Distr.
GENERAL

E/ESCWA/EAD/2004/3
7 April 2004
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا
٢٠٠٤

ملخـــص

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٤

04-0189

المحتويات

الصفحة

خلاصة ١

الفصل

أولاً- الاقتصاد العالمي ٣

ألف- الظروف في منطقة الإسكوا ٣
باء- أسعار النفط وإنتاجه في عام ٢٠٠٣ ..... ٥
جيم- البطالة في منطقة الإسكوا ٧
دال- التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتكامل الاقتصادي ٨
هاء- الاستثمار الأجنبي المباشر ١٠
واو- التطورات النقدية والمالية ١١
زاي- الظروف الاجتماعية في منطقة الإسكوا ١٢

ثانياً- التوصيات ١٤

خلاصة

كان عام ٢٠٠٣ عام حرب في منطقة الإسكوا. والاختلاف بين الحروب وهشاشة اقتصادات المنطقة في أن الحروب تترك أثراً جسيماً. فالحروب لا تضع حداً لدورة العنف، بل توسّع نطاقها. ونظراً إلى الصراعين الجاريين في الأراضي الفلسطينية المحتلة وفي العراق، تواجه منطقة غربي آسيا احتمال تأجج دورة عنف أخرى. وفي عام ٢٠٠٣، ارتفعت أسعار النفط، فأدّت إلى ازدياد الإيرادات النفطية والنمو الاقتصادي في البلدان المصدرة للنفط. غير أن ذلك يذكر بما حدث في حرب الخليج الأخيرة والحرب التي سبقتها. وكان الأثر الإيجابي لهذا الارتفاع القصير الأجل على التنمية سريع الزوال. ويصنف الدليل الدولي لتقييم المخاطر في البلدان منطقة الإسكوا باعتبارها منطقة تشهد أكبر عدد من الصراعات الداخلية والخارجية. وأدق الملاحظات التي يمكن إبداؤها عن الدورة الاقتصادية في المنطقة أنها تتحرك أساساً بفعل الحرب والتوتر، وتعوّل على إمكان اندلاع الحرب وارتفاع الإيرادات النفطية. ومن شأن التوترات المتواصلة أنها تقوض باستمرار المكاسب القصيرة الأجل أو الإيرادات النفطية غير المتوقعة. وتخلص الحسابات المالية إلى نتيجة مفادها أن ما يأتي به النفط في الأجل القصير، حقيقياً كان أم متوقعاً، مهدد بالزوال في الأجلين المتوسط والطويل. وحسب السجلات الرسمية، تنفق المنطقة أكثر من ضعف المعدّل العالمي على الدفاع، بينما تشوّه الأسواق الصغيرة والمجزّأة تكوين رأس المال وتتيح استمرار تسرّب الموارد إلى خارج اقتصادات المنطقة. ولكي يترسخ النمو الاقتصادي وتظهر آثاره في التنمية، ينبغي أن تبلغ الإيرادات النفطية، مراراً وتكراراً، حداً يتجاوز تغطية النفقات الأمنية. ونظراً إلى اعتماد النمو الاقتصادي على أسعار النفط الشديدة التقلب، والتشوّهات التي يدخلها الريع النفطي على عملية تكوين رأس المال، والرابط الوثيق بين الجوانب السياسية والاقتصادية للنفط، يتضح أنه لا بدّ من إحداث تحوّل في الاستراتيجية الإنمائية كان يجب أن يحدث منذ زمن طويل. وتحوّل التنمية الشاملة إلى سلام يمثل النمط الذي ينبغي أن ترتكز عليه السياسة الاقتصادية. وفي مسح هذا العام، تنتهج الإسكوا هذا النهج في التفكير: زيادة المخاطر تحبط الاستثمار وتخفض النمو وترفع معدل البطالة. وتسجل المنطقة حالياً أعلى معدّل في العالم للوافدين الجدد إلى سوق العمل، وأعلى معدّل للبطالة إذا احتسب على مدى العقدين الماضيين، وأدنى معدّل لنمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العالم. ولم يعد يصح إجراء مزيد من الإصلاح على السوق من غير تحديد موقف مشترك بين صانعي السياسات في المنطقة وخارجها بشأن إصلاح مؤسسي طال انتظاره، وذلك بهدف قلب الاتجاهات السلبية.

