

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EAD/2006/1
5 April 2006
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا
٢٠٠٦-٢٠٠٥

ملخص



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٦

06-0136

موجز

استمر نمو اقتصادات البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) للعام الثالث على التوالي منذ عام ٢٠٠٢، وذلك بعد عقدين من الركود. غير أن هذا النمو لم يرافقه نمو في فرص العمل ويعتمد نسبياً على اتجاه واحد غير قابل للاستدامة، وهو الارتفاع الحاد في سعر النفط. فهذا الاتجاه سيتوقف عاجلاً أم آجلاً، وربما فجأة. وعندما يحدث ذلك، قد يكون الهبوط أكثر حدة، لأن الموارد تخضع للمضاربة في سوق إقليمية للأصول تنفقر إلى الضوابط المحكمة. ولو أن الهبوط الحاد الذي تشهده سوق الأسهم الإقليمية حالياً ترافق مع هبوط معتدل في أسعار النفط، لكان لهذا الهبوط أثر جسيم على النمو الاقتصادي. واستخدام ريع النفط غير المتوقع في المضاربة على الأصول البطيئة النمو يؤدي إلى تعريض المنطقة لمزيد من التقلبات. وعوضاً عن استفاد هذا الريع في الأسواق الإقليمية للأسهم ذات الأرباح العابرة (تضاعفت قيمة بعض الأسهم في أقل من سنة) وتحويل رأس المال إلى الخارج، ينبغي أن تمنح وفرة رأس المال النسبية في الوقت الراهن البلدان الأعضاء في الإسكوا فرصة لتنفيذ بعض التغييرات الهيكلية اللازمة لوضع المنطقة على مسار التنمية القائمة على الحقوق والنمو القائم على كثافة تشغيل اليد العاملة وجعلها بمنأى عن التقلبات في أسعار النفط.

وأي إخفاق في استغلال الطفرة النفطية الحالية وفي إعادة الاستثمار في المنطقة سيحول الريع الاقتصادي المتزايد إلى مجرد مكاسب عابرة، على غرار ما حدث خلال فترات الطفرة النفطية في السبعينات. ولن تستطيع منطقة الإسكوا أن تخرج من مسار النمو المنخفض والتنمية القصيرة الأجل وأن تسلك مساراً أكثر استدامة، إذا استمرت حكومات المنطقة في تطبيق الإصلاحات التقليدية التي تركز على تحسين بيئة الأعمال، وتهمل الاستثمار العام المحدد الأهداف. وأي استراتيجية إصلاحية قابلة للاستمرار ينبغي أن تراعي نقطتين أساسيتين. النقطة الأولى هي أن الحفاظ على النمو المستدام غير ممكن من دون مشاركة فعالة من المواطنين، ولذلك يجدر إصلاح المؤسسات والسياسات العامة بهدف تنفيذ استراتيجية إنمائية قائمة على الحقوق. والنقطة الثانية هي أن النمو المستدام يمكن تعزيزه بإنتاج بعض السلع العامة التي لا يستطيع أي بلد في المنطقة أن ينتجها على النحو الأمثل بمفرده. وميزة تلك السلع هي أنها سلع إقليمية يستلزم إنتاجها الأمثل تنسيقاً وتعاوناً على الصعيد الإقليمي.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
١	٧-١	.....مقدمة
		<u>الفصل</u>
٣	٢٧-٨	.....أولاً- آخر الاتجاهات والتطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا
٣	١٠-٨	..... ألف- السياق العالمي
٣	١٣-١١	..... باء- تنمية قطاع النفط
٤	٢٠-١٤	..... جيم- الناتج والطلب
٧	٢١	..... دال- التكاليف والأسعار
٧	٢٢	..... هاء- أسواق العمل
٧	٢٣	..... واو- القطاع الخارجي
٧	٢٦-٢٤	..... زاي- التطورات في السياسة الاقتصادية
٨	٢٧	..... حاء- التوقعات
٩	٥٦-٢٨	.....ثانياً- إطار كلي يرتكز على الحقوق ويراعي الإنصاف
٩	٤٤-٣١	..... ألف- السياسة المالية
١٤	٥١-٤٥	..... باء- السياسة النقدية
١٦	٥٦-٥٢	..... جيم- الاستنتاجات

مقدمة

١- يتضمن مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا لهذا العام مجموعة من مبادئ السياسة العامة الاقتصادية، وقد صيغت لتساهم في رسم استراتيجيات إنمائية تقوم على حقوق الإنسان وكثافة تشغيل اليد العاملة، وتراعي مصالح الفقراء في المنطقة. ووفقاً للفقرة الثانية من ديباجة إعلان الحق في التنمية الذي اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ١٢٨/٤١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، يعرف الحق في التنمية بأنه "عملية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان بأسرهم والأفراد جميعهم على أساس مشاركتهم، النشطة والحررة والهادفة، في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها" (*).

٢- وهذه المقترحات بشأن السياسات الموجهة نحو الحقوق تركز على ثلاثة طروحات. فالطرح الأول أن الفقر هو أكبر مشكلة تواجهها البلدان الأعضاء في الإسكوا، والقضاء عليه ينبغي أن يكون أولوية رئيسية للحكومات. ولا يستمد هذا الهدف مدلوله من أهميته فحسب، إنما كرسته الأمم المتحدة من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإعلان الحق في التنمية، والأهداف الإنمائية للألفية. والطرح الثاني أن النمو السريع والمطرّد، وتوازن ميزان المدفوعات، والتحكم بالتضخم، والتنمية الصناعية، وغيرها من المعايير التقليدية الأخرى للـ "تجاح" الاقتصادي تبقى جميعها ذات قيمة محدودة بحد ذاتها، ما لم تتحول إلى أدوات للقضاء على الفقر الشامل وتحقيق التنمية البشرية الآمنة والمستدامة والمنصفة والهادفة في منطقة الإسكوا. والطرح الثالث أن أدوات سياسة الاقتصاد الكلي يمكن أن تقدم مساهمة هامة في القضاء على الفقر الشامل وسد الفجوة المتعاطمة بين الرجل والمرأة.

٣- ومن منظور الارتكاز على الحقوق ومراعاة مصالح الفقراء، أخفقت غالبية الاستراتيجيات الاقتصادية التقليدية المعتمدة في منطقة الإسكوا. فسياسات تثبيت الاستقرار والتكيف الهيكلي التي نفذت خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية أخفقت في توليد نمو اقتصادي سريع وتخفيف حدة الفقر. والمؤسف أن هذه السياسات لا تتمتع بالقدرة على التصحيح الذاتي، وغالبا ما يؤدي فشلها الواضح إلى تكثيف برامج التكيف الهيكلي الجارية.

٤- وتشهد منطقة الإسكوا مجالا واسعا وكذلك حاجة ملحة إلى إجراء تحول في استراتيجيات السياسات الاقتصادية سعيا إلى تحقيق الأهداف المرجوة في التنمية البشرية. وفي هذا الإطار، يشكل توليد فرص العمل الرابط الأساسي بين النمو الاقتصادي وتحسين الرفاه، كما يوفر قاعدة أساسية للتوصل إلى نتائج لصالح الفقراء. ومبادئ السياسة العامة المحددة في مسح هذا العام تتسم بمرونة كافية تؤهلها، إن تم تكييفها على النحو الملائم، للمساهمة في تحقيق تلك النتائج المرجوة في معظم بلدان الإسكوا، بما فيها الاقتصادات الغنية بالنفط، والاقتصادات الأكثر تنوعا، والاقتصادات الفقيرة جدا. ويشير المسح إلى أن ذلك يمكن تحقيقه من خلال الجمع بين نمو سريع ومستدام يقوم على كثافة اليد العاملة وتوزيع للمداخل والأصول في إطار إنمائي يوضع على صعيد المنطقة بأسرها.

٥- وقد درجت سياسة الاقتصاد الكلي على الانشغال بشاغل رئيسي هو تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، وعلى اعتبار النمو والتخفيف من حدة الفقر نتيجتين طبيعيتين لهذا الاستقرار. واستنفذ هذا النهج حتى النهاية، وبات من الأجدر أن يشكل نهج الحد من الفقر المرتكز على الحقوق أساسا في كل سياسة اقتصادية وطنية،

(*) انظر أيضا التقرير التالي: E/CN.4/1999/WG.18/2 (٢٧ تموز/يوليو ١٩٩٩). وهو متاح على العنوان التالي:

وأن يضطلع بدور أساسي في اختيار الاستراتيجية الإنمائية لمنطقة الإسكوا. وتماشياً مع هذا النهج، يبحث هذا المسح في موضوع التفاعل بين العمالة والفقر والسياسة الاقتصادية، ولا سيما السياسة الضريبية والمالية والنقدية والمتعلقة بأسعار الصرف، بهدف تطوير الأدوات المؤسسية اللازمة لتحقيق نمو يرتكز على كثافة اليد العاملة في البلدان الأعضاء في الإسكوا.

