الأمم المتحدة

الجمعيّة العامة

Distr.
GENERAL

A/36/497
14 September 1981
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة السادسة والثلاثون
البند ٦٩ من جدول الأعمال المؤقت *

التنمية والتعاون الاقتصادى الدولي

رسالة مؤرخة في ١٠ ايلول/سبتمبر ١٩٨١ وموجهة الى الأمين العام من ممثل اسرائيل الدائم لدى الأمم المتحدة

أتشرف بأن أرفق طيه تقريرا أعدته الحكومة الاسرائيلية تحت عنوان " مخطط للتنمية من خلال تعزيز الاقتصاد الانتقالي " . ويتناول التقرير طرق ووسائل تحسين الأنشطة الانمائية في البلدان النامية في ضوء المباحثات العالمية المقبلة والحوار بين الشمال والجنوب .

وأتشرف بأن أطلب تعميم هذه الرسالة والتقرير المرفق بها بوصفهما وثيقة رسمية من وثائق الجمعية العامة تحت البند ٦٩ من جدول الأعمال المؤقت .

(توقيع) يهودا ز. بلوم
السفير
ممثل اسرائيل الدائم لدى الأمم المتحدة

* A/36/150

Digitized by UNOG Library

المرفـق

دولـة اسرائيـل

مخطط للتنمية من خلال تعزيـز الاقتصاد الانتقالي

حزيران/يونيه ١٩٨١

../..

Digitized by UNOG Library

موجز تنفيذى

ان سجل النمو الرائع الذى حققه العالم الثالث ، في أثناء العقدين الاخيرين ، يميل الى حجب حقيقة أن النمو الاقتصادى للبلدان الافقر ، اى الاقل نموا ، وبخاصة أقل البلدان نموا ، وكذلك القطاع الهامشي في البلدان المصنعه حديثا ، أقل مايقال عنه انه كان مخيبا للامال .

ويميل أغلب المحللين الآن الى الاتفاق على أن هذا النمو غير المتوازن في العالم الثالث لا يمكن تصحيحه الا عن طريق العمل مباشرة على حل مشاكل الانتاجية ومشاكل نوعية الحياه الناتجة عن التخلف على الصعيد الوطني . ومع ذلك تشير الدراسات الى أن كلا من رأس المال والموارد البشرية التي يمكن أن تتاح لهذا الغرض ، قد تقصر كثيرا ، عن الموارد اللازمة لتنفيذ برامج انمائية تقليدية .

وتبعا لذلك فان هناك ضرورة لرسم برامج نموذجية جديدة يمكن أن تحسّن ، خلال وقت قصير ، الانتاجية ونوعية الحياة في القطاع الهامشي على الصعيد الوطني ، في ظل القيود التي تفرضها الموارد المتاحة . ومن أجل تحقيق هذا الهدف يجب تنفيذ برامج يمكن أن تخلق أولا مناخا ملائما للتعلّم الاجتماعي بقصد التخفيف من القيود الناتجة عن قلة الموارد المتاحة . وتختلف البرامج النموذجية الجديدة عن البرامج التقليدية في أربعة أوجه :

الأول أنه في حين ان البرامج التقليدية تميل الى اهمال حدود القدرة لدى الموارد البشرية في كل من طرفي عملية الانتقال فان البرامج النموذجية ستقوم ابتداء على تكييف العمليات طبقا لحدود قدرة الناس (في المؤسسات الانمائية وفي السكان المستهدفين) وستسعى على نحو متناسق ، عن طريق تشجيع التعلم الاجتماعي ، الى رفع مستوى قدرة الناس طبقا لمتطلبات المزيد من التقدم المحرز في البرنامج .

والثاني انه بدلا عن محاولة فرض انماط جديدة للانتاج والسلوك الاجتماعي على نحو ابوى فوقي ، تسعى البرامج النموذجية الجديدة الى بذل أقصى جهد من أجل حفز المشاركة الشعبية وتعزيز تحمل السكان المستهدفين المسؤولية المشتركة عن رسم الخطط وتنفيذها وتشغيل المشاريع فيما بعد .

والثالث انه من أجل الاحتياط لمواضع الشك والغموض التي يتعذر تحاشيها ، وهي أمور يتجاهلها نهج التصميم الجامد في التخطيط التقليدى ، بمحض طبيعته ، ينبغي اعتماد أسلوب تجريبي يفتح الباب على مصراعيه للتغذية العكسية .

والرابع ان أحد معايير الاختيار الرئيسية المستخدمة في التخطيط التقليدى هو تحقيق أفضل علاقة ممكنة بين الفائدة والكلفة في المشاريع الفردية المرتبطة بالاستثمار في أجل تحسين مجمع انتاجي محدد (كمنشأة رى مثلا) ، يجب أن يطرح جانبا ليحل محله الاستخدام المتكامل لمجموع الموارد الطبيعية والقوى العاملة المتاحة العاطلة أو ذات العمالة الناقصة ضمن

Digitized by UNOG Library

حوض أو منطقة معينة ، والاسهامات الممكنة للسكان المستهدفين الذين يمكن حشدهم عن طريق التشديد على التعلم الاجتماعي والمشاركة باعتبار ذلك معيار الاختيار الذى ينبغي اعتماده . ويهدف هذا المعيار الى تحقيق أكبر دفق من الفائدة في ظل القيود القائمة للحوض أو المنطقة والى أفضل توزيع اجتماعي ، والى أسرع تحول الى النمو الذاتي .

وان كانت مجهودات التنمية ، بطبيعة الأمر ، لاينبغي - بل لا يمكن - أن تنحصر في القطاع الهامشي ، فان التحيز نحو القطاع الحديث ، الذى ساد طيلة العقدين الماضيين ، يجب لفترة ما ان يخلي مكانه للتحيز نحو القطاع الهامشي بغية تصحيح اختلال التوازن الذى ساد مجهودات التنمية السابقة . فالى جانب الاقتصادات الجزريه المعتمدة على القطاع الحديث وشبه المغلقة التي اوجدها الاعتماد الحصرى على طرز التنمية التقليدية ، يجب اقامة اقتصادات هامشية شبه مغلقة ، اى " الاقتصادات الانتقالية " التي تتحدث عنها هذه الورقة . فالاقتصادات الانتقالية ستنتج بالدرجة الاولى لسد احتياجاتها الاستهلاكية ، هي نفسها ؛ ولن تنتج للتصدير من قطاع الى آخر او من بلد الى آخر الا بقدر ماتحتاج اليه لدفع تكاليف وارداتها .

وستركز البرامج النموذجية الجديدة على قضايا الانتاجية والانتاج في الزراعة ، وايجاد وظائف خارج المزرعة في الصناعات والورش الريفية ، والخدمات الاجتماعية الريفية ، واقامة الهياكل الاساسية . ويجب تطوير برامج أخرى موازية فيما يسمى بـ " القطاع غير الرسمي " في الاحياء المدنية الفقيرة .

ولقد تم تنفيذ برامج انتاجية واسعة النطاق على درجة كبيرة من النجاح خلال السنوات الاخيرة تحت اشراف البنك الدولي ، وذلك في المناطق المروية في بلدان متعددة ؛ في حين نفذت مشاريع أصغر حجما في الزراعة البعلية . وكذلك تحققت بدايات تبعث على التفاؤل باستخدام اساليب مشابهة في قطاعات أخرى كالصحة الاساسية والتربية الاساسية . وجميع هذه البرامج تنطوى على خصائص معينة مشتركة : اختيار التكنولوجيا التي تتطابق مع المعيار المذكور أعلاه ، ورفع مستوى الخدمات الارشادية الداعمة والمؤسسات المماثلة التي هي واسطة النقل اللازم للتكنولوجيا وتوسيع هذه الخدمات والمؤسسات ، والمرونة في التخطيط والتنفيذ ، واعتماد الحكومة لسياسات اقتصادية مناسبة .

ومن الجدير بالذكر انه لا البلدان المصنعة حديثا ولا البلدان الاقل نموا تملك رأس المال أو الموارد البشرية المدربة اللازمة لتنفيذ برامج في جميع القطاعات في آن واحد ؛ كما أن السكان المستهدفين لا يمكنهم استيعاب هذا القدر من الكثافة في التجديد . ولذا ينبغي قصر البرامج الأولى على أكثر القضايا حدة وتخطط على وجه يحقق ، بالموارد المتاحة ، فوائد مبدئية كبيرة ، على أعرض جبهة ممكنة ، وتهدف البرامج اللاحقة الى تحقيق أقصى فائدة ممكنة من آثار التسهيل التي يمكن أن تنجز داخل القطاعات او فيما بينها .

Digitized by UNOG Library

وان اعادة التوجيه المقترحة للاستراتيجية عرضة لمواجهة مقاومة من أوساط عديدة وللتغلب على هذه المقاومة ينبغي ايجاد حوافز قوية على الصعيدين الوطني والدولي . فالحوافز الوطنية يجب أن تكفل عن طريق اعادة رسم السياسات الاقتصادية لعكس اتجاه التحيز الراهن نحو القطاع الحديث. أما الحوافز الدولية فمن الممكن أن تتخذ شكل أمر تخصيص أموال بشروط تساهلية من وكالات التمويل الدولية والاقليمية والثنائية للنماذج الجديدة في البلدان الاقل نموا وفي اقل البلدان نموا ؛ او تقديم دعم على شكل تخفيض أسعار الفائدة الى برامج الاقتصاد الانتقالي في البلدان المصنعة حديثا ، وفقا لخطة هورويتز ، في اطار تمويل مختلط يضم وكالات التمويل العامة والمصارف التجارية . وينبغي تعزيز الحوافز الاقتصادية عن طريق اتخاذ تدابير تهدف الى جعل نهج التخطيط يحظى بالاحترام على الصعيد المهني بادراج الاستراتيجية الجديدة ، مثلا ، في جداول أعمال محافل النقاش المهنية الوطنية والاقليمية .

وان مفعول " الترشيح الى اسفل " الذى احدثه التركيز على القطاع الحديث الذى ساد العقدين الماضيين فشل في تخفيف حدة الفقر في القطاع الهامشي أو المشاكل المتوطنة المرتبة به ، كالنزوح المفرط من الريف الى المدن ونمو السكان المفرط . وان السجل المشجع للاستراتيجية الجديدة في الزراعة يشير الى ان تطبيق نهج مشابه على القطاعات الاخرى كالخدمات الريفية ، وايجاد وظائف خارج المزارع ، وتوفير الاسكان الاساسي ، وايجاد وظائف في الاحياء المدنية الفقيرة ، كل ذلك يقدم استراتيجية تبعث على التفاؤل لادخال القطاع الهامشي في الاقتصاد ، في اقصر وقت ممكن وعلى أوسع نطاق ممكن .