ومنذ أوائل الثمانينات، نما نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في منطقة الإسكوا بمعدّل متوسط سنوي بلغ نقطتين مئويتين تقريباً. وخلال هذه الفترة أيضاً حدث تراجع اقتصادي على الرغم من الزيادة المطّردة في الإيرادات النفطية. وخلال العقدين الماضيين، انخفض معدّل الاستثمار بمتوسط نقطتين مئويتين، وهذا الاتجاه لم تقطعه سوى موجات قصيرة من الارتفاع غير المتوقع لأسعار النفط. وخلافاً لمناطق نامية أخرى، تتمتع منطقة الإسكوا بحجم ادخار مرتفع. فبين عامي ١٩٧١ و٢٠٠٠، سجلت الاقتصادات النفطية وحدها، بالأسعار الجارية، فائضاً في الادخار قُدّر بـ ٨٥٠ مليار دولار بعد الاستثمار. غير أن نسبة متضائلة من الادخار ذهبت إلى الاستثمار. وعانت المنطقة ككل من تسرب كبير في الموارد والاستهلاك. وإلى جانب الظاهرة المعروفة لهروب رأس المال، حوّل العمال الأجانب في عام ٢٠٠٢ وحده ٢٧ مليار دولار إلى خارج الاقتصادات النفطية. وقلّص سوء تخصيص الموارد والتحيز الاستهلاكي وصغر الأسواق الادخار الذي كان بالإمكان توظيفه في الاستثمار الإقليمي. ووُجّه الريع النفطي نحو زيادة الاستهلاك، إما مباشرة، أو بتحويل الموارد المخصصة حالياً للاستثمار في المنشآت والمعدّات. وهذا الأخير يسهل عندما يحافظ المعروض اللامحدود من الأيدي العاملة الأجنبية المنخفضة الأجر نسبياً على نمو مستقر بنسبة منخفضة جداً لرأس المال إلى العمالة، وبالتالي تبطئ الحاجة إلى الاستثمار في تكوين رأس مال قائم على التكنولوجيا. ولم يجرد الريع النفطي المنطقة من الطابع الصناعي لأن مستوى التنمية الصناعية في المنطقة كان منخفضاً قبل ظهور النفط. فتحرير الأسواق النامية الصغيرة في غير أوانه، وضعف عناصر الطلب الإقليمي بسبب من سوء تخصيص الموارد، وصلابة الأطر المؤسسية التي تعرقل توثيق التكامل الإقليمي، تقيم حواجز خطيرة أمام أي دينامية في زيادة الإنتاجية، وبالتالي أمام تحقيق التنمية.

وأبقت الإيرادات النفطية المرتفعة نسبياً على انخفاض معدّلات التضخم، حتى عندما كانت غالبية عملات المنطقة مرتبطة بالدولار المتداعي بينما جاءت سلة واردات المنطقة كلها تقريباً من مناطق غير خاضعة للدولار. وتشير التوقعات إلى أن أسعار النفط ستشهد تراجعاً وأن الدولار الضعيف سيراوح مكانه. ومن غير المرجح أن تتمكن حكومات المنطقة، التي تقيدها موارد القطع الأجنبي والموارد المالية، من تفادي الأثر السلبي المحتمل للتوترات الشديدة، وانخفاض سعر الدولار وأسعار النفط. واستناداً إلى الاتجاهات المستمرة المتمثلة في انخفاض معدّلات الاستثمار وضعف النمو وارتفاع معدل البطالة، لم تظهر في تاريخ المنطقة الاقتصادي أية وسيلة

نجحت في حمايتها من المخاطر ومن انخفاض أسعار النفط. وما لم تتغير السياسات القديمة، وتتحصن الاقتصادات ضدّ تقلبات سوق النفط، ويتسارع النمو الاقتصادي الذي يخلق فرص عمل، فإن الاحتمال هو أن تتعزز هذه الاتجاهات.