٦- وإزاء معدل البطالة الثابت عند نسبة ١٥ في المائة بعد ثلاث سنوات متتالية من النمو المطرد التراكمي الذي بلغت نسبته زهاء ١٧ في المائة، لم يعد اعتماد استراتيجية إنمائية قائمة على الحقوق خياراً مستحسنًا فحسب، بل خيار لا بد منه. ونظرًا إلى أنماط عدم المساواة المترسخة منذ وقت طويل وبشكل ملفت في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا، ولا سيما عدم المساواة بين الرجل والمرأة، تشير التقديرات إلى أن المنطقة تحتاج إلى توفير ٣٥ مليون فرصة عمل لائقة خلال العقد المقبل من أجل تحقيق غاياتها الإنمائية. ويصعب تحقيق هذا الهدف في ظل تداخل ظاهرتي البطالة المرتفعة وتصدير اليد العاملة بين بلدان الإسكوا، وبين تلك البلدان ومناطق أخرى في العالم. ويمكن القول إن بلدانا عدة في المنطقة تعاني من بطالة يطول أمدها بسبب العمل بسياسة تؤدي في النهاية إلى زيادة المخاطر عوضاً عن تجنبها. فالسياسات الحالية لا تعالج هذه المشاكل الملحة بما تتطلبه من فعالية، ولا تتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية، وتتعارض مع العهود الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

٧- وتنفيذ سياسات ضريبية ومالية ونقدية وسياسة لأسعار الصرف ترتكز على الحقوق في منطقة الإسكوا يتطلب تنسيقاً دقيقاً لهذه السياسات على الصعيدين الوطني والإقليمي. ويتطلب أيضاً وضع تلك السياسات في إطار إنمائي يرتكز على الحقوق واعتماد استراتيجية للسياسة الصناعية تستهدف رفع القيود التي تفرض على العرض وتحول دون رفع مستويات الرفاه الذي هو حق مشروع للسكان. وتركز استراتيجية إصلاح الاقتصاد الكلي المعتمدة في الوقت الراهن في عدة بلدان في منطقة الإسكوا على تصحيح الأسعار النسبية وإصلاح البنيان المؤسسي الذي يتوقع أن ينمو ويزدهر فيه اقتصاد السوق ويملاً الثغرات القائمة. وأظهرت التجارب أن هذه الاستراتيجية تشكو من خلل، فمن الصعب أن يبني اقتصاد متقدم مؤسسياً بمجرد التمني، ومن غير المستحسن فرض هياكل اقتصادية من الخارج قد لا تتناسب مع متطلبات منطقة الإسكوا وتوقعاتها وخصائصها الاقتصادية. ويتضمن هذا العام خلاصة مفادها أن السياسات الاقتصادية وإجراءات التطوير المؤسسي يجب أن تلائم خصائص كل بلد وحالة التنمية فيه، وأن تقود الاقتصاد في الوقت نفسه نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة.

أولاً - آخر الاتجاهات والتطورات الاقتصادية في منطقة الإسكوا

ألف - السياق العالمي

٨- واصل الاقتصاد العالمي نموه في عام ٢٠٠٥، وإن بمعدل أبطأ من المعدل الذي سجله في العام السابق. وشكلت الولايات المتحدة الأمريكية نواة النمو الاقتصادي العالمي، بينما حافظ اليابان على وتيرة الانتعاش الاقتصادي فيه. وأظهرت الاقتصادات الأوروبية صلابة، وحافظت على نمو اقتصادي منخفض إلا أنه ثابت. وشهدت الصين والهند عاما آخر من النمو الاقتصادي السريع. وأصبح حضور البلدين في الاقتصاد العالمي أكثر بروزاً في تحديد عوامل الطلب في التدفقات العالمية للسلع والخدمات ورؤوس الأموال.

٩- وتستمد القوة الكامنة وراء النمو الاقتصادي العالمي في الوقت الراهن التوازن من ارتفاع أسعار السلع الأساسية والطاقة، ومنها المنتجات والمشتقات النفطية، وارتفاع مستوى السيولة. ومع أن مستوى السيولة الدولية تراجع عما كان عليه في العام السابق، ظل على مستوى لاف من الارتفاع. وقد أثرت حالة الجمود في فائض السيولة على الأصول المالية والعقارات، خصوصاً في الأسواق الناشئة للبلدان النامية. وتشهد أسواق الأسهم الإقليمية السريعة الترهل في منطقة الإسكوا انهياراً تضمن العدد السابق من المسح توقعات بحدوثه. وارتفعت أسعار السلع والخدمات بالتدريج مقارنة بأسعار الأصول التي ارتفعت بسرعة، بينما حافظت أسعار السلع الأساسية على مستويات مرتفعة.

١٠- واستفادت منطقة الإسكوا من الوضع العالمي الحالي، بصفتها منطقة تضم أهم البلدان المصدرة للنفط. فالطفرة النفطية مستمرة للعام الثالث على التوالي في البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. وأما في البلدان غير المصدرة للنفط في المنطقة، فكانت البيئة الخارجية الإيجابية مصدر دعم لاقتصادات تلك البلدان في مواجهة احتمالات ضعف هيكل الطلب والشواغل الأمنية الحالية.

باء - تنمية قطاع النفط

١١- ومع استمرار نمو الطلب العالمي على المنتجات والمشتقات النفطية ظلت ظروف العرض والطلب مقيدة في عام ٢٠٠٥. وشهدت أسعار النفط الخام اتجاهاً تصاعدياً حاداً خلال هذا العام. فقد بلغ متوسط سعر برميل النفط في إحدى شركات النفط الخام الكبرى (West Texas Intermediate Cushing) ٥٦,٦ دولاراً، مسجلاً زيادة ملحوظة عن سعر العام السابق الذي بلغ ٤١,٥ دولاراً للبرميل.

١٢- وظل مستوى إنتاج النفط في منطقة الإسكوا قريباً من الحد الأقصى في عام ٢٠٠٥، فبلغ ١٩,٥ مليون برميل في اليوم، مسجلاً ارتفاعاً طفيفاً بنسبة ٢,٣ في المائة عن المستوى الذي سجل في عام ٢٠٠٤. وأدى النقص في القدرات الاحتياطية إلى ضبط إنتاج النفط في معظم بلدان المنطقة. وباستثناء العراق، أنتجت بلدان المنطقة الأعضاء في منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك)، (الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية) كمية تجاوزت متوسط إنتاجها من النفط الخام في عام ٢٠٠٤ بنسبة ٤,٧ في المائة. وفي بلدان منطقة الإسكوا غير الأعضاء في الأوبك، واصل إنتاج النفط الانخفاض في الجمهورية العربية السورية وعمان ومصر واليمن في عام ٢٠٠٥، متراجعاً بنسبة ٢,٩ في المائة عن مستوى الإنتاج في عام ٢٠٠٤.

١٣- وفدّرت الإيرادات الإجمالية لصادرات النفط في المنطقة بما مجموعه ٣٠٧ مليارات دولار في عام ٢٠٠٥، أي أنها سجلت ارتفاعاً بنسبة ٤٠,٤ في المائة عن عام ٢٠٠٤. وتستند التوقعات في عام ٢٠٠٦ إلى سيناريوهين، الأول يفترض انخفاض سعر برميل النفط، والثاني يفترض ارتفاعه. فإذا افترض أن أسعار المواد الخام حسب القيم المعتمدة في سلة الأوبك تبلغ ٥٢ دولاراً للبرميل، يُتوقع أن تبلغ إيرادات النفط ٣٦٨ مليار دولار. وإذا افترض أن سعر البرميل سيبلغ ٥٧ دولاراً، فقد تصل قيمة الإيرادات إلى ٤٠٤ مليارات دولار.

جيم - الناتج والطلب

١٤- شكلت الطفرة النفطية التي شهدها العالم مؤخراً وارتفاع مستوى السيولة رافداً قوياً للنمو في منطقة الإسكوا. وقد أدى هذا الأمر إلى سنة أخرى جيدة من حيث النمو الاقتصادي بوجه عام؛ غير أن الصورة المفصلة لا تزال تدل على تباين في مستويات التنمية تكتسب في ظلها الاقتصادات النفطية الثرية الزخم، في حين تعاني الاقتصادات المتضررة من النزاعات إما من النتائج المباشرة للاضطرابات السياسية وإما من نتائجها غير المباشرة.

١٥- وخلقت أسواق رأس المال الناشئة، وخصوصاً أسواق الأسهم، رابطاً بين البيئات الخارجية والطلب المحلي. وسادت التوقعات الإيجابية في أسواق الأسهم والعقارات خلال عام ٢٠٠٥. إلا أن الاقتصاد ككل يزداد تأثراً بالمستجدات التي تشهدها أسواق الأسهم والممتلكات. وظهرت بوضوح علامات تطور فقاعات في أسعار الأصول في عام ٢٠٠٦ في ظل الأطر التنظيمية الضعيفة كما شهدت أسعار الأسهم انهيارات حادة في آذار/مارس على نحو توقعته جهات كثيرة منها الإسكوا.

١٦- واستقر نمو الناتج المحلي الإجمالي بأسعار عام ٢٠٠٠ الثابتة في منطقة الإسكوا (باستثناء العراق وفلسطين)، عند نسبة ٦,٣ في المائة في عام ٢٠٠٥، مقابل ٦,٤ في المائة في عام ٢٠٠٤. وهكذا شهدت مجموعة بلدان الإسكوا، مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً ومجموعة مجلس التعاون الخليجي عاملاً جيداً آخر من حيث ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، كما يتضح من الجدول أدناه. وبشكل عام، ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ بنسبة تقديرية بلغت ٣,٩ في المائة، مسجلاً تراجعاً عن معدل عام ٢٠٠٤ البالغ ٤,٢ في المائة. وإن دل ذلك على شيء فعلى صعوبة الظروف المعيشية في المناطق التي تعاني من النزاع. وظل معدل النمو السكاني في المنطقة شبه مستقر عند مستوى ٢,٤ في المائة خلال السنوات القليلة الماضية.

١٧- واستمرار هذا الارتباط الوثيق بين تقلبات الدورة الاقتصادية القصيرة الأجل في المنطقة والمستجدات في سوق النفط، إنما يعني أن من الصعب إجراء تنبؤ دقيق حول وضع الأداء في المستقبل، وخاصة عندما يزيد مرور الثروات عبر سوق الأسهم الضعيفة الضوابط من حدة تقلب الدورة. ويزداد اقتصاد المنطقة تقلباً من جراء تقلبات أسعار النفط والتوقعات المبنية على مجرد أوهام تتبدد في أسواق الأسهم. وفي الأعوام الأخيرة، خضعت التقديرات الرسمية المتعلقة بالناتج المحلي الإجمالي لمراجعة نحو الأعلى في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، الأمر الذي يدل على إمكانية حدوث خطأ في تشخيص حجم الطفرة الحالية، وخاصة في غياب البيانات الإقليمية الموثوقة. وإذا لم يدم المستوى الحالي لأسعار النفط طويلاً، يتوقع أن يتراجع النمو الاقتصادي تدريجياً خلال عام ٢٠٠٦، بحيث يبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في جميع البلدان ٥,٤ في المائة، أي أن يتراجع بنسبة ١ في المائة عن معدل النمو المرتفع في عام ٢٠٠٥.