وما من شك في ان التنمية الشاملة للقطاع الهامشي سوف تحدث مفعولا يتمثل في " الترشيح الى أعلى " من شأنه أن يؤدى قبل مرور وقت طويل الى افادة القطاع الحديث ايضا . وفضلا عن ذلك، ينتظر أن يؤدى اعتماد الاستراتيجية الجديدة بنجاح في بعض البلدان الى احداث مفعول بيان عملي ينبثق عنه مفعول " ترشيح الى الجانب " مما يؤدى الى تسهيل نشر الرسالة على نطاق واسع . وقد طبقت اسرائيل بعض عناصر هذه المنهجية داخل اسرائيل وفي برامجها العديدة للتعاون الخارجي مع بلدان العالم الثالث .

ان خبرة اسرائيل ومعرفتها التقنية ، فضلا عن خبرات البلدان الاخرى الناشطة في هذا الميدان ، يمكن ان تستخدم لمساعدة دول العالم الثالث للتعجيل في التحول الى استراتيجية الاقتصاد الانتقالي .

نطاق الأهداف

انه من غير الممكن التعرض للاستراتيجية الانمائية دون الاشارة الى الأهداف . غير أنه سيكون من الصعب العثور على مجموعة أهداف تناسب تنوّع الظروف الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية وتنوّع المطامح والايديولوجيات والنظم السياسية الموجودة في البلدان الأقل نموا . وقصارى ما نستطيع أن نأمله هو وضع تعريف لمجموعة من الأهداف واسع بما يكفي لجعله مقبولا لدى معظم البلدان الأقل نموا ، دون التوسع فيه الى حد يجرده من أى معنى .

../..

Digitized by UNOG Library

أما النطاق الواسع للأهداف المشار اليه في هذه المذكرة فمأخوذ عن توافق الآراء ، الذى أقل مايقال فيه أنه توافق كلامي ، ومؤداه أن المطمح الأول للبلدان الأقل نموا يجب أن يكون الآن تعزيز ادماج افقر الفئات في الاقتصاد بواسطة مساعدتها على الدخول في 'الاقتصاد المرحلي' ، بشكل جماعي ، ومساعدة الفئات التي هي بالفعل جزء منه على الانتقال الى مستويات انتاجية أعلى ، ولتسهيل انتقال الطبقة العليا من السكان في 'الاقتصاد المرحلي' الى الاقتصاد الحديث .

أما المقصود بمفهوم "الاقتصاد المرحلي" هنا فهو عملية دينمية مستمرة (أكثر منها هدفا) للارتقاء بالتكنولوجيا والمدخلات ووسائل الانتاج - مقرونة بعمليات التكيف الثقافي والمؤسسي والسياسي المرتبطه بها - بمعدلات شدة يمكن تحملها على الصعيد الوطني في ظل القيود السائدة . والاقتصاد المرحلي يشير الى "النمو" في ابعاده الاقتصادية ، بينما تشير العمليات المرتبطة به الى النمو في ابعاده غير الاقتصادية . والتنمية ، التي هي غاية مطامحنا ، وهي بتخطيط توزيع الموارد على نحو يضمن تقدما مؤتلفا لجانبي النمو كليهما .

تشخيص الاعراض

على الرغم من تحقيق معدلات نمو اقتصادى باهرة في كثير من البلدان الأقل نموا . تلكأ النمو في البلدان ذات الدخل الأكثر انخفاضا ، وكانت تنمية السكان الذين يعيشون على هامش المجتمع ، وهذا أقل مايقال عنها ، مخيبة للآمال في جميع البلدان الأقل نموا ، بلا استثناء تقريبا . وقد عزى هذا الاخفاق ، في الحوار بين الشمال-الجنوب ، الى أربعة نقائص :

(أ) عدم التوازن في توزيع الموارد بين القطاعين التقليدى الهامشي والحديث المركزى ، مما أدى الى تركيز يكاد يكون مقصورا على النمو الاقتصادى والى اخفاق في استحداث برامج نموذجية فعالة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - الثقافية للقطاع الهامشي .

(ب) عدم كفاية الدعم المالي والتجارى والمقدم بشروط تساهلية وعدم كفاية فرص التبادل التجارى لتلك البلدان الأقل نموا التي هي في أمسّ الحاجة الى ذلك ؛ و'اغتصاب' ، البلدان المتقدمة النمو لسلطة اتخاذ القرارات في المؤسسات الدولية .

(ج) الاخفاق في الاتصال الناجم في الدرجة الأولى عن الاختلاف في مفاهيم الأطراف لمصالحها ولمصالح الأطراف المعارضة ، ومما يزيد في حدة هذا الاختلاف الايديولوجيات والحجج و'الأنانية العرقية' .

(د) التملص من مسؤولية الاخفاق بالالتجاء الى 'الاسقاط' ، أى عزو اسباب الاخفاق الداخلي الى عوامل خارجية وعمليات تواطؤ ، وبالالتجاء الى الانهزامية القدرية ، أى اضفاء صفة الشرعية على التقصير في اتخاذ الاجراء اللازم برفض العملاء الخارجيين الاعتراف بمسؤوليتهم عن خطايا التنفيذ وعدم التنفيذ في الماضي والحاضر

Digitized by UNOG Library

وتأكيد توقف الاجراءات على اصلاح تلك الخطايا على نطاق ذى معنى . وفي الحوار بين الشمال والجنوب ، اعتادت البلدان المتقدمة عزو النتائج المخيبة للآمال لبرامج التنمية في العالم الثالث الى النقيصة الأولى من النقائص المدرجة أعلاه ، ففي الدرجة الأولى ، أما البلدان الأقل نموا فعزتها الى النقيصة الثانية ، وتجاهل الطرفان باصرار النقيصة الثالثة . وقد جرت العادة على اتهام البلدان الأقل نموا بالادمان على النقيصة الرابعة وان لم يكن في امكان البلدان المتقدمة تبرئة نفسها منها تماما .

استراتيجيات التنمية البديلة

سيكون من السخف الادعاء بأن استراتيجية وحيدة للتنمية يمكن أن تناسب التنوع الكبير في الظروف والمطامح الموجودة في البلدان الأقل نموا . فمن الجلي أنه ما من استراتيجية وحيدة يمكنها أن تؤدى الى حلول عملية تلبي حاجات البليون شخص الأكثر فقرا في البلدان ذات الدخل المنخفض وذات الدخل المتوسط ، وكذلك حاجات السكان في القطاع الحديث في البلدان ذات الدخل المتوسط والسكان في البلدان الغنية بالنفط .

والمذكرة الحالية تتعرض فقط لمشاكل التنمية للفئة الأولى ، أى ، البلدان الفقيرة بين البلدان الأقل نموا . والاستراتيجيات الموجزة هنا تشير فقط الى هذه الطبقة الاجتماعية ، ولذلك ، من الواضح أنها لا يمكن أن تكون استراتيجيات جامعة مانعة وأنه سيتحتم أيضا على معظم البلدان الأقل نموا - وخاصة البلدان المصنعة حديثا - الاستمرار في اتباع بعض سياساتها الانمائية التقليدية التي تؤكد على الصادرات .

وهناك ، على كل حال ، شعور بأن اعادة النظر في الاولويات لمصلحة السكان الذين يعيشون على هامش المجتمع والتفكير الجذرى من جديد بمناهج تنسجم مع الظروف المتواجدة في تطور هذه الطبقة الاجتماعية لن يؤدى الى توزيع أفضل للرخاء وبقدر أكبر فحسب ، بل انه يستطيع أيضا ، على المدى البعيد ، أن يوفر أساسا أسلم لمزيد من التوسع في القطاع الحديث . وفي حقيقة الأمر ، يشير تاريخ التنمية الصناعية ، في أغلبية الحالات ، الى أن التصنيع يسبق بتنمية زراعية هائلة .

وهناك حلان بديلان أساسيان للسياسة العامة - تضرب جذورهما في فرضيتين متناقضتين لتبيان أسباب الفقر عند الأمم - مافتئا يلقيان التشجيع منذ نهاية الحرب العالمية الثانية :

(أ) التأكيد على تنمية القطاع الحديث والهياكل الأساسية والخدمات المتصلة به ، وذلك على افتراض أن القطاع التقليدى لابد وأن يستفد ، عندما يحين الوقت ، من مفعول " الترشيح الى أسفل " وهذا البديل ، الذى يركز على تصنيع المدن بهدف الاستعاضة عن الاستيراد و/أو بهدف التصدير ، ناشئ عن الفرضية التي تعزو عدم المساواة في العالم الى عوامل هيكلية عالمية في الدرجة الأولى . وتقول

Digitized by UNOG Library

هذه الفرضية ان سبب الفقر في البلدان الأقل نموا يعود الى " استغلالها من قبل الاستعمار الجديد " الناجم عن " تواطؤ" البلدان المتقدمة النمو . ويمتد هذا التواطؤ الى التلاعب بشروط التبادل التجارى ، والحواجز التجارية الرسمية أو غير الرسمية ، وفرض تقسيم عالمي غير منصف للعمل بين الشمال والجنوب ، واساءة استعمال السيطرة التي يتمتع بها الشمال على الأسواق المالية الدولية ومؤسسات التمويل الدولية ، الخ ...

(ب) التأكيد على الجهود المباشرة المبذولة لكسر حلقة الفقر المفرغة في القطاع التقليدى الهامشي . وأساس هذه الاستراتيجية الانمائية هو الفرضية التي تعزو الفقر في الدرجة الأولى ، الى تفاعل عوامل هيكلية داخلية - سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وايديولوجية . وهي تلقي بمسؤولية القيام بمهمة التحويل الصعبة على الحكومة الوطنية بلا أية مواربة .

وخلال العقود الثلاثة الأولى التالية للحرب العالمية الثانية كان التأكيد على البديل الأول دون قيد أو شرط ، أى على استراتيجية القطاع الحديث ، وهذا ماحقق في بعض البلدان نموا رائعا في القطاع الحديث . غير أن مفعول " الترشيح الى اسفل " الموعود الذى كان عليه أن يفيد القطاع الهامشي لم يتحقق وبدلا من ذلك ظهر الى حيز الوجود نمط الاقتصاد المزدوج ، الذى يتصف بالتعايش المقلقل بين اقتصاد القطاع الحديث المزدهر في المركز والاقتصاد التقليدى الراكد في المحيط الهامشي .

ولم تنجح الفرضية الانمائية الثانية في كسب التأييد الا في الآونة الأخيرة ، وذلك كرد فعل للركود الشامل في تنمية القطاع الهامشي - نتيجة للتأكيد المقصور على الفرضية الأولى .

وفي الامكان ملاحظة تحول تدريجي في سياسات التوزيع . غير أن توزيع الموارد والاهتمام بالقطاع الهامشي لايزالان بعيدين عن الكفاية ، ويركّزان تركيزا يكاد يكون كليا على ايجاد الهياكل الأساسية للنمو المادى ، في الوقت الذى يوجهان فيه اهتماما ضئيلا جدا لجوانب التكيف الاجتماعي - الثقافي التكميلية .