وحتى إذا استثنيت الأعباء الإنسانية في العراق والأراضي الفلسطينية المحتلة، أو تفاقم الفقر المدقع في أرياف مصر واليمن، في تأثيرها على الجانب الاقتصادي، يسجل أكبر اقتصاد في المنطقة، وهو اقتصاد المملكة العربية السعودية، أداءً أقل من المتوسط. فالدين المحلي الذي بلغ ١٦٨ مليار دولار، ونصيب الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي، الذي انخفض بنسبة ٤٢ في المائة بالأسعار الجارية للدولار بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٠، زادا نسبة الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر. ويفترض المسح هذه السنة أن أكبر ما تحتاجه المنطقة هو استقرار يشجع الاستثمار، واستعادة المدخرات بغرض الاستثمار، وحدوث عملية تعزّز المساءلة العامة في مجال الاستثمار. ويمثل الاستثمار الإقليمي في بناء المنشآت وفي المعدّات، مع وجود ضمانات داخلية وخارجية لرأس المال والعمالة الإقليميين، الركيزة التي تقوم على أساسها التكنولوجيا والمعرفة وعوامل إنتاجية أخرى بحجمها الكبير. وعندما يتراكم رأس المال ويكبر الطلب على الأيدي العاملة، تصبح القيم الثقافية المترسخة قابلة للتغيير، وبالتالي تسهل معالجة مسائل النواقص المتصلة بالحرية وكذلك المساواة بين الجنسين.

وتواصل الإسكوا، وفقا لمهمتها في تحقيق التكامل الإقليمي، التشديد على أهمية الاستثمار في المنطقة. فهي توصي الاقتصادات المتنوعة والنفطية بتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي بقصد تخفيف تأثر المنطقة بالتقلبات النفطية وتحقيق استقرار الناتج الإقليمي. وفي إطار تتداخل فيه السياسة مباشرة مع الاقتصاد، فإن قوة المؤسسات وعلاقات السلطة الكامنة وراء الأسعار، وليس الأسعار بحد ذاتها، هي التي تجعل تخصيص الموارد يعمل لصالح التنمية الإقليمية. فما يُسمى بالداء الهولندي[١] هو هولندي وشبهه الوحيد مع المجموعة النفطية في منطقة الإسكوا هو أن الريع النفطي رفع أجور الرعايا في المنطقة. غير أنه عندما يكون هناك أكثر من عشرة ملايين من العمال المهاجرين يتقاضون أجوراً منخفضة نسبياً منتشرين في الساحة الاقتصادية، فإن الاعتماد على أسواق من خارج المنطقة وعلى عمالة منخفضة الأجر هو الذي يوقف تراكم رأس المال ونمو الإنتاجية، وليس ارتفاع الأجور الوطنية. وعلى منطقة الإسكوا أن تصحح عنصر الطلب الإقليمي باستعادة السيطرة على أدوات السياسة العامة التي أضاعتها لفترة طويلة بسبب عدم الاستقرار الذي تسبب في زيادة أعباء النفقات العسكرية، وهروب رأس المال، وتفضيل القطاع الخاص على القطاع العام فيما يتعلق بالرفاه.

---

(١) يشير مفهوم "الداء الهولندي" في الأدبيات الاقتصادية إلى أثر المداخيل المتولّدة عن نمو قطاع الهيدروكربونات في زيادة الأجور (وتكاليف الإنتاج) بالقطاعات الأخرى. وفي هولندا، صار معروفاً بأن ظاهرة ازدياد الأجور هذه، والتي نجمت عن تطور قطاع الغاز الطبيعي، قلّلت من تنافسية الإنتاج والصادرات الصناعيين. ومثل هذه الظواهر أثرت كذلك على القدرة التنافسية لعدد من الأقطار النامية ذات البنى الاقتصادية المشابهة.

أولاً- الاقتصاد العالمي

لقد أصبح واضحاً الآن أن الاقتصاد العالمي كان في طريق الانتعاش في عام ٢٠٠٣. فالاقتصاد الأوروبي مستقر عند مستوى منخفض، والاقتصاد الياباني اكتسب زخماً بعد عقد من النمو البطيء، واقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية يتسم بأداء قوي. كما واصلت الاقتصادات الآسيوية النامية إبداء مؤشرات على أداء اقتصادي قوي. وفي عام ٢٠٠٣، دعمت قوة أسعار السلع الأساسية اقتصادات أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية والكاريبي والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. غير أن استمرار ارتفاع معدّلات البطالة، وتزايد المديونية الخارجية، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية، وتزايد الهشاشة الاجتماعية، مع تعاظم المخاطر السياسية، قد يجعلان هذا التحسن في وضع متزعزع.