١٨- واستقرت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان مجلس التعاون الخليجي عند نسبة ٧ في المائة تقريباً خلال السنتين الماضيتين، بينما حافظ معدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على نسبة ٣,٩ في المائة في عام ٢٠٠٥، مقارنة بنسبة ٤,٠ في المائة في عام ٢٠٠٤. وقد تجلّى أثر ريع النفط والثروات في هذه المجموعة، مع استمرار ثقة الشركات والمستهلكين، واستمد أثر الثروات قوته من أسواق الأسهم. وأما الجزء الذي يحركه الطلب في النمو الاقتصادي، فعاد بالفائدة على القطاعات الخاصة غير النفطية، ولاسيما الخدمات المصرفية، والتجارة والبناء والعقارات. ومع أن القطاع الخاص أصبح أكثر حساسية إزاء التطورات في سوق الأسهم والممتلكات في هذه المرحلة، فسيؤدي أثر النفقات العامة المتأخر، فضلاً عن أثرها المضاعف، إلى تثبيت الطلب المحلي في عام ٢٠٠٦. وتقوم معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، بالتخطيط للمشاريع الاستثمارية العامة الكبرى أو تحديد ميزانياتها أو تنفيذ أجزاء منها. ويتوقع أن يبلغ معدل نمو هذه المجموعة ٥,٨ في المائة في عام ٢٠٠٦، الأمر الذي يسمح بتسرب تأثير انهيار الأسواق المالية في آذار/مارس ٢٠٠٦ إلى الاستثمار والنمو.

١٩- وتمكنت مجموعة البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً من الحفاظ على التسارع التدريجي في نموها لتوسعها الاقتصادي في عام ٢٠٠٥. ومع أن الأردن ومصر شهدا بعض التطورات الإيجابية في قطاع الصناعات التحويلية، كان النمو الذي شهدته هذه المجموعة في الدورة الإيجابية الحالية مستمداً من الاستهلاك الخاص. وأدت الظروف الخارجية المؤاتية، وارتفاع مستوى السيولة العالمية، والنمو السريع للتجارة في قطاعات مثل السياحة، واستقرار تدفق تحويلات العاملين في الخارج، إلى تخفيف القيود المفروضة على العملات الأجنبية في تلك البلدان، الأمر الذي أتاح نمو الطلب بوتيرة سريعة. وعلاوة على ذلك، ساعد هذا الظرف الخارجي المؤاتي لبنان على تجنب حدوث المزيد من التدهور في اقتصاده في ظل تدهور الوضع الأمني فيه بعد شباط/فبراير ٢٠٠٥. وبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في هذه المجموعة ٤,٨ في المائة، وهو أعلى معدل يسجل منذ عام ٢٠٠٠. وازداد كذلك الدخل الفردي بنسبة ٢,٥ في المائة.

٢٠- وتستمر الاضطرابات الأمنية بالأمن في الاقتصادات المتضررة من النزاع، وستلقي بظلها على جميع إمكانات الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في العراق والأرض الفلسطينية المحتلة. ففي الأرض الفلسطينية المحتلة، أدت هذه الاضطرابات إلى نمو سالب في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وإلى تفاقم الفقر. وفي العراق، أدى استمرار الهجمات المسلحة على الهياكل الأساسية للنفط المتضررة من قبل تدهور الظروف الأمنية إلى تراجع إنتاج النفط في عام ٢٠٠٥. ونتيجة لذلك، لم يستطع العراق الحفاظ على وتيرة الانتعاش الاقتصادي التي شهدتها في العام السابق. وفُدر نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيه بمعدل ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٥، بينما كان ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠٤. وتراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق من ١٩,٦ في المائة إلى ٧,١ في المائة. أما الاقتصاد الفلسطيني فشهد نمواً ضعيفاً في عام ٢٠٠٥، بحيث قدر نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في فلسطين بمعدل ٤,٩ في المائة في عام ٢٠٠٥، بينما بلغ هذا المعدل ٢ في المائة في عام ٢٠٠٤. وبلغ نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ معدل ١,٦ في المائة، بعد أن شهدت السنوات الثلاث الأخيرة معدلات سلبية. ويُعزى التباطؤ في النمو الاقتصادي إلى حالات الإغلاق التي فرضتها الحكومة الإسرائيلية ببناء "جدار الفصل" الذي أعاق تدفقات اليد العاملة والتجارة. ولا يتوقع أن تصل مستويات المعيشة في الاقتصادين إلى المستوى المنشود الذي يمكنها بلوغه ما لم يستقر الوضع السياسي بدعم دولي نشيط.

الجدول - اقتصادات منطقة الإسكوا: معدلات النمو الاقتصادي والتضخم، ٢٠٠٢-٢٠٠٦
(التغير السنوي بالنسبة المئوية)

البلد/ المنطقة	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي					معدل التضخم ^(١)				
	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥ ^(١)	٢٠٠٦ ^(٢)	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥ ^(٣)	٢٠٠٦ ^(٣)
الإمارات العربية المتحدة	٣,٠	١٢,٢	٧,٥	٨,٠	٦	٢,٩	٣,١	٤,٧	٥,٤	٤,٥
البحرين	٥,٢	٧,٢	٥,٤	٦,٢	٦,٣	(٠,٥)	١,٦	٢,٤	٣,٣	١,٦
عمان	٢,٦	٢,٠	٥,٦	٤,٢	٥,٥	(٠,٧)	(٠,٣)	٠,٤	١,٩	١,١
قطر	٧,٣	٥,٩	٨,٧	٧,٦	٨	٠,٢	٢,٣	٦,٨	٨,٨	٢,٧
الكويت	(٢,٠)	١٢,٧	١٦,٣ ^(٤)	٦,٥	٤,١	٠,٩	١,٠	١,٣	٤,٢	١,٨
المملكة العربية السعودية	٠,١	٧,٧	٥,٢	٦,٨	٦	٠,٢	٠,٦	٠,٣	٠,٧	١,٠
بلدان مجلس التعاون الخليجي	١,١	٨,٧	٧,٢	٦,٩	٥,٨	٠,٨	١,٣	١,٨	٢,٧	٢,٠
الأردن	٥,٧	٤,١	٧,٧	٧,٣	٥,٦	١,٨	١,٦	٣,٣	٣,٥	٨,٤
الجمهورية العربية السورية	٥,٩	١,١	٢,٠	٤,٠	٣	١,٠	٤,٨	٤,٦	٤,٠	٥,٠
لبنان	(١,٣)	٣,٠	٥,٠	٥,٠	٣	٤,٣	٣,٠	٢,٤	١,٩	٢,٠
مصر	٣,١	٤,٢	٤,٩	٥,٥	٤,٦	٢,٧	٤,٢	١٠,٨	٣,١	٨,٠
اليمن	٣,٥	٣,٨	٣,٩	٤,٦	٤,٢	١٢,٢	١٠,٨	١٢,٥	٥,٦	١١,٤
الاقتصادات الأكثر تنوعا	٣,٢	٣,٦	٤,٦	٤,٨	٤,٣	٣,٢	٤,٤	٨,٨	٣,٣	٧,٣
منطقة الإسكوا ^(٥)	١,٨	٧,١	٦,٤	٦,٣	٥,٤	١,٥	٢,٢	٣,٩	٢,٩	٣,٥
العراق ^(٦)	(٦,٩)	(٣٣,١)	٢٣,٠	١٠,٠	٧	١٩,٣	٣٣,٦	٢٧,٠	٣٧,٠	١٢,٠
فلسطين	(٣,٦)	(٠,١)	٢	٤,٩ ^(٧)	(٠,٨)	٥,٧	٤,٤	٣,١	٣,٥	٣,١
مجموع منطقة الإسكوا	١,٣	٥,٢	٦,٨	٦,٤	٥,٤	٢,٢	٢,٩	٤,٦	٣,٩	٣,٨

المصدر: الإسكوا، حسابات معدلات النمو المستندة إلى أرقام الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالأسعار الثابتة لعام ٢٠٠٠. وقد استمدت هذه الأسعار من مصادر وطنية ومن الأرقام الرسمية كما وردت في الردود على استبيانات دراسات الحسابات القومية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، النشرة الخامسة والعشرون.

ملاحظات: (*) متوسط معدلات التضخم في المجموعة هو متوسط مرجح، يستند حسابه إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة عام ٢٠٠٠.

(أ) تقديرات الإسكوا، شباط/فبراير ٢٠٠٦.

(ب) إسقاطات الإسكوا، شباط/فبراير ٢٠٠٦.

(ج) تقديرات عام ٢٠٠٥، استنادا إلى أرقام رسمية أولية.

(د) صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. غير أن معدلات التضخم التي تقرها الإسكوا هي أعلى عموما، وخاصة تلك المتعلقة بقطر.

(هـ) من الأرقام الرسمية. والجدير بالذكر أن القيمة الكلية للارتفاع المذكور في البيانات الرسمية تكونت من التعدين ومقالع الأحجار، وارتفعت القيمة المضافة الحقيقية بنسبة ٣٤,٩ في المائة، بينما ارتفع ناتج النفط بنسبة ٧,٩ في المائة فقط.

(و) باستثناء العراق وفلسطين.

(ز) تستند معدلات العراق إلى مصادر رسمية، باستثناء معدلات العامين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، وهي تقديرات الأمانة التنفيذية للإسكوا.

