكمة عموما التطرق إلى موضوع الإصلاح المؤسسي في إطار سيادة البلدان الأعضاء. ورغم ذلك، يبقى أنه لا بد من زيادة مساهمة عامل الترابط بين مختلف المصالح في تحقيق الرفاه في المنطقة وذلك من خلال إعادة تخصيص الموارد وسياسات إعادة التوزيع وتنقيح الأطر القانونية والمؤسسية القديمة.

٦٢- وتشير نتائج بحوث الإسكوا مرة أخرى إلى أنه ينبغي البدء بالاستثمار أو بعقد معاهدة بين بلدان المنطقة تمنح الحصانة وتوفر الحماية لليد العاملة الإقليمية ورأس المال الإقليمي. وينبغي أن يستمر القطاع العام الخاضع للمساءلة العامة في تأدية دوره في توفير نوع من الضمانة للاستثمار الخاص ولا ينبغي التركيز على النمو فقط، ولا سيما في ظل الظروف غير المستقرة. وفي حل بديل من الضروري اعتماد نهج متكامل للتنمية يراعي الحاجات الاجتماعية ومستلزمات الاستدامة. فإذا ما استمر الاستثمار في الانخفاض ومعدلات البطالة في الارتفاع، خاصة في البلدان ذات الاقتصادات المتنوعة، قد يكون من الصعب جدا تصحيح هذه الاتجاهات بعد أن تصبح آثارها الاجتماعية ثابتة.

٦٣- ويشكل عدم الاستقرار السياسي، الحقيقي أو المتصور، عائقا رئيسيا أمام الاستثمار الأجنبي والإقليمي في المصانع والمعدات. كما تتخفض مساهمة المعرفة والتكنولوجيا في النمو الاقتصادي، أكثر فأكثر، نتيجة لانخفاض معدلات الاستثمار. وفي ظل عدم الاستقرار السياسي وما ينتج عنه من تدن في مستوى التنمية المؤسسية، لم تتمكن الاقتصادات من استيعاب العنصر الأساسي للزيادة في الإنتاجية وأصبحت أكثر عرضة للصدمات والتقلبات الطارئة. وعلاوة على ذلك، أدى عدم الاستقرار السياسي إلى تركيز الجهود الإنمائية على تحقيق الاستقرار وتحويل الموارد من تكوين رأس المال الاقتصادي والاجتماعي إلى تكوين "رأس المال السياسي" من أجل تحقيق الاستقرار السياسي، وقد يكون هذا أدى إلى خلل في توزيع الدخل والثروة. ولذلك، لا بد من وضع سياسات إنمائية تركز على إعادة الإعمار وتشجع تكوين رأس المال المادي والبشري من أجل التنمية وتعنى بتحديث المؤسسات بهدف زيادة كفاءتها. ولتعظيم الفائدة من السياسات الاستراتيجية، ينبغي أن تقوم هذه السياسات على الرفاه المشترك الذي يتم تحقيقه من خلال التكامل الإقليمي والسياسات الاجتماعية التي تكفل إعادة توزيع الفوائد. كما ينبغي أن تقوم السياسات الاقتصادية على أساس أن تحقيق التنمية العامة يعني تحقيق مزيد من الأمن والاستقرار. وعند إصلاح المؤسسات وتهيئة المنطقة لاستقبال تدفقات رأس المال واليد العاملة فيما بين بلدانها سترتفع معدلات الاستثمار وسيستارع النمو الاقتصادي وسيصبح من الممكن استيعاب جزء من الفائض في اليد العاملة. ويشكل الارتفاع الحالي في أسعار النفط فرصة للإصلاح ولمزيد من التنمية المالية والاقتصادية ولحل أزمة المنطقة الطويلة الأمد فيما يتعلق بالعمالة وانخفاض النمو، كما يشكل فرصة لوضع الخطط الملائمة لحماية موارد المنطقة الطبيعية وثرواتها الدفينة.