وفي هذا السياق، ترتبط المنطقة بالتطوّرات التي يشهدها الاقتصاد العالمي عبر ثلاثة مسارات هي: النفط والسيولة والتوتر السياسي. ففي عام ٢٠٠٣، أحدث ارتفاع أسعار النفط، مصحوباً بفائض السيولة، أثراً إيجابياً على النمو، وقد أدى انخفاض أسعار الفائدة وتجنب الاستثمار عقب أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر إلى التقليل من خروج رأس المال إلى المراكز المالية الكبرى عن طريق المقيمين . وما زاد من الضغط على الاقتصاد الإقليمي هو توقعات تفاقم الاضطراب الناجم عن القلق حيال استمرار العنف في العراق والأراضي المحتلة، مصحوبة بنداءات لإجراء إصلاحات سياسية يرى الكثيرون في العالم العربي أنها جاءت بإيعاز من الخارج. ومن شأن زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية والدفاعية، إلى جانب العوامل المثبطة التي يفرضها عدم الاستقرار على الاستثمار الطويل الأمد، أن تواصل ترسيخ الظروف القديمة التي تعوق حلول الأوضاع الطبيعية الضرورية لتنمية اقتصادات المنطقة. وهذا الرابط الوثيق بين الاقتصاد وأسعار النفط المتقلبة، والأضرار المتواصلة التي تحدثها الدورة السياسية، هي التي تقطع الروابط بين الأداء الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. ونتيجة لذلك، ومع بداية فترة النمو الاقتصادي الضعيف في أوائل الثمانينات، توقف أو تراجع التقدّم في مجالات اجتماعية كثيرة، منها نوعية التعليم، والمساواة بين الجنسين، وتنمية المجتمع المدني. فقد تكون المرأة في المنطقة أصبحت أكثر إلماما بالقراءة والكتابة عبر الأعوام، غير أن التمثيل السياسي لها، وهو أهم عنصر في التقدم، يظل في أدنى المستويات. كما أن التراجع في المجال الاجتماعي، وتحديداً الوهن المسجل في مخزون رأس المال البشري، قد ساهم بشكل دوري في ضعف النمو وارتفاع البطالة.

والأثر الاجتماعي لهذا الخلل الذي يشوب نمط الاندماج في الاقتصاد العالمي يوسّع الهوة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين الكيانات والفئات الاجتماعية المرتبطة بالأسواق الخارجية عن طريق النفط وتلك التي أصبحت مهمشة. فالمنطقة تسجّل أكبر تفاوت في توزيع الدخل. والفئات الاجتماعية المهمشة من حيث التنمية وتوزيع الثروة ستميّز نفسها ثقافياً أكثر فأكثر عن تلك التي تكتسب قيماً غربية، وقد تستعمل ثقافتها الأصلية كهدف لسعيها من أجل المساواة. ويبدو أن الحكومات بدورها تقاوم تصاعد الضغط بتهدئة الرأي العام عن طريق إعادة ترسيخ الأعراف والعادات الأبوية وتأخير الإصلاح السياسي. ولذلك فمن الصعب إدخال الإصلاحات الاجتماعية اللازمة بينما يبقى البرنامج السياسي في حالة ركود. وفي هذا الإطار الذي يسوده الاتجاه نحو العولمة، تبقى أكبر مهمة تنفرد بها المنطقة هي التمييز بين ما هو مقبول وما هو غير مقبول من القيم الآتية من عالم يسير بشكل متزايد نحو قطب واحد. وتتمثل مهمة الإسكوا في وضع سياسات اجتماعية تهدف إلى حماية الحقوق المختلفة للفئات المهمشة وغرس ثقافة ديمقراطية تُعالج في ظلها الفروق الاجتماعية بالوسائل السلمية.