الاستراتيجية المقترحة : دعم " الاقتصاد الانتقالي "

اذا ما استعرضنا التاريخ الاقتصادى للسنوات الثلاثين الماضية ، فاننا نستطيع أن نلاحظ أن السياسات الاقتصادية والاستراتيجيات الانمائية نادرا ماتكون متوازنة وأن نوعا معينا من السياسة يتلو عادة عكسه فيما يمكن تسميته بالتأرجح الجدلي الدورى . أما سبب هذه الدورية في التأكيد فيمكن رده الى عوامل اجتماعية - اقتصادية وسياسية وكذلك نفسية - حفزية . فالبرنامج المتوازن قد يبدو غير جذاب ، ولا يرن مسمعه في الآذان ؛ وبالعكس ، تجد التحول الحاد في التأكيد غالبا مايروق للخيال ، وقد يقدم شعارات تعبئة تلقى كل ترحاب .

Digitized by UNOG Library

ولموازنة التحيز نحو القطاع الحديث خلال السنوات الثلاثين الماضية ، لابد من تحويل توزيع الموارد باتجاه القطاع التقليدي والهامشي . فقد ادى التحيز في المركز الى ايجاد جزر من القطاع الحديث " شبه مغلقة " تنتج في الدرجة الأولى لاستهلاكها المحلي وتمنح الهامش منافع ثانوية فقط ، في الوقت الذى تستعمل فيه الدخل الناتج عن الصادرات التي منشؤها الهامش لتمويل الواردات الرأسمالية اللازمة لتنمية القطاع الحديث . والتحول المقترح في التحيز نحو الهامش سوف يسهل ، بالقياس على ماتقدم ، ظهور اقتصاد هامشي شبه مغلق (مؤقتا) ينتج الأغذية والسلع غير الزراعية ويقدم الخدمات ، لاستهلاكه الخاص في الدرجة الأولى ، مع فائض يغلب عليه الطابع الزراعي لتسديد ثمن وارداته من القطاع الحديث ومن الأسواق العالمية .

وعلى العكس من مفهوم " الحاجات الأساسية " الذى يتضمن المعنى الجارح لهدف مفروض من الخارج يحرم الفقراء في الحق في أن يطمحوا في أكثر من مهانة الحصول على ماعُرف بكل قسوة به بسد الرمق ، فان مفهوم " الاقتصاد الانتقالي " يظهر صورة عملية نمو وتكيف مستمرة مستقلة . وعوضا عن اقتراح تمرير حلول ضعيفة على الطبقة الكادحة المستسلمة واضفاء صفة الشرعية بذلك على عدم ملاءمة نقل رؤوس الأموال من البلدان المتقدمة النمو ، (كما يمكن أن يفسر مفهوم الحاجات الأساسية) يقترح بالنسبة للغالبية العظمى من الفقراء ، ايجاد فرص ودعم لمواكبة الاقتصاد ولتحسين أحوالهم باستمرار بواسطة جهودهم الخاصة . ويمكن مقارنة الأخذ " بالاقتصاد الانتقالي " برصيف متحرك يعتليه المارة في أحد طرفيه ويبدأون رحلتهم ؛ بينما يستمر أولئك الموجودون مسبقا على الرصيف في تقدمهم باتجاه الأهداف المتوسطة ،ويغادره أولئك الذين في الطرف الآخر ويصبح في امكانهم الانتقال الى الرصيف الآخر ، ألا وهو القطاع الحديث .

اما استراتيجية القطاع الحديث فتتضمن قفزة غير متصلة من الاقتصاد التقليدى الى الاقتصاد الحديث ، قفزة يتحتم عليها أن تبقى مقصورة على جبهة سكانية ضيقة بسبب متطلباتها العالية من الموارد . وتتطلب هذه الاستراتيجية أهدافا ثابتة ومحددة ، تغدو عادة ، نظرا لعدم وجود ماهو أفضل منها ، نسخا غير موفقة عن أهداف النمو المتشددة للبلدان الصناعية - ولسخرية الأقدار في وقت تكدّ فيه هذه الأخيرة تساورها الشكوك الخطيرة في حكمة ماوقع عليه اختيارها .

وان كون ماتهدف اليه استراتيجية الاقتصاد الانتقالي هو أكثر تواضعا ، يتيح الخيار في توسيع فرص التدخل في التنمية ، دون تأخير ، وعلى نطاق وطني ودون الاضطرار في البدء الى التعهد بالتزامات تتجاوز أكثر الأهداف وضوحا ، وهو الأمر الشائع بالنسبة لجميع الاستراتيجيات . وهذا ماسيمكن البلدان الأقل نموا من أن تستخلص مفاهيمها عن الأهداف البعيدة المدى من تجربتها للأهداف البديلة أثناء عملية التنمية .

Digitized by UNOG Library

الاثار المترتبة على الاستراتيجية الانمائية الجديدة

جاء في تقرير حالة التنمية في العالم لعام ١٩٧٩ ، الذى اصدره البنك الدولي ، انه قد يتعين ان يظل نحو ٦٠٠ مليون نسمة يعيشون دون مستوى الفقر المدقع في سنة ٢٠٠٠ ، حتى اذا أخذنا بافتراض متفائل نوعا ما " وخال من المفاجآت " . وقد يتجاوز هذا الرقم ٧٠٠ مليون نسمة في افتراض أقل تفاؤلا . واكثر ما يلفت الانظار في توصيات التقرير المذكور هو ضرورة احداث زيادة كبيرة في تدفق الاموال الى البلدان الاقل نموا والتوسع في الصادرات المتجهة من هذه البلدان الى البلدان المتقدمة النمو . الا ان واضعي التقرير المذكور يشكون في احتمال حدوث مثل هذه التغيرات في ضوء التوقعات الاقتصادية لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى في المستقبل القريب . وقد أرغم واضعو التقرير ، بقصرهم الاستراتيجية الانمائية المقبلة على استمرار الاتجاهات التقليدية ، على الاخذ بصورة من صور الموقف الفكرى المتمثل في " عبادة البضائع " : بمعنى انه لا يمكن تحقيق قدر كاف من التحسن فيما يتعلق برفاه الفقراء ما لم تغير البلدان المتقدمة النمو طريقة تفكيرها بشأن مسؤولياتها العالمية ، على نحو يراه واضعو التقرير انفسهم بعيد الاحتمال .

وسرعان ما أخذت المنظمات الممثلة للبلدان الاقل نموا بهذه الحجة واستخدمتها في تسويغ مواقفها القائمة على " عبادة البضائع " ؛ ولزيادة تأكيد اهمية قضيتها ، اعلنت ان تنمية أقل البلدان نموا تتوقف على إحداث تغييرات جذرية في السياسات العالمية وفي مراقبة المؤسسات الدولية ، وهي تغييرات يصعب ان تقبل بها البلدان المتقدمة النمو التي تقدم الجزء الاكبر من الاموال .

الا أن النقطة الرئيسية في حجة " عبادة البضائع " هي الفرضية " الهيكلية " التي تفترض وجود ارتباط سببي مباشر ومانع ، قائم بين فقر البلدان الاقل نموا (وخاصة اقل البلدان نموا) ورخاء البلدان المتقدمة النمو . ومهما كان نصيب هذه الحجة من الحقيقة ، فان معظم المحللين يميلون الان الى الاتفاق على ان لها اقل قدر من الصحة بالنسبة الى القطاع الحدى . اذ ينبغي البحث عن الأسباب الاساسية للفقر الموجود في هذا القطاع الوطني ، وليس في العالمي ، من المشاكل الهيكلية . لذا فان الامل في تخفيف حدة الفقر الحدى في اقل البلدان نموا دون التطرق في المقام الاول ، الى معالجة المشاكل الهيكلية الوطنية ذات الصلة بالموضوع ، سيكون وهما .

ولتجنب الموقف الفكرى القائم على " عبادة البضائع " يتعين اعادة تعريف المشاكل واعادة النظر في المواقف المتعلقة بحل المشاكل . وبدلا من ان نتساءل : ما هي الشروط التي ينبغي استيفاؤها بتحديد الظروف المتعين مواجهتها والموارد التي يتعين تعبئتها لتحقيق الاهداف الممكن بلوغها ؟ علينا ان نحدد مشكلتنا بالطريقة التالية : كيف يمكن استخدام الموارد المتاحة على أفضل وجه لتعزيز " الاقتصاد الانتقالي " على أوسع مدى ممكن وبذلك نزود السكان الحديين بالوسائل اللازمة للارتفاع الى فوق مستوى الفقر المدقع ؟ وحيث انه من الواضح ان مثل هذه الاهداف لا يمكن الوصول اليها باتباع الانواع المعتادة من البرامج ، ما هي النماذج الاولية الاخرى للبرامج التي تتيح فرصا أفضل للنجاح في ظل القيود السائدة ؟ وكيف يمكن تسخير الدافع الكامن ، المتمثل في عوامل التغيير والسكان المستهدفين ، عن طريق المشاركة من اجل تحسين فعالية التكاليف ؟ وما هي

Digitized by UNOG Library

السياسات الاقتصادية الكلية التي يتعين تبنيها ، وما هي الحوافز والظروف المساعدة التي هيأتها الحكومات الوطنية والوكالات الدولية لتشجيع قبول النماذج الاولية للبرامج التي تبشر بنتائج أفضل ؟

وتبين التجربة أن التنمية ، بصورتها المطبقة حاليا ، يمكن أن تؤدى الى استنزاف الموارد دون التقدم بالمجتمع بمعدل ، وعلى نطاق ، متناسبين مع تطلعات الاهداف في الاجل الطويل . لقد ظلت تصميمات المشاريع التقليدية تستنفد الموارد لتوفير المعدات وزيادة اعداد الموظفين ، متعمدة في نفس الوقت تجنب أى تدخل يرتبط بالتحولات السلوكية - المؤسسية المثيرة للمتاعب . وقد تكون المشاريع الاكثر طموحا قد نصت على بعض أشكال التدخل من هذا النوع الاخير ، الا ان تصميمها ظل حتى عهد قريب يتجاهل ما تجرى مصادفته في كل من المؤسسات الانمائية وصفوف السكان المستهدفين من قيود للقدرات .

وتوحي النماذج الأولية للبرامج المقترحة بأن يخيط المرء الثوب وفقا لمواصفات القماش المتاح له ، لا وفقا للتقاليد المهنية أو للزى السائد . وستكيف البرامج النموذجية الجديدة مراحلها الأولى وفقا لقيود القدرات في المؤسسات الانمائية وفي صفوف السكان المستهدفين ؛ الا انها ستستغل في الوقت ذاته ما تولده المراحل الاولى من منجزات وأطر لخلق الدافع والدراية الفنية ومظاهر التكيف السلوكي اللازمة لدعم ما سيتبع ذلك من صور التدخل الاكثر طموحا . وبطبيعة الحال يمكن تبرير الفوائد الاجتماعية - الاقتصادية على أساس مزاياها ؛ الا انه من الممكن أيضا تصورها كأدوات لتشجيع عملية تنمية ذاتية التسيير ، ولتشجيع التنظيم الذاتي .