(ح) أحدث الأرقام (شباط/فبراير ٢٠٠٦) الواردة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

دال - التكاليف والأسعار

٢١- أدت عوامل خارجية وداخلية إلى ارتفاع الأسعار في منطقة الإسكوا. وارتفعت أسعار الواردات من المنتجات النفطية والسلع الأساسية الأخرى، بينما ارتفعت الإيجارات في الداخل نتيجة لارتفاع أسعار الأصول الذي أثر على مستويات الأسعار عموماً، لا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وبلغ متوسط المعدل الرسمي للتضخم في منطقة الإسكوا ٤ في المائة في عام ٢٠٠٥. والجدير بالذكر أن نظام ترجيح حجم الكتلة الاستهلاكية في العديد من البلدان الأعضاء لا يعبر عن حقيقة ارتفاع الأسعار بالكامل. ففي بلدان الإسكوا، تراوحت معدلات التضخم "الرسمية" بين حد أدنى قدره ٠,٧ في المائة في المملكة العربية السعودية، وحد أقصى قدره ٨,٨ في المائة في قطر، وذلك باستثناء العراق، حيث يقدر معدل التضخم بنسبة ٣٧ في المائة^(٢). وتراجع متوسط معدلات التضخم في مصر من ١٠,٨ في المائة في عام ٢٠٠٤ إلى زهاء ٣,١ في المائة في عام ٢٠٠٥. والسبب الرئيسي في ذلك هو الارتفاع الحقيقي في قيمة العملة المحلية مقابل الدولار وتعزيز فعالية السلطات النقدية في التحكم بالسيولة. وأفضت حالات النقص الحاد في الطاقة وانخفاض إمدادات الطاقة في العراق إلى رفع الأسعار في أواخر عام ٢٠٠٥، في حين عزز تراجع إعانات الطاقة احتمالات حدوث التضخم في الربع الأول من عام ٢٠٠٦.

هاء - أسواق العمل

٢٢- لم يستطع النمو الاقتصادي تخفيف حدة ارتفاع معدل البطالة في المنطقة، وخاصة بين الشباب مما يثير مشاعر الإحباط. وتشهد سوق العمل في منطقة الإسكوا فائضاً سببه الرئيسي ارتفاع أعداد الوافدين الجدد وقلة فرص العمل المستحدثة. ومع أن الإحصاءات المتعلقة بأسواق العمل في المنطقة تقريبية، تظل معدلات البطالة المرتفعة شاعلاً هاماً إذ تشير تقديرات إلى أنها تبلغ مستوى الأرقام العشرية في معظم بلدان الإسكوا.

واو - القطاع الخارجي

٢٣- قدر مجموع القيمة الإجمالية للصادرات من السلع في بلدان الإسكوا في عام ٢٠٠٥، بما فيها السلع المعاد تصديرها، بمبلغ ٤٦٢ مليار دولاراً، بينما قدر مجموع القيمة الإجمالية للواردات من السلع بمبلغ ٢٧٣ مليار دولار. وتبلغ حصة بلدان مجلس التعاون الخليجي ٨٧ في المائة من الصادرات و ٧١ في المائة من مجموع الواردات. وبقيت المنتجات والمشتقات النفطية المجموعة الرئيسية من المنتجات المصدرة من منطقة الإسكوا. وبالرغم من الارتفاع الحالي في أسعار النفط، لم تسجل نسبة الصادرات النفطية من مجموع الصادرات تغيراً يذكر في عام ٢٠٠٥ عن العام السابق، إذ استقرت عند ٦٥ في المائة. ومن الواضح أن الصادرات غير النفطية كانت تنمو بمعدل نمو الصادرات النفطية. وأصبح قطاع الألبسة في الأردن والصلب في مصر، من القطاعات التي تدر صادراتها الإيرادات على البلد المصدر.

زاي - التطورات في السياسة الاقتصادية

٢٤- تتطلب أولويات التنمية الطويلة الأجل توسعاً مالياً كبيراً لا يتماشى مع تدابير تثبيت الاستقرار القصيرة الأجل المتخذة في الوقت الراهن. ونظراً إلى الارتفاع السريع في أسعار الأصول المحلية، وإلى

(٢) لاستعراض الفجوة بين معدلات التضخم المقدرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا، انظر "الظروف الاقتصادية في منطقة غربي آسيا وقضايا السياسات" في "الحالة الاقتصادية في العالم واحتمالاتها ٢٠٠٦". متاح على الموقع:

<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>

الضغوط التضخمية المتأتية من عوامل خارجية، ينبغي أن تعيد الحكومات صياغة سياساتها المالية بهدف التخفيف من أثر المضاربات وأثر الانخفاض الذي يحتمل أن تسجله مستويات الطلب المحلي. وقد تحولت حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى موقف أكثر مرونة من الناحية المالية، حتى وإن ظل ذلك الموقف خاضعاً لإدارة مالية حذرة. وحافظت الحكومات في الاقتصادات الأكثر تنوعاً على سقفها المالي، وأصبح تحديد الأولويات لديها أكثر صعوبة في ظل القيود المالية، وخاصة في ظل ارتفاع أسعار الطاقة.

٢٥- وحذرت البنوك المركزية في بلدان مجلس التعاون الخليجي من احتمال حدوث فقاعات في أسعار الأصول. وبالإضافة إلى رفع معدلات الفائدة تجاوباً مع توجه مجلس الاحتياطي الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، اتخذت تلك البنوك تدابير نقدية أخرى لاحتواء فائض السيولة، ففرضت قيوداً على التسليف لأغراض المضاربة على الانفتاح في عمليات السوق. غير أن الصعوبات تكمن حسبما اتضح، في طبيعة الإدارة الانتقائية للطلب في فترة الطفرة هذه. والتدابير المتخذة لم تحدث سوى أثر محدود. وكان عدم المرونة في السياسات نتيجة لربط العملات الوطنية في تلك البلدان بدولار الولايات المتحدة الأمريكية. ونجحت البنوك المركزية في الاقتصادات الأكثر تنوعاً في التحكم بموقفها حيال النقد الأجنبي، حتى وإن لم يؤثر ذلك كثيراً على الطلب المحلي.

٢٦- ويلاحظ مسح هذا العام أن الإستراتيجيات المرتكزة على الحقوق تتطلب ضبط حساب رأس المال والحساب المالي في ميزان المدفوعات. ف تحرير حساب رأس المال يمكن أن يؤدي إلى زعزعة استقرار البلدان الفقيرة والمتوسطة الدخل في منطقة الإسكوا. والتحرير المطلق لحساب رأس المال يزيد تراكم الدين الأجنبي، ويعزز تدفقات رأس المال التي تستخدم المضاربات وتمول الاستهلاك أكثر من الاستثمار، ويزيد من تأثير البلد بالأزمات التي تصيب ميزان المدفوعات، ويسهل هروب رأس المال. وبالرغم من الإصرار التقليدي على تحرير حساب رأس المال، لا تساهم هذه الاستراتيجية في استقرار الاقتصاد الكلي. وحتى وإن رفعت معدل النمو الاقتصادي على الأمد القصير، فهذا الأثر لا يلبث أن يتبدد على الأمد المتوسط. وفي هذا السياق، يمكن أن يلحق الخلل في ميزان المدفوعات أضراراً بالغة بالفقراء.

حاء- التوقعات

٢٧- البلدان الأعضاء في الإسكوا هي بلدان مستوردة للأغذية بالصافي وهذا الوضع هو من الأسباب الرئيسية للقيود التي تفرض على ميزان مدفوعاتهما. فالمعالم المناخية والجيولوجية تحد من توفر المياه الطبيعية في العديد من البلدان وتزيد كلفة الإنتاج الزراعي مما يساهم، بدوره، في انتشار الفقر، ولا سيما في المناطق الريفية. وتتفاقم هذه الصعوبات في ظل انعدام فعالية آليات تقديم الخدمات، وارتفاع مستويات هدر المياه في بلدان عديدة. والعوامل الطبيعية وتقلبات أسعار النفط والتوترات الجغرافية السياسية توضح مجتمعة السبب في بقاء أداء التنمية البشرية في البلدان الأعضاء في الإسكوا دون المستوى المرجو. وهذه العوامل أيضاً تساعد على فهم الأسباب الكامنة وراء تصلب الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية، وانعدام الأمن الهيكلي، وصعوبة إصلاح السياسات لتحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار، واعتماد النهج المرتكز على الحقوق في التنمية. وحتى وإن استمرت الطفرة النفطية فلن تغني عن هذه الإصلاحات. فالهياكل الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية القائمة حالياً تشجع تسرب رأس المال كما تشجع الفقاعات التي ترزعع استقرار أسواق العقارات والأسهم، إن في الاقتصادات النفطية أم في الاقتصادات الأكثر تنوعاً. ويهدف تحقيق النمو المستدام والتنوع الاقتصادي، والحد من البطالة، ودعم مستويات المعيشة الأخذ في الارتفاع، في إطار الاستراتيجية المرتكزة على الحقوق في التنمية، ينبغي توفير قدر كبير من الموارد الإضافية يستخدم ضمن استراتيجية للتطوير الصناعي في المنطقة. وإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تفكر بلدان المنطقة في مستقبلها بعد استنفاد النفط وريعه.