ألف- الظروف في منطقة الإسكوا

كان عام ٢٠٠٣ عاماً جيداً على منطقة الإسكوا من حيث النمو الاقتصادي العام الذي أتى به ارتفاع إنتاج النفط وأسعاره، على الرغم من النتائج السلبية لحرب العراق. وما من شك في أن تصاعد عدم الاستقرار والتوتر السياسي في منطقة الإسكوا يمثلان أخطاراً جسيمة ويؤديان إلى تقليص الاستثمارات الإقليمية وإلى سوء تخصيص الموارد واستخدامها لأغراض الأمن والدفاع، بدلاً من استخدامها لتمويل التنمية. ونما الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا (باستثناء العراق والضفة الغربية وقطاع غزة) بنسبة ٥ في المائة مقارنة بنسبة ضئيلة بلغت ١,٢٥ في المائة عام ٢٠٠٢. وبسبب المعدّل المرتفع نسبياً للنمو السكاني والذي بلغ ٢,٤ في المنطقة في عام ٢٠٠٣، زاد نصيب الفرد العام من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٢,٥ في المائة، محققاً تحسناً هاما قياساً بانكماشه في عام ٢٠٠٢ حيث بلغ ١,٢ في المائة. غير أن الأداء الاقتصادي اختلف كثيراً بين مجموعتي بلدان الإسكوا: فمجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي حققت تحسناً في النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي، بينما شهدت مجموعة البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً انخفاضاً طفيفاً في معدّل النمو في عام ٢٠٠٣. ويتوقع أن يهبط مجموع الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا في عام ٢٠٠٤ (باستثناء العراق والضفة الغربية وقطاع غزة) إلى ٣,٢ في المائة، مع الانخفاض المتوقع في إنتاج النفط وأسعاره خلال هذه السنة.

١- النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي

ارتفع النمو الحقيقي العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي من ٠,٤ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٥,٨ في المائة في عام ٢٠٠٣، مسبباً توجهاً عكسياً لنمو نصيب الفرد من معدّل سلبي قدره ٢,٥ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى معدّل إيجابي قدره ٢,٨ في عام ٢٠٠٣. وتحسّنت جميع اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي نتيجة لارتفاع إنتاج النفط وإيراداته. وعلاوة على ذلك، حققت القطاعات غير النفطية أداء حسناً في عام ٢٠٠٣، بدفع من استعادة الثقة وتحسن الآفاق الاقتصادية بعد الحرب القصيرة في العراق. ومن العوامل الأخرى التي ساهمت في هذا النمو الاستثنائي قوة النفقات العامة، وارتفاع السيولة المحلية، وخفض أسعار الفائدة، مما عزز الاستهلاك والاستثمار المحليين. كما إن تحسّن سوق الأوراق المالية، مصحوباً بالارتفاع القوي لأسعار العقارات في بلدان مجلس التعاون الخليجي، أدى إلى عودة رؤوس الأموال من الخارج وارتفاع الطلب المحلي. وتشير التقديرات إلى أن قطر حققت أعلى معدّل لنمو الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي إذ سجلت ٥,٤٤ في المائة، في حين سجلت عُمان أدنى معدّل وقدره ٠,٨٠-. وبالنسبة إلى عام ٢٠٠٤، يتوقع أن يتراجع النمو الاقتصادي العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى ٣ في المائة بسبب الانخفاض المتوقع في إنتاج النفط وأسعاره. وبغية تقليل الاعتماد على النفط، وتدعيم النمو الاقتصادي، وتوليد فرص العمالة للقوى العاملة الوطنية، ينبغي لدول مجلس التعاون الخليجي أن توجه سياساتها نحو تشجيع الاستثمارات ومشاركة القطاع الخاص وتطوير قطاعات غير نفطية ديناميكية وقادرة على المنافسة.