وبصورة أكثر تحديدا ، فان حالات ندرة الموارد في البلدان الاقل نموا الأفقرحالا لا تقتصر على رأس المال ، بل تشمل أيضا الطاقات الموجودة في المركز القادرة على حل المشاكل واتخاذ القرارات والادارة ؛ والدافع والفعالية التشغيلية لعوامل التغيير ؛ وما لدى السكان المستهدفين من طاقة على استيعاب الابتكار ، وميل الى المجازفة .

لذا يتمثل أفضل ما نستطيع تحقيقه من استخدام لهذه الموارد النادرة من أجل تحسين مستوى معيشة الفقراء على نطاق وطني في البرامج التي تحد في مراحلها الاولى من عدد حالات التدخل التلقائية والتي تختار تكنولوجيات بسيطة يمكن الحصول عليها . ولابد لما يتحقق من آثار التعبئة ، وما يتم بلوغه من تكيف سلوكي ، وما ينتج من معلومات عن عمليات التدخل الاولية ؛ أن تسمح بالتحرك ، في مراحل لاحقة ، الى أهداف وتكنولوجيات أكثر طموحا ، من أجل زيادة عدد البرامج ولمعالجة العلاقات القائمة بينها .

ولكي نلقي نظرة عامة على التشابك القائم بين مختلف القضايا الانمائية الوطنية ، ستكون هناك حاجة الى رؤية انمائية شاملة . الا انه يتعين ، عند تخطيط الاستراتيجية الانمائية على المديين القصير والمتوسط ، اختيار عدد محدود من القضايا الخطيرة المتصلة برفاه السكان الحديين ، والتي يمكن تحقيق تحسن ملموس بشأنها في زمن معقول وعلى نطاق وطني ، حتى في ظل القيود السائدة فيما يتعلق بالموارد والطاقات والقدرات .

Digitized by UNOG Library

الفروق بين أولويات البرامج السائدة والمقترحة

يبدو أن الأسباب الرئيسية للنتائج المخيبة للآمال التي أسفر عنها كثير من البرامج لتنمية السكان الحديثين تتصل بتركيز تدفقات المعلومات والموارد وتوقيتها وكثافتها وتركيبها وترتيب تتابعها ، وبالعجز عن تقديم البرامج بوصفها جزءا من تطلع اكثر شمولا وأهمية والهاما . وفي كثير من الاحيان نجد ان توقيت التدفقات وترتيبها التتابعي هما العاملان الحاسمان اللذان يتوقف عليهما النجاح . لذلك فان عملية " التمهيد للتنمية " في منطقة ما عن طريق الارتفاع بكفاءة الخدمات الزراعية والصناعية والمتصلة بالصحة وغيرها من خدمات الارشاد الداعمة (أو خلقها في حالة عدم وجودها) ، قد لا تؤدى فحسب الى زيادة الانتاجية وتحسين نوعية الحياة بصورة ملفتة للنظر ، بل ويمكن ان تؤدى أيضا بشكل حاسم للغاية الى تسهيل قبول استثمارات الرى اللاحقة والى التعجيل بقبولها وبذلك تقلل من التكاليف الضخمة المقترنة بمرحلة النضوج . والواقع ان المخططين نادرا ما يدركون ما ينتج من خسارة فادحة في العمالة والانتاج وآثار التحول ، من جراء التأخير في اختصار عملية " التمهيد للتنمية " .

وثمة عيب آخر يتمثل في تجاهل التغذية العكسية المتعلقة بالأداء ، معبرا عنها بمعايير اجتماعية واقتصادية مفيدة . ونتيجة لذلك ، لم يحدث تحسن يذكر عن طريق تطبيق الدروس المستفادة بل ومن الممكن أن يتكرر نفس النوع من البرامج لعشرات السنين رغم حالات اخفاقها الواضح .

وثمة عيب آخر من العيوب الهامة ، هو الافراط في تركيز دفقات المدخلات . وتتمثل خصائص كل برنامج بما له من " كتلة حرجة " محددة من المدخلات ، اى بتدفقات " العتبة " من الموارد والمعلومات اللازمة لاحداث استجابة . واذا اختيرت برامج تتسم بارتفاع كتلتها الحرجة (مثل برامج الاستيطان التي ينفذها القطاع العام) ، ستستخدم الموارد الموجودة في متناول المؤسسات الانمائية لصالح واجهة ضيقة من السكان دون ان تستفيد بها غالبيتهم . وستؤدى الاساليب التشغيلية الابوية الطابع الى تفاقم عدم المساواة في توزيع الفوائد عن طريق منع تعبئة الطاقات الكامنة لدى السكان المستهدفين ، الامر الذى يمكن أن يقلل من الكتلة الحرجة لصور تدخل القطاع العام . وقد أصبحت التنمية التقليدية لعبة تمارسها المؤسسات الانمائية وفقا لقواعد ثابتة دون اتاحة أية فرصة للاتفاق على الاهداف الوطنية الطويلة الاجل .

ولن يؤثر الافراط الحالي في تركيز دفقات رأس المال والمعلومات على رأس المال القابل للتوزيع فقط ، بل وعلى الفوائد الاقتصادية ايضا . وفي اقل البلدان نموا ، سوف يثبت في معظم الحالات ، أن " دالة الانتاج " التي تمثل العلاقة بين مدخلات رأس المال والمعلومات من ناحية والفوائد المحققة من ناحية أخرى ، ستكون شديدة الانحدار في جزئها الاول ، وانها تميل الى الانبطاح تدريجيا بعد ذلك . وبمعنى آخر يبشر توزيع دفقات المدخل على نطاق اوسع - والحل المثالي ان يكون النطاق وطنيا - بانتاج قدر من الفوائد (الاجتماعية والاقتصادية) اكبر مما ينتجه التوزيع المركز ، ما دامت درجات كثافة المدخل أعلى من " العتبات " . لذا ينبغي تفضيل البرامج التي تتسم بقيم 'عتبية' متدنية وتتسم بالتالي بنواتجها الجذابة . وقد ظهر أن الأخذ بمعيار الانتقاء

Digitized by UNOG Library

هذا من أجل تخصيص الموارد بسهم ، على نحو لا يقارن ، في تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية أكثر مما تسهم به المحاولات الهامشية في معظم الاحيان ، لبلوغ " الحد الامثل " من فعالية التكاليف في البرامج التقليدية الضيقة الواجهة التي لها مستويات " عتبية " عالية. والدليل على سلامة مبدأ الاختيار المذكور هو النتائج المشجعة التي تحققت ، على نطاق كبير جدا ، في مشاريع البنك الدولي عن طريق تطبيق برامج ارشادية من النوع المتدني " العتبة " والمسماة برامج " التدريب والزيارات " في مجال الزراعة القائمة على الرى ، (التي كان لاسرائيل فيها دور رائد) أو عمليات هيكلية مماثلة لتعزيز الفوائد الصحية الاساسية وفقا لقرارات آلما آتا التي اتخذتها منظمة الصحة العالمية .

وأخيرا ، يتعين أن نذكر عيبا قد يبدو " نظريا " الى حد بعيد ومع ذلك ثبتت اضراره الشديدة ، وهو تجاهل استمرارية العملية الانمائية وتعقيدها وعدم سيرها على خط مستقيم وتعذر تحديدها . وعلى وجه العموم ، يتصور النموذج الغربي للتنمية عملية نمو يمكن التنبؤ بها داخل اطار اقتصادى وثقافي واجتماعي وسياسي قائم ، وتستطيع المؤسسات الانمائية في اطاره أن تتجاهل ما يتسم به التكيف الضرورى في المواقف والسلوك من تعقيد لأن التكيف سيحدث ، عموما ، بصورة عفوية . وفي اطار هذه الرؤية يبدو الانسان بوصفه مدخلا طيّعا من مدخلات النمو الاقتصادى ، وتبدو المؤسسات الاجتماعية بوصفها عاملا متغيرا . وان نقل هذا النموذج الى اطار التنمية في البلدان الاقل نموا ، حيث يشكل تكييف السلوك وتبدل المواقف (اللذان لا يمكن تلافي التنبؤ بهما على نحو تام ، على الاطلاق) هدفا رئيسيا مفيدا ، قد أصبح واحدا من أخطر العيوب التي يعاني منها الفكر الانمائي في البلدان الاقل نموا .

اعادة النظر في مفهوم الهدف

في البلدان النامية ، يتعين النظر الى تحول المواقف والسلوك والهيكل المؤسسي باعتبارها أهدافا رئيسية مساعدة وهامة وجوهرية أصيلة (أى ذات صلة مباشرة بالانسان) . ولهذا ، قد يثبت أن المسار المتخذ لتحقيق الاهداف الاقتصادية ، اى نوع ودرجة التحول الذى تحقق ، والامكانات التي اوجدت ، هي بمثل اهمية (بل وأهم أحيانا من) مستوى تحقيق الهدف . وفي هذه النظرة ، يتعين أن يكون الغرض الاساسي للجهود الانمائية في البلدان الاقل نموا هو البدء بعملية تغيير تبشر بأن تكون على درجة متزايدة من الكفاية الذاتية .

وبالطبع سوف يكون لمفاهيم الهدف أثر هام في توزيع الموارد . وحتى وقت قصير ، كان التوافق العام في الاراء في البلدان المتقدمة النمو هو أن الهدف من التنمية يتمثل في تحقيق الزيادة غير المحدودة في الرفاه المادى . واليوم ، ستساور حتى اكثر المحافظين تمسكا بآرائهم شكوك فيما يتعلق بصحة هذا الهدف دون غيره ولا يزال مفهوم الهدف في البلدان الاقل نموا في مرحلة التكوين ، بيد أن هناك اتجاها واضحا لرفض عمليات استزراع مفاهيم الاهداف الشائعة في البلدان المتقدمة النمو والبحث عن أهداف كامنة في حضارات البلدان المتقدمة النمو . وحيث أن من الواضح ان الاهداف المباشرة للبلدان الاقل نموا ترمي الى الخروج من الدائرة المفرغة للفقر.

Digitized by UNOG Library

فقد يقال ان طبيعة الاهداف النهائية ليست سوى مسألة بلاغية . ومع ذلك فليس من الحكمة التقليل من شأن ما للمفاهيم الملهمة الشاملة للاهداف من قوة دافعة وما يمكن أن تحدثه من أثر في مسار التنمية . وتعد عدم قدرة العديد من البلدان الاقل نموا على تصور مفهوم هدف من هذا القبيل كاطار لبرامج ملموسة من بين اسباب فشلها في الوصول الى السكان الحديين .

ولهذا يتعين عرض برامج التنمية المتوسطة الاجل بوصفها مرحلة انطلاق للبرامج المتكاملة الطويلة الاجل ، وان تعطى هذه البرامج ، مع تراكم الخبرة ، شكلا أكثر تحديدا .