ثانياً- إطار كلي يركز على الحقوق ويراعي الإنصاف

٢٨- تحدد الأهداف الرئيسية للسياسات التي يتناولها هذا المسح على النحو التالي. أولاً، من الضروري زيادة درجة التنسيق بين مختلف مجالات السياسة العامة في منطقة الإسكوا، بما فيها السياسات الصناعية والتجارية والنقدية والمالية وسياسات أسعار الصرف؛ ثانياً، من الضروري تقييد انفتاح حساب رأس المال في ميزان المدفوعات في بلدان المنطقة بهدف توسيع نطاق عمل السياسات المتاحة لحكومات المنطقة؛ ثالثاً، من الضروري توسيع نطاق المساحة المالية المتاحة لبلدان الإسكوا من أجل تيسير حشد تدفقات العائدات الحالية وتحقيق أقصى قدر من النمو في المستقبل سعياً إلى بلوغ الأهداف الاجتماعية المنشودة، رابعاً، من الضروري زيادة إنتاجية الموارد في منطقة الإسكوا ووضع قيود على قدرة النظم المالية الخاضعة للنخبة على التحكم بالاعتمادات المالية المحلية، وتمويل الدولة وميزان المدفوعات. ويمكن أن تساهم هذه السياسات في تحقيق أهداف النهج المرتكز على الحقوق في التنمية وهو نهج لا بد منه في المنطقة. فعدم تحويل الاستراتيجيات الاقتصادية في هذه الأونة المؤاتية نسبياً التي تشهد ارتفاعاً في أسعار النفط، قد يؤدي ليس إلى هروب المزيد من رأس المال فحسب، بل إلى زعزعة استقرار الاقتصاد الكلي أيضاً. والأهم من ذلك أن عدم التحرك قد يضيع فرصة نادرة لبلوغ غايات كبرى بكلفة متدنية نسبياً.

٢٩- والاختيار بين الاتجاه السائد والسياسات المالية والنقدية المرتكزة على الحقوق لا يتوقف على تماسكها الداخلي فحسب، بل على القيود السياسية التي تؤثر في اختيار السياسة الاقتصادية في كل بلد. وأهم القيود التي تعوق اعتماد الاستراتيجيات التي تراعي مصالح الفقراء في العديد من بلدان الإسكوا لا يتمثل في ندرة الموارد أو في افتقار الحكومات إلى القدرات، بل في الافتقار إلى الإرادة السياسية اللازمة لمواجهة التوافق الدولي التقليدي السائد واعتماد بدائل تستند إلى تضافر الجهود بين الحكومات، ورأس المال الخاص والمجتمع المدني.

٣٠- وينبغي أن يتضمن الإطار الكلي الذي يراعي الإنصاف في منطقة الإسكوا ثلاثة أهداف: (أ) إبقاء معدل النمو أعلى بكثير من معدل الزيادة السكانية؛ (ب) الحد من تقلب النمو؛ (ج) سلوك مسار إنمائي يتسم بالمزيد من الإنصاف ويولد المزيد من فرص العمل. أما العنصر الذي يسهل تحديده في هذا السياق، فيتمثل في كيفية رفع معدل النمو. وإذا ما وضعت العوامل الخارجية، ومنها آثار انعدام الاستقرار السياسي، جانباً، تكون القيود الأساسية التي تعوق دفع عجلة النمو: (١) السياسات المالية التقييدية؛ (٢) والسياسات النقدية الانكماشية؛ (٣) وتدني معدلات الاستثمار وسوء نوعيته؛ (٤) وقيود ميزان المدفوعات في بعض البلدان. ولأغراض هذا الملخص، سيكتفى بعرض القضايا الرئيسية المتصلة بالسياسات المالية والنقدية.

ألف- السياسة المالية

٣١- يمكن التحول من سياسة مالية تقييدية إلى سياسة توسعية باتباع برنامج استثمار عام يركز على كثافة اليد العاملة، ويهدف إلى توسيع نطاق الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية الممولة من العائدات النفطية أو من القروض، وإلى زيادة المساعدة الإنمائية، وتخفيف عبء الدين. وتستوجب السياسة النقدية المكيفة للنمو استخدام معدل الفائدة كأداة من أدوات الاستثمار على المدى الطويل عوضاً عن تثبيتته على المدى القصير. وهذا يعني التخفيف من حدة التركيز على عامل التضخم، سواء كان هذا التركيز صريحاً أم ضمنياً. وفي البلدان غير المصدرة للنفط، يمكن تخفيف قيود ميزان المدفوعات من خلال التدخلات الرامية إلى تحديد سعر صرف حقيقي ومستقر أقل بقليل من السعر الفعلي. كما يمكن أن تكون المساعدة الإنمائية في بلدان مجلس التعاون الخليجي مصدر دعم في مرحلة تعزيز أداء الصادرات في الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

١- السياسات المالية والنقدية الحالية التي تجاري التقلبات الدورية

٣٢- السياسات المالية والنقدية في معظم برامج التثبيت والتكيف الهيكلي هي إما سياسات تجاري التقلبات الدورية، أو سياسات انكماشية باستمرار تسهم في تفاقم عوامل السوق العالمية التي تزعزع استقرار منطقة الإسكوا. ولا يمكن عكس اتجاه هذه السياسة بمجرد زيادة النفقات. فالعمل بنهج السياسة المالية التي تعزز النمو وتراعي الإنصاف يحتاج إلى زيادة الإنفاق العام في مجال معين، هو الاستثمار العام الواضح المعالم والقادر على تحقيق العناصر الثلاثة الضرورية التي يقتضيها هذا النهج وهي: (أ) نمو الطلب؛ (ب) وتعزيز العرض؛ (ج) وإعادة التوزيع. وفي حال عدم وجود برنامج قوي للاستثمار العام، يكون العنصر الذي يراعي الإنصاف في السياسة المالية في الإنفاق الاجتماعي، وفي تدابير مواجهة التقلبات الدورية، وفي الضرائب التصاعدية. وإن كانت الأهمية لا تقتصر على أحد هذه العناصر دون الآخر في العديد من البلدان النامية، تبقى قدرة البلدان الأعضاء في الإسكوا على التدخل في مواجهة التقلبات الدورية محدودة.

٣٣- والأهم من ذلك أن ارتكاز إعادة التوزيع على الميزانية الحالية لا يشكل استراتيجية للنمو. وإذا استمر ذلك، فيمكن أن يخلق توزيعاً جديداً أكثر توازناً يتحرك باتجاهه الاقتصاد. غير أن تأثيره ضئيل على معدل النمو المستدام، بل يقتصر على زخم مؤقت يحتمل أن ينجم عن الحوافز التي يحصل عليها الفقراء من إعادة التوزيع. ولذلك، يبقى الاستثمار العام الواضح المعالم الشرط اللازم لاستراتيجية النمو التي تراعي الإنصاف، وخفض هذا الاستثمار العام يقوض هذه الاستراتيجية.

٢- الاستثمار العام مقابل الاستثمار الخاص

٣٤- يستوجب التركيز على الاستثمار العام النظر في إحدى أهم الحجج التي تساق ضده وهي حجة التزاحم. فالحجة بأن الاستثمار العام في منطقة الإسكوا يمكن أن يزاحم الاستثمار الخاص لا أساس لها من الصحة. ومن يتذرعون بها عموماً هم الذين يحثون الحكومات على إجراء تغييرات جذرية في السياسة بهدف تشجيع تدفقات الاستثمار الأجنبي، وقلما يولون اعتباراً للتزاحم الذي قد ينشأ بين الاستثمار الأجنبي والاستثمار المحلي الخاص. والجدير بالذكر أن التزاحم يحدث عندما يقترب الاقتصاد من العمالة الكاملة. فعندما تتوفر موارد غير مستعملة، تتسع المساحة الاقتصادية لزيادة جميع أنواع الإنفاق، العامة منها والخاصة. وإذا حدث التزاحم في ظل العمالة الكاملة، فمن المستبعد أن يكون تزاحماً كاملاً. وبالتالي، يحرك الاستثمار العام النمو، إذ يؤثر على الطلب والقدرة، إلا إذا كان هامش عائدات الاستثمار الخاص أكبر من هامش عائدات الاستثمار العام بقدر يجعل أثر النمو سالباً.

٣٥- ولا يؤدي التزاحم بسبب الاستثمار العام إلى خفض معدل النمو إلا إذا استخدم الاستثمار العام كمية من رأس المال تفوق الكمية التي يستخدمها الاستثمار الخاص. وإذا كان معدل ناتج رأس المال للاستثمار العام أقل مما هو عليه للاستثمار الخاص، فلن يخفض الاستثمار العام معدل النمو. وإذا كان التزاحم كلياً، لا ينخفض معدل النمو إلا إذا كانت الاستثمارات العامة تستخدم كمية من رأس المال أكثر مما تستخدمه الاستثمارات الخاصة. وإنما يحدث هذا الاستثمار العام تأثيراً سلبياً على المصدر الذي يخلق القدرة على النمو في ظروف تقييدية شديدة يكون فيها التزاحم كاملاً وتستعين فيها الاستثمارات الخاصة برأس مال أقل لكل وحدة من وحدات الناتج، وهذا ما لا يحصل عملياً في منطقة الإسكوا. والحالة الأولى لا يحتمل حصولها، أما الحالة الثانية، فيمكن تفاديها باختيار مشاريع الاستثمار. كذلك يمكن للأشغال العامة الكثيفة العمالة التي سبق أن نفذت أن توفر توجيهات عملية يمكن الاسترشاد بها لتجنب إفراط بعض الاستثمارات العامة في استعمال رأس المال.

٣٦- إلا أن ما ينطبق على منطقة الإسكوا في موضوع التراحم، يتمثل في أن معظم استثمارات القطاع الخاص في المنطقة لا تقتصر لأغراض الاستثمار أو لا تقتصر من الأسواق المالية التي يمكن أن تتأثر بالإقراض الحكومي. وكثيرا ما يكون الاستثمار الذي يقوم به صغار المنتجين، في المناطق الريفية أم الحضرية، ذاتي التمويل أو يمول من مقرضين محليين قلما تربطهم علاقات بالنظام المصرفي. والاستثمار الأجنبي، على أهميته، لا يمول عموما من الأسواق المالية المحلية.