٢- النمو في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوّعاً

يبقى عدم الاستقرار السياسي أكثر العوامل تأثيراً على تحديد نمو مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً. فالحرب في العراق، وما نجم عنها من عدم استقرار، والنزاع الطويل في فلسطين، ألحقا أضراراً قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل بمعظم الاقتصادات الأكثر تنوعاً. وبقي الناتج المحلي الإجمالي العام لهذه المجموعة شبه ثابت، إذ سجل تراجعاً طفيفاً من ٣,١٥ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٣,١٤ في المائة في عام ٢٠٠٣، بحيث راوح مجموع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى متدنٍ جداً قدره ٠,٨١ في المائة في عام ٢٠٠٣. وكان الأردن والجمهورية العربية السورية البلدين الأكثر تضرراً من هذا الوضع، ولا سيما في قطاعي الصناعة التحويلية والتجارة، إذ سجّلا معدّلاً سالباً في نمو نصيب الفرد في عام ٢٠٠٣. ويبقى الاقتصاد الأردني شديد التأثر بالعوامل الإقليمية، وقد خففت المعونة الخارجية خصوصاً من حدة الخسائر التي تكبدها من الحرب في العراق. وفي الجمهورية العربية السورية عانى الاقتصاد من تداعيات الحرب وبطء التدابير الإصلاحية والنمو السكاني والضغوط الخارجية في عام ٢٠٠٣. وأدى تخفيض قيمة العملة في مصر إلى تعزيز الصادرات والسياحة والخدمات، وهذا عوض جزئياً الآثار السلبية الناجمة عن ارتفاع التضخم وضعف الثقة المحلية. وفي لبنان سجل النمو الاقتصادي تحسّناً طفيفاً في عام ٢٠٠٢، ظهر في نمو السياحة والصادرات، بينما بقي الطلب المحلي في حالة ركود. وفي اليمن حقق الاقتصاد الذي يتزايد اعتماده على النفط نهوضاً طفيفاً في عام ٢٠٠٣، نتيجة لازدياد القيمة المضافة للزراعة والخدمات مع استمرار الركود في إنتاج النفط. وتبدو آفاق النمو الاقتصادي لهذه المجموعة أفضل بقليل في عام ٢٠٠٤ مع ازدياد النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي شرط تحقيق مزيد من الاستقرار الإقليمي واستئناف العلاقات الاقتصادية مع العراق، بحيث يمكن زيادة التجارة البينية وتدعيم تنمية القطاعين الصناعي والمالي، واجتذاب الاستثمارات الإقليمية والدولية إلى هذه البلدان.

٣- النمو في منطقتي الكوارث: العراق وفلسطين

في عام ٢٠٠٣، واصل التوتر وعدم الاستقرار السياسي تقويض النمو والتنمية الاقتصاديين في مواضع الصراع في منطقة الإسكوا، لاسيما في فلسطين والعراق. فالأراضي الفلسطينية المحتلة أبدت بشائر انتعاش هامشي من مستوى متدنٍ للغاية في عام ٢٠٠٣ مرده تخفيف حدة سياسات الإغلاق والقيود الإسرائيلية وتحويل الإيرادات الضريبية إلى السلطة الفلسطينية. وكان الصراع قد خلف نتائج سلبية جسيمة، منها التقلص الحاد في قدرة العرض المحلي وعيش السكان الفلسطينيين في حرمان. وتبقى الصورة قاتمة بالنسبة إلى عام ٢٠٠٤ مع استمرار تردّي الظروف المعيشية، نتيجة للاحتلال الإسرائيلي ومواصلة العزل الاقتصادي العدائي من خلال برنامج بناء الجدار. وفي العراق، قيّدت الحرب والاحتلال وما نجم عنهما من وضع سياسي وأمني صعب، حدوث تحسّن في النشاط الاقتصادي في عام ٢٠٠٣ على الرغم من رفع عقوبات الأمم المتحدة وإنهاء برنامج النفط مقابل الغذاء. وساهم الانخفاض الحاد في إنتاج النفط والصعوبات التي واجهتها عدة مؤسسات تملكها الدولة في تقلص الناتج المحلي الإجمالي. وطوال العقدين الماضيين، أسفرت الحروب والعقوبات عن معاناة إنسانية رهيبة وتدهور حاد أصاب الاقتصاد العراقي. وحسب التقرير المشترك بين الأمم المتحدة والبنك الدولي بعنوان "تقدير احتياجات العراق"، تستلزم إعادة بناء العراق ٣٦ مليار

دولار في الأعوام الأربعة المقبلة، إضافة إلى الـ ٢٠ مليار دولار التي قدرتها سلطة التحالف لقطاعات أخرى لا يغطيها تقرير الأمم المتحدة، مثل الأمن والنفط. وتعتمد إعادة إحياء النمو الاقتصادي في عام ٢٠٠٤ أساساً على توفير ما يكفي من الأمن والخدمات العامة، وتيسر المعونة الخارجية لأغراض الإعمار، وإلغاء جزء هام من الدين الخارجي. غير أن إعادة البناء، إذا نُفّذت بالطريقة الصحيحة، قد تكون حافزاً للنمو والتكامل في منطقة الإسكوا.