البرامج النموذجية الجديدة

ليست هناك فروض عامة تبين كيفية التغلب على أوجه النقص المستوطنة في الممارسات الانمائية الراهنة وكسر نطاق الدائرة المفرغة للفقر . ولن يخدم اى فرض مفيد ادراج الشروط الواجبة أو التكهن بما 'يتمناه الانسان' ، كما يحدث في كثير من البرامج المفرطة الطموح . ولو تمكنت اى دولة من تحويل جميع ' الشروط الواجبة ' الى حقيقة واقعة ، تكون قد استخلصت الدرس المستفاد ولا تعود متخلفة .

غير انه يمكن تحديد عدد من السياسات الاساسية لتحسين عملية التنمية ووضع مبادئ توجيهية لتعزيز تلك السياسات . وسوف يكون من المفيد ايضا توضيح عملية تطبيق هذه السياسات على برامج نمطية . وهو ما سنتطرق اليه في هذا الباب وفي الابواب التالية .

وباختصار ، سيكون الجانب الساكن لرسالة السياسة هو : تعديل لعبة التنمية لتتفق مع قصور اللاعبين ، ولكن دون تجاهل الاهداف الطويلة الاجل . وسيكون الجانب الدينامي للرسالة هو : تكيف اللاعبين لمتطلبات لعبة التنمية ، اى ادماج " دالة تعلم " في البرامج الموضوعة لتحسين فعالية الموارد البشرية والمؤسسية وبالتالي لتسهيل عملية تخفيف المعوقات ، ولا بد ان تكفل لمراقبة الوفاء بهذه الشروط في جميع الاوقات .

وللتقيد بالجزء الاول من شرط الجانب الساكن من السياسة ، يتعين أن يأخذ التخطيط بعين الاعتبار قصور العملية السياسية في ان تعالج بفعالية ، وفي وقت واحد ، أكثر من عدد محدود للغاية من المسائل ذات الاولوية . ولهذا يتعين تركيز الاهتمام والموارد في البداية على عدد صغير من المسائل الحرجة . ويمكن تخفيف الاثار المعوقة لعدم الاستقرار السياسي الى ادنى حد بوضع برنامج يهدف الى تخفيف الاعتماد على المركز ، وذلك على سبيل المثال ، عن طريق اشتراك الوكالات الممولة في عملية التمويل وبتشجيع تشكيل " دوائر رعية " للبرامج .

وسوف يتطلب ما تحدثه العملية البيروقراطية من قيود للناحية التشغيلية ، بالاضافة الى الطاقة الاستيعابية المنخفضة للسكان المستهدفين ، وندرة الموارد الرأسمالية ، وعدم الاستقرار السياسي ، وضع برامج اولية قليلة التكلفة ، قصيرة الاجل وعالية درجة الفعالية ، تستغل على أتم وجه ما يقوم بين العناصر المكونة للبرنامج من تكامل تعاضدى ، ويكون ممكنا حتى في ظل المعوقات السائدة ، توسيع نطاقها بسرعة لتصبح لها تغطية اوسع تمتد حتى الى المستوى الوطني .

Digitized by UNOG Library

وبغية ضمان التقاء الاداء الفعلي عند الاهداف الوطنية الطويلة الاجل ، يتعين ان تدمج في البرنامج عملية دائمة ، منتظمة وهرمية ، من المراقبة والتقييم والتنقيح : وعلى المستويات الدنيا ، سوف تتبع هذه العملية الاداء المرتبط بالاهداف المحددة القصيرة أو المتوسطة الاجل ، اما على المستويات العليا ، فيتعين ان تراقب الالتقاء عند الاهداف الطويلة الاجل .

وبغية تلبية مقتضيات ديناميات السياسة ، يتعين أن تضم تصميمات البرامج عملية تعلم تعمل على عدد من الاصعدة . فعلى الصعيد الاول ، يتعين ان يكون لأثر البيان العملي الارشادى المحلي وكذلك للتدابير الرامية الى تقليل المجازفة ، دفع الناس (بما في ذلك عوامل التغيير) الى الموافقة على الاصغاء الى رسالة التنمية الاساسية ، أى أن يتعلموا كيف يتعلمون . وعلى الصعيد الاعلى التالي يتعين انشاء دائرة للخدمات الارشادية ، اى منظمة داعمة تعمل على الصعيد الحدى بغية تسهيل اكتساب مهارات حل المشاكل واتخاذ القرارات والمهارات اليدوية . وفيما يتعلق بالمؤسسات الانمائية ، فان هذا المستوى من التعلم سوف يرتبط بالقدرة على الاضطلاع بالتخطيط بطريقة تتفق مع متطلبات الجانبين الساكن والديناميكي للسياسة . وعلى صعيد أكثر علوا ، سوف يرتبط التعلم بالاستفادة المخططة من عملية التنمية ذاتها من أجل النهوض بالاطر التي تسهل نوع التكيف الاجتماعي - الثقافي الذى يتطلبه البرنامج .

وأخيرا ، وعلى صعيد أعلى من ذلك ، سيكون التعلم مرتبطا بتهيئة مناخ اقتصادى - ايديولوجي (عقائدى) - مهني ، من قبل الفرع التنفيذى المركزى على الصعيد الوطني ، ومن قبل المنظمات الاقليمية أو المنظمات التي تضم تكتلات دول ، ومن قبل وكالات التمويل الدولية والاقليمية والثنائية ، ومن قبل المجتمع المهني ، بغية تشجيع القبول السياسي للنماذج الاولية الجديدة للبرامج . وتتمثل طريقة فعالة لايجاد مثل هذا المناخ الترويجي في ان تخصص مؤسسات التمويل الدولية أموالا بشروط تساهلية من أجل هذه المشاريع النموذجية الجديدة ؛ ولابد من ان تنطوى هذه الحوافز لا على القدرة على التزويد بدوافع الصعيد السياسي للاخذ بالاستراتيجية الانمائية الجديدة فحسب ، بل وكذلك ان تجعل عدم القيام بذلك امرا غير مستهجن مناسب للغاية من الناحية السياسية .

اما في المجال الاقتصادى ، فان القدرات الجديدة التي تكتسبها عوامل التغيير والسكان المستهدفون ، سوف تجعل من الممكن طرق جوانب من التنمية اكثر تعقيدا والنظر بمزيد من التفصيل في الاستفادة بما يقوم بين مختلف البرامج من اوجه تكامل متعاضدة . وفي المجال السياسي فان بناء المؤسسات الحدية والتنظيم الذاتي ، سوف يوجد " دوائر رعية جديدة " لا يسعها الا ان تكسب بعض النفوذ السياسي .

برنامج نموذجي للنهوض بالاقتصاد الانتقالي

سوف تركز البرامج الرامية الى النهوض بالاقتصاد الانتقالي ، بصفة عامة ، على خمس قضايا رئيسية : الانتاجية الزراعية (بما في ذلك الرى ، حيثما تكون له صلة بالامر) ؛ ايجاد وظائف ريفية

Digitized by UNOG Library

خارج المزارع ؛ خدمات اجتماعية وهياكل اساسية ريفية ؛ ايجاد العمالة والاسكان والخدمات في الاحياء الفقيرة من المدن ؛ وتنظيم السكان . ولأسباب سياسية وادارية ، سوف يثبت دائما انه من الصعب البدء باجراءات تتناول جميع القضايا في وقت واحد . وينبغي ألا يشرع بالبرامج المؤجلة الا عندما تتيح البرامج الجارى تنفيذها الظروف المساعدة المناسبة . وعلى سبيل المثال ، فانه اذا اولي في البداية أعلى مقام من الاولوية الى الانتاجية الزراعية (وغالبا ما يكون هذا اختيارا حكيما) ، فان ظهور نوع من التنظيم التعاوني الزراعي في المراحل المبكرة للبرنامج الزراعي سوف يتيح الخيار لاستعماله كتنظيم اساسي بحيث يمكن ربط الخدمات الاجتماعية الريفية به .

وسوف يقدم التكامل أكبر مساهماته في ايجاد "الاقتصاد الانتقالي" حيثما تقترن الاستثمارات الانتاجية بعمليات ارشاد لتسهيل عمليات انتقال التكنولوجيا والتغييرات السلوكية اللازمة للانتفاع على اكمل وجه من الاستثمارات .

وعلى العموم فان الاثار التعاضدية للتكامل يمكن تحقيقها على ثلاثة أصعدة . فعلى الصعيد القطاعي المشترك : قد تسهل التغيرات التكيفية السلوكية والمؤسسية التي تتحقق في قطاع، حدوث التغييرات المطلوبة في قطاع اخر ، وعلى سبيل المثال ، فان وجود منظمات تعاونية زراعية سوف يجعل من الممكن الحاق خدمات اجتماعية ريفية بها . وعلى الصعيد القطاعي الداخلي : فان اقتران الاستثمار الرأسمالي في مرافق الانتاج بالمدخلات المحسنة وعمليات الارشاد سوف تساعد الى درجة كبيرة في تحسين فعالية تكاليف الاستثمارات ؛ ومثال ذلك ، الجمع بين الاستثمارات في مرافق الرى وبين الخدمات الارشادية الزراعية ، او بين مرافق امدادات المياه في الريف وبين الخدمات الارشادية المعنية بالنظافة الصحية والصحة العامة . وعلى الصعيد الشخصي : فان المهارات والمواقف المكتسبة في احد الاطر القطاعية سوف تنفع في تقبل الابتكار المتصل بقطاع آخر. وبالمثل فان تعلم مهارات أبسط سوف يسهل عملية اكتساب مهارات اكثر تعقيدا . وعلاوة على ذلك فان المواقف الداعية الى التجديد والابتكار ، اذا ما أخذ بها ونجحت ، قد تصبح عادة ،بل قد تصبح ادمانا .

وقد اتضحت المساهمة الهامة والحاسمة مستقبلا لأوجه التكامل ، على نطاق واسع ، في عدد من المشاريع الانمائية الزراعية التي يبرز فيها نمط جديد من البرنامج الارشادى كمعلم أساسي في تعزيز الانتاجية في الزراعة المروية . وبالمثل هناك نتائج مشجعة للعمليات التي تمت أخيرا في الزراعة البعلية . وقد لا يكون من المبالغة القول ان التطبيق الشامل للبرامج من هذا النوع قد يحدث نتائج يمكن مقارنتها بتلك النتائج الخاصة بالفتوحات التكنولوجية الكبرى ، مثل أنواع البذور المحسنة . وعندما يتم الجمع بين الاثنين (كما حدث في عدد من المشاريع الرئيسية) يمكن ان يصبح الاثر باهرا حقا .

وتكفي الخبرة مع الاثار التكميلية في القطاعات غير الزراعية ، وان كانت اقل شمولا ، لتؤكد صحة هذا المنهج بوجه عام . وعلاوة على ذلك ، فان هذه الخبرة توضح انه لا يلزم ان تختلف المنهجيات الاساسية كثيرا بين القطاعات وان اى منهجية ثبتت صلاحيتها في القطاع الزراعي ، قد تصبح ، مع اجراء التعديلات التي يقتضيها اختلاف الحال ، مفيدة للغاية في تصميم برامج في قطاعات اخرى . وبعد بعض الاختبار التكييفي ، قد يحكم على احتمالات نجاح عمليات النقل من قطاع الى اخر هذه بأنها رائعة .