٣٧- ويستطيع الاستثمار العام الذي يركز على المجالات التي تراعي مصالح الفقراء أن يعزز الطلب الكلي (بفضل قدرته على إنعاش الاقتصاد الراكد)، وأن يخفف حدة قيود العرض على النمو الطويل الأجل، وأن يساعد في إعادة تخصيص الموارد من أجل بلوغ أهداف الحد من الفقر، لا سيما في الاقتصادات العاملة بأقل من طاقتها، كما هي الحال في معظم بلدان الإسكوا. وتشير الدلائل التجريبية في المنطقة إلى أن الاستثمار العام يجذب عموما الاستثمار الخاص في القطاعات الأساسية والثانوية (مثل إمدادات المدخلات والمواد الاستهلاكية، وخدمات التنظيف والصيانة والأمن، والمبادلات التجارية والمالية، وتدريب القوى العاملة). وبإستطاعة الاستثمار العام كذلك أن يدعم الاستثمار الخاص ونمو الناتج عندما يعمل على توسيع الهياكل الأساسية المادية في بلد ما (كالطرق، والمرافئ والمطارات، وشبكات المياه والمجاري ونظم الري، ومرافق توليد الطاقة الكهربائية وخطوط النقل)، ويعزز إنتاجية العمل (خاصة من خلال برامج التعليم والتدريب العامة، وقطاع النقل العام أو خدمات الصحة العامة)، أو عندما يشجع المدخرات الخاصة. وعند قصور الاستثمار العام، تنقلص الأرباح التراكمية، ومعها الحوافز والموارد المتاحة للاستثمار الخاص. وبإستطاعة الاستثمار العام أن يدعم الاستثمار الأجنبي الجيد. فهناك ما يشير إلى أن الاستثمار العام أدى دورا أساسيا في تعزيز النمو والحد من الفقر في عدة اقتصادات دينامية، لا سيما في شرق آسيا؛ وأن انخفاض الاستثمار العام يقابله في أكثر الأحيان انخفاض في ربحية القطاع الخاص، مما يؤدي إلى تقلص الموارد المتاحة للاستثمار. وهذا يعني أن تكون المستويات الكافية من الاستثمار العام ضرورية لاستدامة نهج النمو الذي يراعي مصالح الفقراء ويرتكز على الحقوق، لا سيما في الاقتصادات الأكثر تنوعا والخاضعة لقيود على الموارد في منطقة الإسكوا.

٣- السياسات الاقتصادية الاستباقية

٣٨- ينبغي لحكومات البلدان ذات أكثر الاقتصادات تنوعا في المنطقة، أن تتخلى عن السياسات المالية المفرطة في التقييد التي تفرضها الاستراتيجيات الاقتصادية التقليدية، وتعتمد سياسات استباقية، وذلك بهدف دعم تثبيت الاقتصاد وبرامج الاستثمار العام الكبيرة. وهذا التوجه ليس بالضرورة توجهها تضخميا: فلا علاقة واضحة في منطقة الإسكوا بين العجز المالي والنمو والبطالة والتضخم. أي أن برامج الاستثمار العام ممولة من العجز، ما دام هذا العجز ضمن حدود معقولة، وما دام الاقتصاد يعمل بأقل من طاقته، وميزان المدفوعات لا يخضع لقيود ملزمة، وتمويل العجز قابلا للاستدامة (إذا كان بالإمكان تسديد الدين الداخلي الإضافي في القطاع العام من إيرادات الضريبة التي يولدها النمو في المستقبل). وإذا كانت الحكومة بحاجة إلى تحويل عجزها إلى نفود لأن الأسواق المالية لم تحقق بعد التطور الكافي في معظم بلدان الإسكوا، أو لأن تمويل الدين قد تكون له انعكاسات سلبية على التوزيع، يجب التنبيه إلى الحد من نمو الطلب نظرا إلى الآثار السلبية التي يمكن أن يحدثها على التضخم وعلى ميزان المدفوعات. وحتى إذا كان هذا الوضع مطمئنا، يبقى الحذر حرصا على الاستقرار أفضل من إحداث خلل لا يمكن تحمله، وذلك نظرا إلى البرامج الاجتماعية وبرامج الاستثمار الكبيرة التي تستوجبها استراتيجية النمو التي تراعي مصالح الفقراء في منطقة الإسكوا. فالتجربة تبين أن تأثير العجز العام ليس بالضرورة أن يكون تضخميا في الأجلين القصير أو الطويل إذا استعمل لتمويل الاستثمار الذي يزيد العرض الكلي، وما دام تمويله يتم بطريقة قابلة للاستدامة.

٤- الاستثمار الذي يراعى مصالح الفقراء

٣٩- ينبغي للاستثمار العام الذي يراعى الفقراء في منطقة الإسكوا أن يستهدف المجالات التالية ذات الأولوية: (أ) توفير الهياكل الأساسية؛ (ب) وتنمية المناطق الريفية والحضرية الفقيرة؛ (ج) والتعليم والصحة. وفي معظم بلدان الإسكوا، من الأهمية بمكان دعم تنمية الزراعة وروابطها بالقطاعات الاقتصادية الأخرى وذلك لثلاثة أسباب: (١) أهميتها الاقتصادية الحالية؛ (٢) وجود أعداد كبيرة من الفقراء في المناطق الريفية؛ (٣) احتمال نشوء خلل على صعيد اليد العاملة والإنتاج الزراعي نتيجة لتحرير التجارة. وتستطيع الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا أن تستفيد من الاستراتيجيات الصينية والإندونيسية والفيتنامية التي طبقت بين السبعينات والتسعينات من القرن الماضي، في محاولتها زيادة الإنتاجية الزراعية، وتعزيز الروابط بين الزراعة والأنشطة الاقتصادية الدينامية الأخرى وزيادة إنتاج السلع القابلة للتصدير. وتحقيقاً لهذه الغاية، قد يكون من الضروري إجراء تعديلات جذرية على نظم حيازة الأراضي في هذه البلدان والقيام باستثمارات ضخمة في تحسين التكنولوجيا وفي البنية الأساسية المادية والاجتماعية، بما في ذلك تحسين البذور والأسمدة، وتحسين اختيار المحاصيل، وأساليب الري ومرافق التخزين والنقل. ويمكن أن يركز الاستثمار العام في التنمية الريفية، ولا سيما في منطقة المشرق، على تنويع الزراعة بحيث تشمل سلعاً زراعية تتطلب كثافة في اليد العاملة وتتطوي على قيمة مرتفعة، مثل زراعة البساتين وتربية الماشية من أجل زيادة حوافز الربح وفرص العمل. كذلك ينبغي تعزيز برامج التنمية المرتكزة على كثافة اليد العاملة في الأحياء الفقيرة في المدن وذلك نظراً إلى كثرة التوسع العمراني في الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

٤٠- ولا يتوقع أن يؤدي توسيع نطاق القطاعات الصغيرة المتدنية الإنتاجية والمرتكزة على كثافة اليد العاملة، كالمشاريع الزراعية العائلية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في المناطق الحضرية، إلى النمو اللازم في العمالة والإنتاجية لنجاح استراتيجية النمو التي تراعى مصالح الفقراء في الأجل الطويل. ويجب إدراج هذه المبادرات القطاعية في برامج أوسع نطاقاً للتعليم والتدريب والتطوير التكنولوجي ونقل اليد العاملة إلى قطاعات أكثر إنتاجية، من أجل زيادة الإنتاجية وتحسين ظروف معيشة الفقراء.

٤١- ومن المجالات ذات الأولوية للاستثمار العام التحديث التكنولوجي، خاصة في قطاع الصناعات التحويلية. ومن الضروري أن تحسن بلدان الإسكوا قدراتها الإنتاجية لأن المكاسب التي تحققها على هذا الصعيد هي السبيل إلى تحقيق نمو مطرد وزيادة المداخيل في الأجل الطويل. ويمكن تحقيق هذه المكاسب بطريقتين على الأقل. الطريقة الأولى هي تطوير مرافق الإنتاج الكبير حيث ينجز العاملون بأجور متدنية ومهارات قليلة مهاماً متكررة بسرعة فائقة في مشاريع زراعية تقليدية، أو في مرافق للصناعة التحويلية تنتج الملابس أو الأحذية أو المنتجات الإلكترونية المعروفة، كما هو الحال في مناطق التصدير الحرة في المكسيك أو في معظم مناطق تجهيز الصادرات في آسيا. والطريقة الثانية هي التعاون بين العمال ذوي المهارات الذين يتقاضون أجوراً أفضل، ويتوقع منهم أن يطبقوا مهارات فنية أكثر تطوراً في قطاع الخدمات، أو في الإنتاج الزراعي المتخصص أو في صناعة السلع الإلكترونية والمنتجات الكيميائية والآلات المتطورة نسبياً. ومن الواضح أن معظم بلدان الإسكوا لا تستطيع الانتقال مباشرة إلى عمليات الإنتاج المتقدمة هذه لأنها تفتقر إلى التكنولوجيات، والهياكل الأساسية والمهارات، والقدرات الإدارية والموارد المالية اللازمة لذلك. غير أن هذا النمط من التنمية هو تحدياً النمط الذي ينبغي أن تصبو إليه الاستراتيجيات المرتكزة على الحقوق في التنمية والمراعية لمصالح الفقراء، مع أن تحقيقه غير ممكن إلا في الأجلين المتوسط والطويل، وفي بعض من المجالات الاقتصادية فقط. وهذا ما يمكن أن يحرك النمو الذي ينهض بسائر القطاعات والقوى العاملة.