Digitized by UNOG Library

برامج النهوض بالانتاجية الزراعية والرى

سوف تشمل البرامج الرامية الى زيادة الانتاجية الزراعية عددا من المراحل المتعاقبة تتزايد في تعقيدها . وفي المراحل المبكرة سوف ترتبط الجهود اساسا بالمساعدة المقدمة الى الخدمات الارشادية الزراعية في انشاء أو تبسيط البرامج والانتشار التكنولوجي والتكيف السلوكي ، مع التركيز اساسا على عدد قليل وبسيط ولكنه فعال للغاية ، من اشكال التدخل التي تكون متطلباتها التمويلية متدنية . وفي كثير من الحالات ، فان بدء هذه البرامج يستدعي اجراء تغييرات رئيسية في نهج التعرف على المشاكل ، وفي اساليب العمل ، وفي التنظيم ، وفي الاتصالات داخل المنظمات وفي معدات التشغيل . وبتعريض المزارعين الى الاثر الارشادى العملي للمكاسب الانتاجية الكبيرة التي يتم جنيها نتيجة للأخذ بتقنيات بسيطة منخفضة التكاليف وقليلة المخاطر ،وبجعل الحصول على هذه التقنيات متاحا ، يمكن ايجاد الدافع لتسخير القدرات الكامنة وبالتالي للاسهام الى حد كبير في تحسين فعالية التدخلات المباشرة لعوامل التغيير . وفي البرامج من هذا النوع ، يعتبر الرصد المنتظم والتقييم المستمر والاستعراض الدورى ، امورا اساسية ، للحفاظ على الاداء الكافي ولجمع معلومات قيمة .

ومع تعزيز المرحلة الاولى ، سيتم الاضطلاع بعمليات تدخل اكثر تعقيدا ، يدعمها البحث العملي المحلي وذلك لتشجيع التنويع ، ولتوفير مدخلات ووسائل انتاج محسنة ولتحسين خدمات التسويق . وسوف تشمل هذه التطورات عمليات نقل وتموين اكثر تعقيدا ، وبناء مؤسسات على مستوى القرية ، وتنظيم تسهيلات ائتمانية ، واقامة اتصالات متبادلة مع المستويات المهنية العليا ومع الجهات المضطلعة بالبحث . وقد يكون هذا هو الوقت السليم لتكملة البرنامج الزراعي ببرامج مرتبطة بقطاعات أخرى .

وفي كثير من البلدان الاقل نموا ، قد تتطلب الظروف المناخية والنسب غير المواتية بين الارض المتاحة والانسان أو غيرها من الاعتبارات الاقتصادية أو السياسية ، استخداما اكثر كثافة لمرافق الرى القائمة وتحسينها أو انشاء شبكات جديدة للرى . فمن ان الرى يشتهر بأنه استثمار مرتفع التكاليف ولا ينبغي الاضطلاع به دون ضمان الاستفادة التامة من المساهمة المتعاضدة الممكنة لبرامج الانتاجية الزراعية . ولذا ينبغي ان تسبق برامج الانتاجية ، حيثما امكن ذلك ،الاستثمارات الرئيسية في مرافق الرى .

ويتطلب اى نهج تجديدى لزيادة الفعالية الحقيقية للتكاليف المتعلقة بشبكات الرى الباهظة (تمييزا لها عن فعالية التكاليف المقبولة للدراسات السابقة) اعادة النظر في تصميمها الهندسي - الاقتصادى . ويهدف اى تصميم تقليدى للمشروع الى التقليل الى ادنى حد من تكاليف صون وتوزيع الموارد المائية الرئيسية (يكون مصدرها الانهار عادة) . ونتيجة لذلك ،لا تراعي هذه التصميمات في العادة الا رى الاراضي الواقعة في اعالي النهر والقريبة جدا من مورد المياه وتحرم المزارعين في اتجاه مجرى النهر - عادة أغلبية سكان حوض النهر - من أية مزايا . واى تصميم من هذا النوع لصون موارد المياه، سوف يقلل كذلك الى حد كبير الجدوى الهندسية والاقتصادية

Digitized by UNOG Library

لاستغلال موارد المياه المنتشرة في اتجاه مجرى النهر . وعلاوة على ذلك ، فقد جرت العادة على ان تدرس اساليب الرى ، والتقنيات الزراعية لاختيار المحاصيل والكثافة العمالية المحتملة (وتصنف حسب فوائدها المثلى) ، كل على حدة . واخيرا وليس اخرا أوضحت الخبرة المستفادة من كثير من البلدان أن هذا النوع من المشاريع التي لا يمكن تجزئتها تدوم فترات طويلة ويستهلك التحضير لها تكاليف باهظة للغاية .

ويبين كل من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية افضلية التوزيع الاوسع نطاقا ، وصون موارد المياه بشكل متكامل في جميع أرجاء الحوض ، والتقييم المشترك للمرافق ، والتحول ، وأوجه استخدام المياه . كما ان الزيادة الناشئة في توفر المياه ، والدرجة الاعلى من تشبع الانتاج بالايدى العاملة التي يشجعها التوزيع الاوسع نطاقا للمياه ، واختيار أساليب الرى ، والمحاصيل والتقنيات الزراعية التي تلائم قاعدة الموارد ، وامكانية البدء في التطوير الجزئي ، وعمليات التحويل في جميع انحاء الحوض مع درجة أقل من التأخير وقدر اكبر من الفوائد المبكرة - كل هذه يمكن ان نتوقع منها ان تسفر عن قدر اكبر من الفوائد الاقتصادية الاجمالية ، وعن انخفاض كبير في تكاليف اعداد استثمارات المشاريع ، وتوزيع اكثر انصافا للفوائد ، وتحسين أوسع نطاقا وفي وقت مبكر للمناخ الاجتماعي - الاقتصادى للمنطقة برمتها .

Digitized by UNOG Library

العمالة الريفية خارج المزارع بواسطة التصنيع

ان الحاجة الى التقليل من البطالة والعمالة الناقصة المتوطّنة في الريف (التي من المحتمل ان تزداد في المستقبل) ، والحاجة الى رفع مستويات الدخل الريفي تتطلبان القيام ،بتعزيز التنمية الزراعية بايجاد وظائف خارج المزارع في الأرياف . واذا ما أعطيت الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، واعتبارات الاستقرار ، وزنها الصحيح فانه سيتبين ، في حالات عديدة ، ان استخدام التكنولوجيات المتوسطة والصغيرة الحجم ، والتوزيع الجغرافي الواسع لمرافق الصناعة التحويلية ، أفضل من التجميع المعتاد لهذه المرافق في البلدان المتقدمة النمو .

ان التكنولوجيا المتوسطة لا تعني بالضرورة تكنولوجيا تقليدية ، بل الجمع ، الأقصى فعالية ، بين التكنولوجيا الحديثة المنخفضة التكاليف (وهي كثيرا ما تكون صغيرة الحجم) - حيثما كان هذا الاختيار متسببا في خفض حجم الاستثمارات - وبين استخدام تكنولوجيا عالية المستوى وحديثة حيثما يمكن تبرير زيادة التكلفة وعبء الصيانة الاضافي ، كاستخدام أجهزة التحكم الالكترونية أو الابتكارات البيولوجية . وسيتعين على كل حال ، ان تكون التكنولوجيا المختارة من النوع القابل لأن يرفع مستواه في وقت لاحق دون خسارة مبالغ كبيرة في الاستثمارات المبذولة . وسيكون النجاح في هذا النمط من التنمية مرهونا باتباع سياسة تشجيع مناسبة ، وعلى ظهور مقدرة على المبادرة ، وتوفير الهياكل الأساسية اللازمة ، وانشاء خدمة ارشادية داعمة بغية تقديم المشورة التكنولوجية - الادارية ، وعلى مساعدة آليات التمويل الخاصة .

ويمكن لهذا القطاع ، اذا ما نمّي على نحو كامل ، ان يوفر قسطا كبيرا من العمالة في البيئات الريفية ، ويسهم في حل مشاكل اجتماعية - اقتصادية هامة ، مثل التفاوت بين المداخيل في المناطق الحضرية وفي الأرياف ، والمشكلة المرتبطة بذلك ، وهي مشكلة معدل النزوح من الريف الى المدن .

ويمكن ان تشمل البرامج خارج المزارع منتجات متنوعة وان يكون موقعها في القرية أو في أقرب مركز اقليمي . وأول ما يتبادر الى الذهن من هذه البرامج ، بالطبع ، البرامج المرتبطة بعملية الانتاج الزراعي ذاتها - سواء في الاتجاه "الصعودي" ، كتوفير المدخلات ، والأدوات ، وورش التصليح ، مثلا ، أو في الاتجاه "النزولي" ، من خلال التجهيز (مثل مجرّد استخراج الزيوت ، والتعليب ، الخ .) ، والتعبئة ، والنقل ، وعلى مسافة أبعد من ذلك بخطوة - صناعة النسيج والسلع الجلدية ، مثلا . ويمكن أن يسبق برامج ايجاد العمالة خارج المزارع بناء مناطق صناعية (مزوّدة بالهياكل الأساسية الضرورية) لخدمة قرية واحدة أو عدد من القرى . ويمكن أن تكون خبرة اسرائيل وبلدان أخرى في مجال الصناعات التعاونية الريفية (مع تكييف مناسب للتكنولوجيا) مفيدة في تصميم هذه المشاريع .

وسوف تشكّل السلع الاستهلاكية غير الزراعية البسيطة ، ومواد البناء ، والاسكان ، فئة ثانية . ويمكن أن تشكل عقود المقاولة من الباطن لانتاج قطع بسيطة معدة لمشاريع صناعية أكبر حجما ، فئة ثالثة .

Digitized by UNOG Library

ويمكن للتشديد على العمالة خارج المزارع ان يزيد بنسبة هامة حصة الاقتصاد الريفي في العناصر الاكثر ربحا المرتبطة بالانتاج الزراعي وبصنع السلع الاستهلاكية المعدّة للسكان الريفيين ، وبالتالي ان يحسّن ، بنسبة كبيرة ، مستويات الدخل وفرص الحصول على عمل . ويمكنه ، مع برامج التنمية الريفية الأخرى ، ان يقلل الى حد بعيد الفجوة بين المدينة والريف وان يضعف بذلك اغراء المراكز الصناعية في المدن .

الخدمات والهياكل الأساسية في الأرياف

سينجم عن ارتفاع المداخيل الريفية نتيجة ، للانتاجية الزراعية والتصنيع الزراعي ، زيادة الطلب على الخدمات الريفية ولو أن المؤشرات الثقافية قد تشوّه ، بصورة مؤقتة ، نمط الاحتياجات . وسيتعين لذلك تنمية الخدمات الريفية بالتساوق مع التنمية الاجتماعية - الاقتصادية . وتكتسي الزيادة المكثّفة للانتاجية الزراعية والخدمات الريفية ، عندما تكون متزامنة ، أهمية خاصة بالنسبة لأقل البلدان نموّا ، اذ تبين أن التخفيف من حدة الكثير من المشاكل الاجتماعية الأكثر اقلاقا والتي تحل بالبلدان الأقل نموّا - مثل النزوح من الريف الى المدن ، والنمو المفرط لعدد السكان - مرهون ، الى حد بعيد ، بالتقليل من الفارق بين المداخيل الحضرية والريفية ، وبتحسين نوعية الحياة في الريف .

سيتكون هنا أيضا حاجة الى النظر في التكامل التعاوني بين جوانب "العناصر الصلبة" و "العناصر اللينّة" أى بين المنشآت وتكييف السلوك . ويمكن أن تكون ندرة رأس المال والمواهب البشرية أشد حدة هنا مما هو عليه في العمليات الموجهة نحو الانتاج . ولذلك فان الاستراتيجية يجب أن تتمثل ، بصورة أولوية ، في تكييف البرامج مع الضغوط ، وفي استخدام عوامل التغيير الخارجية بوصفها أساسا حفّازا لنقل التكنولوجيا ، ولتشجيع التعاون المحيطي ، ولخلق محيطات تعليمية يمكن بواسطتها ان تخف شدة الضغوط تدريجيا .

سيكون نظير "الاقتصاد الانتقالي" في ميدان الخدمات الاجتماعية هو "نظام الخدمة الانتقالي" وستكون مبادئ التصميم والتنفيذ مماثلة لتلك التي تم ايجازها بالنسبة الى الميدان الاقتصادي : تمنح الأولوية العليا لمساعدة الفقراء والمحرومين من الخدمات في الانضمام الى "نظام الخدمة الانتقالي" ، ولتسهيل انتقال أولئك الذين تمكنوا الى حد ما من الوصول الى النظام ، الى مستوى أعلى من الخدمة . وهنا أيضا ستشمل البرامج الأولوية عددا محدودا جدا من العمليات العادية البسيطة والمنخفضة التكاليف والتي لا تتطلب سوى قليل من التدريب ، على غرار ما هو مستخدم بنجاح كبير في برامج "التدريب والزيارات" في الميدان الزراعي .

وسيكون معدّل تطوير الخدمات ، الذى يمكن تحقيقه ، مرهونا الى حد بعيد بمدى حفز السكان المستهدفين على المشاركة النشيطة في البرنامج . وعندما تصبح هذه البرامج روتينية فان اعتمادها على المركز سينتهي وستصبح لديها امكانية كبيرة للبقاء اذا حدثت اضطرابات سياسية .

ان السكان المستهدفين ، بدلا من أن يحكم عليهم بالقناعة بنظام خدمات يسد "الاحتياجات الأساسية" محدد من الخارج ، سيمنحون ، بالتعاون مع عوامل التغيير ، امكانية لأن ينشئوا ،

Digitized by UNOG Library

دون تأخير ، "نظاما انتقاليا" يمكن ان ينضم اليه الجميع وان يحافظ في داخله على حركة دفع داخلية ومتواصلة نحو المستويات الأعلى للخدمة .

وقد يكون أحسن وقت للشروع في المرحلة الأولية من "نظام الخدمة الانتقالي" هو الوقت الذى يأتي بعد تحقيق الزيادات الاولى في الانتاجية الزراعية بقليل ، أى حين يصبح لدى السكان المستهدفين دافع الى الشروع في بناء المؤسسات الريفية لدعم المزيد من النمو الاقتصادى .

ويركّز في المرحلة الاولى على المشاكل الصحية الأشد حدة ، مثل التطعيم ، وتعويض الرضّع والأطفال الصغار عن الماء الذى تفقده أجسامهم ، وذلك باعطائهم سوائل بالفم ، والتدابير الوقائية البيئية والعلاجية البسيطة لمكافحة الأمراض المزمنة . ويمكن في المرحلة التالية منح أولوية لتدابير النظافة الشخصية ، وتوفير المرافق الصحية وتوفير المياه في الريف . ويمكن فيما بعد ان يتلقى العمال الصحيون المحليون تدريبا اضافيا وان يقع دمجهم على نحو كامل داخل نظام احالة هرمي . ويجب ان يكون ترتيب مواعيد الاستثمار في الهياكل الاساسية الريفية (الطرقات ، والطاقة ، وتحسين المساكن ، والمواصلات ، الخ .) متوافقا مع مواعيد جوانب الانتاج التكميلي .

وينبغي أيضا ترتيب أمر ادراج مسائل أخرى متعلقة بـ "نظام الخدمة الريفية الانتقالي" ، مثل التدريب المهني والتعليم والأنشطة الترفيهية ، عند ظهور الحاجة الى ذلك ، وبحسب مدى استعداد السكان المستهدفين للمشاركة فيها .

التنظيم السكاني

أفرد التنظيم السكاني باشارة خاصة هنا - بالرغم من انه جزء من "نظام الخدمة الانتقالي" - بسبب أهميته الأساسية للنجاح اجتماعيا واقتصاديا لأى برنامج انمائي . وعلى الرغم من البحث الواسع النطاق ، فاننا لا نعلم حتى الآن سوى القليل عن الدوافع الاقتصادية والاجتماعية والنفسانية التي تؤثر على معدّل الولادات وعلى تدابير تنظيم الولادات . ويبدو أن عددا من العوامل المسببة تتفاعل فيما بينها ، الا ان أنماط تفاعلها لا تزال غير مفهومة فهما جيدا . وقد حددت بعض أوجه الترابط التي يمكن ان تساعد مخططي الاستراتيجيات . فقد تبين ، على سبيل المثال ، ان نسب المواليد تنخفض بارتفاع مستويات المعيشة ، وبتحسّن نوعية العيش ، وبالتعليم وتوفر الاختيارات التعليمية ، وبادخال برامج فعّالة لتنظيم النسل .

ونظرا للمستوى الحالي للمعرفة في هذا الميدان ، فان النهج الأكثر اتساما بالواقعية ، يتمثل بالتالي في ادراج عناصر محددة لتنظيم النسل في المشاريع الاجتماعية - الاقتصادية ، وهي عناصر تبررها مزاياها الخاصة ، ومن المفترض ان ينجم عنها حافز على خفض نسب المواليد . ويبدو من الأدلة المتاحة ان قبول "اقتصاد انتقالي" و "نظام خدمة انتقالي" سيشكل أيضا استراتيجية فعالة جدا لخفض نسب المواليد .

Digitized by UNOG Library

وتنطبق اعتبارات مماثلة على خفض معدّل النزوح من الريف الى المدن ومعدّل التمدين المرتبط به . وهنا أيضا سيتبين ان اعتماد "اقتصاد انتقالي" و"نظام خدمة انتقالي" انما هو استراتيجية فعّالة لخفض سرعة هذا النزوح كذلك .

الأحياء الحضرية الفقيرة

بالرغم من أن معدّل دخل سكان الاحياء الحضرية الفقيرة أعلى من معدل دخل السكان الريفيين ، فان فقر سكان هذه الأحياء ، والارتباط غير الجلي لما يسمى "القطاع غير الرسمي" بالنظام الاقتصادي ، يكوّنان مشكلة كثيرا ما تضاهي في خطورتها مشكلة الفقر في الأرياف .

ولسوء الحظ ان نطاق تجربة ادماج السكان الحضريين الفقراء في الاقتصاد أقل بكثير من التجربة المتعلقة بمشاكل مماثلة في بيئات ريفية . بيد انه لا يوجد اى سبب ظاهر لعدم امكانية تطبيق المبادىء الاستراتيجية نفسها ، بعد تكييفها على النحو المناسب .

وبما ان معدّل التصنيع وانشاء الخدمة الاجتماعية على غرار ما هو متبع في البلدان المتقدمة النمو ، لا يمكنه ان يضاهي ، في معظم أقل البلدان نموّا ، معدل التمدين (الذى يتحكم فيه النمو في عدد السكان الحضريين) ، فاننا سيتعين علينا ان نلجأ من جديد الى حلول وسيطة ، أى الى انشاء "اقتصاد حضرى انتقالي" .

وينبغي في هذا الاقتصاد أن تتمثل الاستراتيجية في استخدام الموارد الرأسمالية والمهارات النادرة ، بالدرجة الاولى ، لادماج الاغلبية الكبرى من العاطلين عن العمل والمشغلين تشغيلا ناقصا ، بأقصى سرعة مستطاعة ، في عملية الانتاج . ولتحقيق ذلك ، يجب أن يكون انشاء الوظائف قائما على أساس التكنولوجيات القائمة على كثافة اليد العاملة والتي تكون تكاليفها مناسبة ويمكن ، في الوقت المناسب ، رفع مستواها دون خسارة كبيرة . وينبغي الى جانب ذلك ، التأكيد - على الانتاج ، بالدرجة الاولى ، لسد حاجيات الاستهلاك المباشر للسكان الحضريين المستهدفين وللتصدير الى القطاعات الاخرى من الاقتصاد الوطني (مثل الزراعة) أو التصدير الى بلدان أخرى ، حسب الحاجة ، لتسديد تكاليف الواردات - وبوجه خاص ، الأغذية ، من القطاع الزراعي الوطني والمواد الخام .

وعلى الرغم من أن تنمية تلقائية من هذا النوع قد حدثت في عدد من البلدان - وكثيرا ما كان ذلك نتيجة للتنمية الزراعية السريعة - فان الخبرة التي تم تجميعها حتى الآن في مجال مشاريع القطاع العام لا تزال قليلة . والمشاريع الأوسع نطاقا هي تلك التي اضطلع بها في ميدان الاسكان حيث تنوّعت التكنولوجيات ذات التكاليف المناسبة من تنظيم "الموقع والخدمات" مع توفير اعتمادات متواضعة لشراء مواد البناء ، الى بناء "مساكن مركزية" . وتم في وقت أكثر حداثة تنفيذ مشاريع لبناء مناطق صناعية . وشرعت بعض المنظمات في معالجة موضوع ايجاد حوافز تمويلية ، لتشجيع التصنيع الريفي والحضرى ، وفي معالجة موضوع خدمات الارشاد الصناعي ، لتقديم المشورة التكنولوجية والادارية ، الا أن هذا المجال لا يزال غير مستكشف بالقدر الكافي .