٤٢- ومن المجالات ذات الأولوية للاستثمار العام أيضا تعزيز الصادرات غير التقليدية. فالأدبيات التي تتناول السياسة الصناعية تظهر أن نمو الصادرات يمكن أن يقدم مساهمة كبيرة لنمو الإنتاجية لأنه يعرض المنتجين لأدق اختبارات النفاذ إلى الأسواق الأجنبية. كما أن نمو الصادرات ضروري لتوليد فوائض تجارية مفيدة وتراكم الاحتياطي من العملات الأجنبية. وهذا يدعم تثبيت سعر الصرف في الاقتصادات الأكثر تنوعا. وما دامت الفوائض التجارية لا تحقق احتياطيا ضخما من العملات الأجنبية، ستبقى الاقتصادات الأكثر تنوعا مضطرة إلى البحث عن أشكال أخرى من التمويل الدولي أقل جدوى، مثل تدفقات رأس المال عبر المساعدات ومحفظات الاستثمار، أو إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية التي تضع شروطا قد تحد من قدرة هذه الاقتصادات على اعتماد سياسات تركز على الحقوق. ويتطلب نمو الصادرات في الأجلين المتوسط والطويل سعر صرف حقيقي يتسم بالاستقرار والقدرة على المنافسة، وكذلك مبادرات منسقة على صعيد السياسة الصناعية من أجل تطوير المزايا التنافسية لأي بلد في قطاعات استراتيجية هامة. ومن الضروري أن تشارك في المهمة المعقدة المتمثلة في "اختيار الناجحين" وتشجيع الاستثمار الخاص، وهو تحد نجحت في مواجهته بلدان عديدة في شرق آسيا ومناطق أخرى على مدى فترات طويلة من الزمن.

٥- التمويل عبر فرض الضرائب

٤٣- تقترح الأمانة التنفيذية للإسكوا تمويل هذه الأولويات في السياسة بشكل رئيسي من مصادر محلية (وطنية وإقليمية). وسيحتاج جمع الموارد محليا لدعم الاستراتيجية المرتكزة على الحقوق في التنمية إلى تنسيق الجهود لأن الجزء المحفوظ من المدخرات والعائدات الضريبية في العديد من بلدان الإسكوا (وليس أفقرها بالضرورة) لا يكفي لدعم البرامج الطموحة التي تراعي مصالح الفقراء. وستستلزم مصادر التمويل الخاصة الدعم من نفقات القطاع العام الإضافية. وينبغي تمويل هذه النفقات الإضافية بشكل رئيسي من الضرائب وليس من الديون. ففي معظم بلدان الإسكوا طاقة كبيرة غير مستغلة لزيادة الضرائب لأن معدلات الضرائب لا تتجاوز في أغلب الأحيان ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويعتمد فرض الضرائب في معظم البلدان على الضرائب غير المباشرة حصرا (بما فيها الضرائب على النفط)، مما يؤدي إلى ترسيخ التباينات التي تشوب هيكل هذه الاقتصادات حاليا. فبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي لا تفرض أي ضرائب دخل على الإطلاق، وتحصيل الضرائب في مختلف بلدان المنطقة متهاون إلى درجة أن التأثير المعادل للضرائب يكون في أكثر الأحيان أقل مما يبدو عليه في المطلق. إضافة إلى ذلك، يهدر قسم كبير من الضرائب التي يتم تحصيلها فعلا من حيث تأثيرها لصالح الفقراء وذلك بسبب عوامل انعدام الاستقرار السياسي في المنطقة. وتخصص البلدان منها الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العربية السورية، وعمان، واليمن ما لا يقل عن ربع ميزانيتها الحكومية المركزية للإنفاق على الدفاع. والواقع أن النهج المتبع هو نهج تبادل بين الإنفاق على الدفاع والإنفاق الاجتماعي.

٤٤- ويتطلب بلوغ المستويات المطلوبة من الإنفاق العام المستدام القيام بخطوات هامة على صعيد تحديث النظم الضريبية وتوسيع نطاقها في بلدان الإسكوا، وكذلك إجراء تحسينات في تحصيل الضرائب وإدارتها بهدف تحقيق العائدات الإضافية وتحسين الأثر التوزيعي للضرائب. وتؤدي العائدات الضريبية دورا أساسيا في حشد الموارد لتمويل المهام التي تضطلع بها الدولة على صعيد التخصيص والتوزيع والنمو والتثبيت، لا سيما في البلدان ذات النظم المالية الضعيفة. والاستثمار في تحصيل الضرائب وإدارتها يمكن أن يعود على الحكومة بعائدات كبيرة، والنظام الضريبي الذي يراعي مصالح الفقراء يؤدي دورا أساسيا في دعم تحسين الرفاه الاجتماعي في الأجل الطويل. وبهدف تمويل السياسة المالية التي تتكيف مع النمو وتراعي مصالح الفقراء، وتوزيع الدخل مع المحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي، تحتاج معظم بلدان الإسكوا إلى معدلات ضريبية أعلى وأكثر تصاعديا تتجه إلى الابتعاد عن الضريبة غير المباشرة لفرض ضريبة

مباشرة (تصاعدية). وسيكون من الضروري أيضا توسيع القاعدة الضريبية عبر فرض الضرائب على الثروات والممتلكات الكبيرة أو الثانوية في المناطق الريفية والحضرية، والمداخيل غير المكتسبة (لا سيما أرباح الفائدة ورأس المال)، والمعاملات المالية والتدفقات الدولية لرؤوس الأموال. أما أهم القيود التي تعوق توسيع القاعدة الضريبية في منطقة الإسكوا فليست اقتصادية أو إدارية (مع أن هذه الحواجز موجودة لا سيما في الاقتصادات ذات القطاعات غير الرسمية الكبيرة)، بل هي سياسية. إلا أن الضغوط الداخلية الناجمة عن الامتيازات الاقتصادية أو التهديدات بهروب رأس المال ينبغي ألا تحول دون قيام الدولة بحشد الموارد الداخلية، خاصة عندما تكون هذه الموارد معتمدة على الربح.

باء- السياسة النقدية

١- استهداف التضخم

٤٥- لعل أبرز التطبيقات الملموسة للإطار الخاضع لعوامل السعر، مقابل الإطار الخاضع لعوامل الطلب، هو التطبيق الذي يتمثل في السياسة التي "تستهدف التضخم". ففي هذا الإطار، يفترض بكل اقتصاد من الاقتصادات أن يكون في حالة توازن عام أو متجها نحو هذا التوازن، والتضخم هو نتيجة للتوقعات و"الصدمات العشوائية". أي لا سبب هيكلي للتضخم؛ فهو يعقب توقع الناس له، وهذا التوقع ينتج أساسا من سلوك الدولة. وينطوي استهداف التضخم، في أشد أشكاله صلابة، على تكليف البنك المركزي باستعمال أدواته في السياسات العامة بهدف تحقيق معدل تضخم يكون أدنى من معدل محدد مسبقا. وغالبا ما تكون الأداة المستعملة في "تحقيق" الهدف هي معدل الفائدة الإسمية. وفي الممارسات التي تعتمدها بلدان الإسكوا، تطغى محاولة الاضطلاع بهذه المهمة على جميع الأهداف الأخرى للسياسات، أكانت قصيرة أم متوسطة أم طويلة الأجل؛ وهذا يعني التوصل إلى سعر صرف قادر على المنافسة، وتحفيز الاستثمار، وإدارة تكاليف دين الحكومة التي تتحملها الموازنة.

٤٦- أما الحجة السائدة في منطقة الإسكوا لصالح استهداف التضخم، أي التوصل إلى معدل تضخم متدن مع تغير بسيط، فنقيد بأن النجاح في استهداف التضخم يعزز النمو بتهيئة بيئة كلية مستقرة للاستثمار الخاص. وفي هذا السياق، تطرح مسألتان: تأثير هذا الاستهداف والحكمة منه؛ ومعدل التضخم المستهدف. ويمكن الإشارة إلى أن النظر في الفوائد الإيجابية المزعومة التي تنتج عن استهداف التضخم يتطلب قبولاً مسبقاً بأن السياسة ممكنة، أي أن معظم البنوك المركزية في المنطقة تستطيع، باستعمال الأدوات النقدية المتاحة لها، تحقيق معدل التضخم المحدد مسبقا والحفاظ عليه مع تغير بسيط. إلا أن هذا الاقتراح يفتقر إلى المصداقية بسبب تأثير عنصر الصدمة العشوائية الكبيرة التي لا مفر منها (وهي أسعار النفط) في نتائج السياسات في منطقة الإسكوا.

٤٧- وعلى الرغم من الركود الاقتصادي الذي ينجم عن اختيار هدف رقمي متدن ومحاولة بلوغه في ظل الصدمات النفطية العشوائية، يدافع العديد من وكالات المساعدة الخارجية بنشاط عن سياسة خفض التضخم على هذا النحو. وأساس هذا الدفاع يتمثل في كون "التضخم يسيء إلى الفقراء"؛ وبالتالي استهداف التضخم "يفيد الفقراء". ويظهر استعراض سريع للبيانات على الصعيد القطري أن الدلائل التي تدعم هذه الفرضية قليلة في منطقة الإسكوا. وقد خلصت دراسات تجريبية أخرى تناولت الأثر التوزيعي للتضخم إلى: "أن السياسة النقدية التقيدية في البلدان التي تشهد ارتفاعاً في التضخم العالي، تؤدي في أغلب الأحيان إلى عدم

المساواة، لكن خفض التضخم في الاقتصادات التي تشهد انخفاضاً في التضخم يؤدي إلى تفاقم عدم المساواة^(٣).

٤٨- والبرامج المرتكزة على الحقوق في مكافحة التضخم في منطقة الإسكوا تأخذ في الاعتبار التكاليف التي يتكبدها الفقراء جراء الفقر من حيث مستوى مداخيلهم وتوزيع الدخل، وكذلك التكاليف التي يتكبدها بفعل استراتيجيات تثبيت التضخم التقليدية. وينبغي أن تأخذ هذه البرامج في الاعتبار أيضاً الأدلة التجريبية التي تظهر أن التضخم المعتدل الثابت قد لا تكون له آثار سلبية على الاقتصاد الكلي، وأن هاجس تحقيق معدل تضخم متدن جداً قد يسيء إلى الفقراء لأنه يؤدي إلى بطء النمو وارتفاع معدلات البطالة والفائدة لفترات طويلة. وما من حجة تشير إلى أن التضخم "مفيد"، بل جميعها تسلط الضوء على إمكانية إجراء خيارات بشأن أولوية السيطرة على التضخم ومدى التشدد فيها. فهذه المسائل ليست مجرد مسائل "فنية" فحسب، وفوائد التضخم المتدني جداً لا تفوق بالضرورة، في كل مرة، الفوائد التي يمكن تحقيقها من أي بديل آخر.