Digitized by UNOG Library

تيسير السياسة الاقتصادية ـ المالية

ان السياسات الاقتصادية في كثير من البلدان الاقل نموا ، تشجع ، علنيا أو ضمنيا ، الاستثمارات الكثيفة رأس المال في القطاع الحديث ، وخاصة في الصناعة ، وتثبط الاستثمارات القليلة التكلفة ، المشبعة بالأيدى العاملة في القطاع الحدى . ويتطلب ايجاد زخم تشجيعي رئيسي للاقتصاد الانتقالي ، عكس اتجاه هذا التحامل المضلل . وقد علق أخيرا محلل ، قارن السياسات الاقتصادية للبلدان المتقدمة النمو بالسياسات الاقتصادية للبلدان الاقل نموا قائلا ان البلدان المتقدمة النمو، حيث نصيب الزراعة في العمالة والانتاج صغير وآخذ في التضاؤل ، هيأت اقتصادها لصالح الزراعة ولذلك اصبحت لديها زراعة مزدهرة اما البلدان الاقل نموا التي تستخدم الزراعة فيها نسبة عالية من القوة العاملة وتنتج نصيب الاسد من الصادرات فانها ، من الناحية الاخرى ، قد هيأت اقتصادها لغير صالح الرراعة وآل الحال بها الى ركود زراعي .

ان اسباب التحيز لسياسة القطاع الحديث ترتبط بعوامل اقتصادية وسياسية وايديولوجية وثقافية . ولذلك فقد يكون من الصعب اجتثاث هذا التحيز الثابت الاركان دون مساعدة من عوامل خارجية . والمرجح في البلدان الأقل نموا ذات الدخل المنخفض ، ان اهم مساعدة خارجية يمكن ان توفرها العوامل الخارجية لتعزيز استراتيجية "الاقتصاد الانتقالي" هي ان تقوم مؤسسات التمويل الدولية والاقليمية والثنائية بتخصيص صناديق انمائية تساهلية للمشاريع التي تتقيد بمتطلبات تلك الاستراتيجية ـ الريفية منها والحضرية .

ويمكن ان نأخذ المساعدة الخاصة المقدمة الى البلدان الاقل نموا ولكنها اكثر تقدما اقتصاديا لتشجيع مثل تلك المشاريع صورة دعم لسعر الفائدة ، عن طريق اتحادات للتمويل مشترك ، تجمع بين التمويل الدولي والاقليمي والثنائي والتجارى ، على اساس الخطوط التي اقترحها منذ سنوات عديدة دافيد هورويتز ايام كان محافظا لبنك اسرائيل . والواقع ان معظم البلدان المتقدمة النمو تلجأ الى صورة مختلفة من سياسة دعم سعر الفائدة وذلك بأن تتيح للصادرات الى البلدان الاقل نموا (وفي الواقع ايضا للصادرات الى البلدان المتقدمة النمو) تسهيلات ائتمانية للموردين بأسعار فائدة تشمل اعانات مالية كبيرة ويدعمها تأمين معاف ضد الاخطار للصادرات . وسوف يوجد تخصيص اموال تساهلية للتنمية دافعا سياسيا قويا لدى الحكومات الوطنية للتحول الى نهج "الاقتصاد الانتقالي" .

وهناك طريقة اخرى اقل قوة ولكنها تظل هامة لتشجيع اعادة التفكير في السياسة الانمائية على اساس الخطوط المقترحة هنا وهي ايلاؤها الاحترام المهني . اذ يمكن للاجتماعات الدولية والاقليمية والوطنية التي تنظمها المنظمات المهنية ، ومؤسسات التمويل الدولية ، والمؤسسات الاخرى ان تساهم في هذه العملية مساهمة كبيرة ، وفي كثير من البلدان الاقل نموا يمارس المهنيون تأثيرا كبيرا على تشكيل السياسة ، وسرعان ما سيكون لقبولهم للتوصيات الانمائية المقترحة أثره المحسوس .

Digitized by UNOG Library

الخاتمة

تحاول استراتيجية "الاقتصاد الانتقالي" المقترحة الجمع بين تصور عملية انمائية شاملة مشتركة بين القطاعات وبين التخطيط والبرمجة والتنفيذ على اساس عملي لا مركزي ، مع مراعاة القيود السائدة. وتتطلب استراتيجية "الاقتصاد الانتقالي" "بدء" برامج بها عدد محدود من المشاريع ترتبط بأحد القنايا الاقتصادية والاجتماعية وتستخدم مستوى أوليا من التعقيد الذي يتمشى مع القدرات الراهنة للمؤسسات الانمائية ولعوامل التغيير وللسكان المستهدفين . وستخفف دالة التعليم المتأصلة في البرامج من تلك القيود وتحفز التكيّف التكميلي اللازم لتحقيق ثمرة سريعة وكاملة للاستثمارات ولتيسير البرامج الاكثر تعقيدا التي ستجيء بعد ذلك . وسيتحقق بعد ذلك التكيف التكنولوجي ، والسلوكي ، والتنظيمي بخطى متساوية مع تقدم وسائل الانتاج والمدخلات ، ومع اقتران الاستثمارات الرأسمالية بعمليات الارشاد التكميلية ، ومع تشجيع بناء المؤسسات الحديثة .

وسوف يستخدم رأس المال النادر ، مع المواهب التي هي اكثر ندرة في مواقع وأوقات وبأساليب ستحقق اكبر مساهمة في تلبية الاحتياجات المادية وغير المادية ولحفز التكيف وايجاد القدرات والطاقات .

ولا تعرض الاستراتيجية المقترحة اكثر الطرق فعالية لتحقيق درجة من الاعتماد الوطني على الذات الذي يتفق مع الترابط الدولي فحسب بل تقدم ايضا اسرع طريقة لتقليل اعتماد القطاع الحديث الوطني على المركز ، ولتعزيز المساواة الاجتماعية .

ان صورة التنمية ستنتقل من عملية ينظر اليها المستفيدون في ريبة وشك الى عملية مشاركة تولد الحافز والزخم التنظيمي ليجعلها مكتفية ذاتيا . اما التخطيط والتنفيذ - فرغم انهما سيوجهان لتحقيق اهداف محددة ، وسيوضعان لاستخدام وسائل محددة - فستحفظان بمرونة كافية لتقبل الشكوك ، وخاصة في الابعاد السلوكية والمؤسسية استجابة للتغذية العكسية للأداء .

ان اقامة "اقتصاد انتقالي" ينطوي على الأمل في ادماج الغالبية العظمى من السكان الحديين عن طريق الاستخدام المبدئي لمستويات من التكنولوجيا يمكن المحافظة عليها وطنيا ، ويمكن تدريجيا تحسينها ، كلما وجدت موارد جديدة وقدرات جديدة عن طريق عملية التنمية . وستتم مساعدة العناصر الأكثر تقدما من السكان التي تشارك بالفعل في "الاقتصاد الانتقالي" "على الانتقال الى مستويات اكثر تقدما ، ثم الانتقال في الوقت المناسب الى مستوى "القطاع الحديث" - مهما كان المعنى الذي تختاره الدولة المعينة لهذا المفهوم - والى تشديد اكبر على التجارة .

الا ان الفوائد الاجتماعية والاقتصادية التي تقدمها استراتيجية "الاقتصاد الانتقالي" قد لاتكفي لجعل هذه الاستراتيجية مجدية سياسيا . وقد يستلزم الأمر دعما رئيسيا من الوكالات الدولية والاقليمية لتغيير الصورة التقليدية للتنمية . وعلى المؤسسات الدولية ، والاقليمية ، والثنائية للتمويل ، وغيرها من الوكالات الاقتصادية ان تقبل فكرة "الاقتصاد الانتقالي" و"نظام الخدمة الانتقالية" بوصفهما الاستراتيجية العالمية لتقدم السكان الحديين في البلدان الاقل نموا - ريفيا

Digitized by UNOG Library

وحضرا ــ في الثمانينات . وعليها ان توافق على ان تعمل متضافرة لتعزيز هذه الاستراتيجية بنشاط ولتشجيع البلدان الاقل نموا على قبولها عن طريق ايجاد حوافز مالية قوية مثل اسعار الفائدة التساهلية او دعم سعر الفائدة . وايجاد مثل هذه الحوافز على نطاق يتفق مع متطلبات التنمية العالمية سيستلزم انماطا جديدة من التعاون بين وكالات التمويل الدولية ، والاقليمية والثنائية من ناحية والبنوك التجارية وغيرها من الوكالات من ناحية اخرى .

وينبغي كذلك ان تمتد جهود التعزيز الى تبني الاستراتيجية في الدوائر المهنية . فان نقل الاستراتيجية الى برامج وطنية ملموسة يجب بالطبع ان يظل حقا مقصورا على الحكومات الوطنية .

واذا كنا نريد أن نتلافى ظهور حالة من الممكن ان نجد فيها عددا من الناس يصل الى ٧٠٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٠ يعيشون دون مستوى الفقر ، فانه سيكون على العالم الثالث أن يوجه اهتماما اكبر بكثير نحو البرامج التي تركز مباشرة على تنمية الفئات الحدية والفقيرة ، وأن يوجه موارد ملائمة نحو هذه البرامج ، وأن يغير الاولويات في تخصيص الموارد ، تبعا لذلك . ذلك انه لم يتحقق النذر اليسير من النتائج من القطاع الحديث الذى بنيت عليه التوقعات في الماضي .

ويخشى بأن تثبت استراتيجية التنمية التي يمكن ان تستنتج من التفسير المتطرف لمبادئ النظام الاقتصادى الدولي الجديد انها مخيبة للآمال ايضا . وقد تؤدى هذه الاستراتيجية الى تحسين الاحتمالات بالنسبة الى النمو الاقتصادى للبلدان الحديثة التصنيع . وقد تساعد ، في افضل الاحوال ، عددا قليلا آخر من البلدان الاقل نموا لتصل الى الوضع الاقتصادى للبلدان الحديثة التصنيع ، ولكنها ، على المديين القصير والمتوسط ، لن توفر الا القليل الى المعدمين سواء في البلدان الحديثة التصنيع او البلدان الاقل نموا او اقل البلدان نموا .

ومن جهة ثانية فان النهوض الاجتماعي ــ الاقتصادى بالفئات الحدية عن طريق "الاقتصاد الانتقالي" و "نظام الخدمات الانتقالي" يمكن ان يولّد "فوائد جانبية" ونتائج تقاطرية أخرى تتعدى نتائجه الاجتماعية ــ الاقتصادية المباشرة .

ولا تتطلب برامج "الاقتصاد الانتقالي" تحضيرات طويلة . ويمكن الشروع بتنفيذ برامج ضخمة ودون الكثير من الابطاء في العديد من البلدان ، اذا حظيت هذه البرامج بقبول البلدان الاقل نموا ووكالات التمويل الرئيسية الا ان توسيع نطاق هذه البرامج الى النطاق العالمي قد يتطلب زيادة التحويلات الرأسمالية من البلدان المتقدمة النمو وغيرها من مصادر رأس المال الى البلدان الاقل نموا . وسوف تعتمد الزيادات الكبيرة في التحويلات على وجود توافق في الآراء بين المقرضين والمقترضين بشأن الترتيبات المالية والاقتصادية الدولية المحددة التي يمكن ان تعود بفوائد واضحة على جميع الاطراف .

ومع ان التوافق في الآراء حول هذه المجموعة من الترتيبات الايجابية قد لا يتناسب بسهولة مع المبادئ الاقتصادية السائدة ، في كلا الجانبين ، الا انه يظل بالتأكيد في نطاق الممكن .

Digitized by UNOG Library