٢- ضرورة تنسيق السياسات

٤٩- ينبغي أن تكون السياسات المرتكزة على الحقوق في مكافحة التضخم في بلدان الإسكوا عبارة عن مجموعة واسعة من السياسات تخضع لتنسيق دقيق تشمل السياسات المالية والنقدية والصناعية والسياسات المتعلقة بالدخل والأسعار وأسعار الصرف. وعلى عكس ذلك تعتمد الاستراتيجيات المعمول بها بشكل رئيسي على سياسة أو سياستين متشدتين نسبياً، هما النقشف المالي والتلاعب بمعدلات الفائدة. وينشأ هذا الفرق من كون السياسات المرتكزة على الحقوق في مكافحة التضخم تعالج أسباب التضخم الهيكلي (في الأجل الطويل) التي تكمن في جانب العرض. ولا سيما في الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا. وخلافاً لذلك، يرتبط التضخم في الاقتصادات النفطية ارتباطاً وثيقاً بموازين المدفوعات. وتركز استراتيجيات مكافحة التضخم السائدة على أعراض التضخم النقدية وآليات انتشاره، مما يؤدي إلى التركيز شبه الحصري تقريباً، على جانب الطلب. إلا أن معالجة أسباب التضخم تتطلب عادة مجموعة وافية من أدوات السياسات الاقتصادية، مدعومة بمفاوضات لتنسيق طلبات الدخل القطاعي وتهدة الصراعات التي يثيرها التوزيع. كما ينبغي أن تسعى السياسات المرتكزة على الحقوق في مكافحة التضخم إلى تعزيز أهداف النمو الطويل الأجل والإنصاف التي وضعتها الحكومة، عوضاً عن إخضاع جميع سياسات الدولة لهدف واحد هو تثبيت التضخم. وباعتماد مجموعة واسعة من السياسات وبحمائية أهداف الحكومة في رعاية مصالح الفقراء، يمكن تيسير مشاركة المجتمع في السعي إلى خفض معدل التضخم وتثبيته. وهذا ضروري لأن الحكومة ستكون مدعوة، في غياب الالتزام الواسع النطاق بتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، إلى نشر أدوات غير كافية تفنقر إلى المعلومات، وربما رغماً عن إرادة القطاعات الاجتماعية، وذلك لفرض أهدافها على المجتمع. وسيزيد هذا الأمر كلفة السيطرة على التضخم، ويخفض على الأرجح، مستوى الرفاه في صفوف الغالبية.

٥٠- وباختصار، يمكن تخفيض التضخم بكلفة اجتماعية مقبولة، لكن هذا يستلزم أكثر من مجرد الرقابة على الإنفاق العام، والحد من المعروض النقدي أو رفع معدلات الفائدة. فالتضخم المتدني الثابت هو نتيجة للتنمية الاقتصادية طويلة الأجل والالتزام الاجتماعي بتحقيق استقرار في الأسعار، وهذا ينبغي أن يكون جزءاً من ميثاق مرتكز على الحقوق في التنمية في منطقة الإسكوا. ويمكن أن يؤدي التعاون الاجتماعي وتنسيق السياسات إلى تهيئة بيئة مؤاتية يلتزم فيها المجتمع بخفض التضخم، وتكون الأنماط الاقتصادية

Rossana Galli and Rolph van der Hoeven, "Is inflation bad for income inequality: The importance of the initial rate of inflation", Employment Paper 2001/29 (Geneva, International Labour Office, 2001).

للسلوك فيها متجاوبة كلياً مع هذا الهدف، وتساهم السياسات الحكومية مباشرة في هذه النتيجة. وسيؤدي هذا إلى تقليص نطاق الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها البنوك المركزية وتقليل الحاجة إليها، لا سيما التغييرات الاعتبارية في معدلات الفائدة التي يمكن أن تثير الشكوك، وتعوق الاستثمار، وتسبب البطالة، وتعرق تحقيق الأهداف التي تراعي مصالح الفقراء مثل الأهداف الإنمائية للألفية. ففي إطار السياسات التي تراعي مصالح الفقراء، لا تنحصر مهمة السيطرة على التضخم في مؤسسة حكومية واحدة كالبنك المركزي أو وزارة المالية مثلاً؛ إنما هي هدف استراتيجي وطني يدعم تحقيق النهج المرتكز على الحقوق في التنمية.

٥١- والخصائص الهيكلية التي تميز بلدان الإسكوا تجعل من سياسة الاستهداف إما سياسة غير مجدية أو غير مستحسنة أو الاثنين معاً. أما المجدي والمستحسن فهو الالتزام السياسي بالحد من الفقر، مع تقييم كل وجه من أوجه السياسة الكلية، قبل التنفيذ وبعده، من حيث أثره على الفقر، وبإخضاع هذا التقييم للتدقيق العام. ويشكل تقييم الميزانية السنوية من حيث أثرها على الفقر مظهراً من مظاهر هذا الالتزام.

جيم - الاستنتاجات

٥٢- يمكن أن تساهم السياسة النقدية إذا ما حررت من قيد استهداف التضخم، في النمو المراعي للإنصاف. فباستخدام السياسة النقدية أداة رئيسية من أدوات الإدارة الكلية، يمكن أن تحقق القليل في جعل النمو لصالح الفقراء، ولكن إذا استخدمت دعماً لسياسة مالية توسعية يمكن أن تعزز النمو الذي يراعي صالح الفقراء بطريقة غير مباشرة. وعموماً، إذا كانت الضغوط التضخمية ضعيفة، يمكن أن يتخذ هذا الدعم شكل معدلات فائدة حقيقية إيجابية، وإن متدنية، وعروض نقدية واسعة النطاق. غير أن معدلات الفائدة ينبغي ألا تكون متدنية إلى درجة تزيد كثافة رأس المال في الناتج في المستقبل.

٥٣- وتبدو هذه المبادئ التوجيهية بسيطة غير أن تطبيقها في بلدان غربي آسيا ليس بالمهمة السهلة. فالأسواق المالية لم تحقق التطور الكافي في جميع بلدان المنطقة، مع أن بعضها يضم أشكالاً معينة من الوساطة المالية. ونتيجة لعدم تطور الأسواق المالية وعدم استقرارها في المنطقة، تواجه الحكومات صعوبة في بيع سندات الخزينة إلى عملاء من القطاع الخاص. وهذا يفسر الممارسة الشائعة في المنطقة حيث يشترط التشريع على المصارف التجارية الإبقاء على قسم من احتياطياتها على شكل سندات خزينة حكومية. وفي الواقع يؤدي هذا الشرط إلى تحيز ضد الفقراء لأنه يؤدي إلى إعادة توزيع الإيرادات العامة على الأثرياء على شكل فوائد.

٥٤- والأسواق المالية الضيقة دليل على أن فعالية السياسة النقدية ضعيفة في حشد المدخرات، وتحفيز الاستثمار الخاص، والتأثير على أنماط التخصيص وتوجيهها. إلا أن قدرة البنك المركزي المحدودة على تحفيز الاستثمار لا تعني أن المعدل الذي يحدده البنك المركزي لا يؤدي دوراً في مراعاة الإنصاف. فلمعدلات البنك المركزي المتدنية أثران يدعمان الإنصاف: (أ) فسندات الخزينة الحكومية هي في حوزة الأثرياء، أو مؤسساتهم، وبالتالي يكون تأثير المعدلات المتدنية إيجابياً على توزيع الدخل؛ (ب) ومعدلات الفائدة المتدنية يقابلها تدن في خدمة الدين المحلي في الميزانية العامة، الأمر الذي يولد "مساحة مالية" للإنفاق الحكومي الذي يراعي الإنصاف.

٥٥- وقد يؤدي السماح بتوسيع المعروض النقدي بسرعة تفوق إلى حد ما سرعة نمو الناتج الحقيقي إلى أثر يدعم الإنصاف، وذلك بزيادته فرص الحصول على الاعتمادات في الأسواق المالية "غير الرسمية". وهذا يعزز "العمق" المالي، أي نسبة المعروض النقدي إلى الناتج الكلي المتدنية عموماً في منطقة الإسكوا.

فإدارة المعروض النقدي تثير مسألة اختيار الأدوات التي يمكن استعمالها لمقاومة الضغوط التضخمية في حال أصبحت هذه الضغوط مصدر قلق على صعيد السياسة العامة. فالمسألة الرئيسية هي تحديد المشاكل التي يمكن أن تكون مصدر "قلق شديد". فتحليل الانحدارات بين البلدان يبين أن التضخم غير مرتبط بالنمو حسب المعدلات التي تشهدها منطقة الإسكوا. فإذا كان الهدفان المنشودان هما النمو والحد من الفقر، فلا بد من تقليل التضخم المعتدل. ويصح ذلك في هذه الحالة، لأن الانكماش المالي هو الأداة الوحيدة الفعالة لتخفيض التضخم في معظم البلدان بسبب الضعف الذي يشوب الأسواق المالية.

٥٦- وباختصار، تشترط السياسة النقدية التي تراعي الإنصاف تحقيق معدلات فائدة حقيقية متدنية، وتقبل معدلات التضخم المعتدلة، وتوسيع المعروض النقدي الملائم للنمو وزيادة العمق المالي. وتحقيقاً لهذه النتائج عندما تحدد المصارف الخاصة معدلات فائدة مرتفعة جداً، لعل أفضل السبل إلى مراعاة الإنصاف تكون في تمويل العجز المالي الحذر بتحويل الأصول إلى نقود وليس ببيع سندات الخزينة، بحيث لا يعاد توزيع الدخل إلى الأثرياء.