الجدول- الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدّلات النمو في منطقة الإسكوا للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ بأسعار عام ١٩٩٥ الثابتة (بملايين الدولارات الأمريكية وبالنسب المئوية)

البلد/المنطقة	٢٠٠٣(أ)	٢٠٠٤(ب)	النسبة المئوية للتغير ٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣(أ)	٢٠٠٤(ب)
الإمارات العربية المتحدة	٦٤ ٥٥٨,٦	٦٧ ١٤١,٠	٣,٤٦	١,٧٩	٥,٠٠	٤,٠٠
البحرين	٨ ٣٦٨,٦	٨ ٧٨٧,٠	٤,٦٤	٥,١٠	٥,٣٠	٥,٠٠
عُمان	١٨ ٢٤٣,١	١٨ ٨٩٩,٩	٧,٥١	١,٧٠	٢,٥٠	٣,٦٠
قطر	١٥ ٠٧٩,١	١٥ ٩٨٣,٩	٦,٣٠	٤,٣٦	٧,٠٠	٦,٠٠
الكويت	٣٠ ٩٤٥,٦٠	٣١ ٨٧٤,٠	٠,٦٤	-٠,٣٨	٦,٠٠	٣,٠٠
المملكة العربية السعودية	١٧٣ ١١٢,١	١٧٧ ٠٩٣,٦	١,٣١	-٠,٦٥	٦,٣٦	٢,٣٠
دول مجلس التعاون الخليجي	٣١٠ ٣٠٧,٢	٣١٩ ٧٧٩,٤	٢,٣٤	٠,٤٠	٥,٨١	٣,٠٥
الأردن	٨ ٨٥١,٥	٩ ٢٩٤,٠	٤,٢٠	٥,٠٠	٣.٢٠	٥,٠٠
الجمهورية العربية السورية	١٧ ٣٠٣,٥	١٧ ٧٧٠,٧	٣,٣٧	٣,٢٣	١,٠٠	٢,٧٠
لبنان	١٣ ١٤٧,٣	١٣ ٤٧٦,٠	١,٤٠	٢,٠٠	٣,٠٠	٢,٥٠
مصر	٩٣ ٩٩٩,٨	٩٧ ٤٧٧,٨	٣,٢٠	٣,١٠	٣,٥٠	٣,٧٠
الجمهورية اليمنية	٦ ٢٤١,٦	٦ ٤٦٠,١	٤,٧٠	٣,٦٠	٣,٩٠	٣,٥٠
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	١٣٩ ٥٤٣,٧	١٤٤ ٤٧٨,٦	٣,١٧	٣,١٥	٣,١٤	٣,٥٤
منطقة الإسكوا(ج)	٤٤٩ ٨٥٠,٨	٤٦٤ ٢٥٧,٩	٢,٦٠	١,٢٥	٤,٩٦	٣,٢٠

المصدر: الإسكوا، استناداً إلى مصادر وطنية ودولية.

ملاحظة: الأرقام الواردة بين قوسين تشير إلى نمو سلبي.

(أ) تقديرات الإسكوا.
(ب) توقعات الإسكوا.
(ج) باستثناء العراق والأراضي الفلسطينية المحتلة، نظراً لعدم توفر بيانات موثوقة.

باء- أسعار النفط وإنتاجه في عام ٢٠٠٣

بينما يكتسب الاتجاه نحو تنويع الاقتصاد الإقليمي وتحريره مزيداً من الزخم، تواصل منطقة الإسكوا الاعتماد أساساً على إنتاج النفط وإيراداته، حيث تبلغ حصتها من مجموع الإمدادات النفطية العالمية ٢٣ في المائة تقريباً. وفي عام ٢٠٠٣، بلغ سعر سلة منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك) ٢٨,١٠ دولاراً وهو أعلى متوسط اسمي منذ عام ١٩٨٤، مع أن القوة الشرائية للبرميل الواحد انخفضت بسبب استمرار تراجع الدولار مقابل اليورو. غير أن زيادة كبيرة في إنتاج النفط بمعدل ٦,٣ في المائة على الإنتاج في عام ٢٠٠٢ سمحت لمعظم البلدان المصدرة للنفط في منطقة الإسكوا جني الثمار من ارتفاع الأسعار، إذ بلغ مجموع إيراداتها من الصادرات النفطية ١٦١ مليار دولار في عام ٢٠٠٣، أي بزيادة قدرها ٢٢ في المائة عن عام ٢٠٠٢. وكانت الجمهورية العربية السورية والعراق الاستثناءين الوحيدين حيث انخفضت صادراتهما النفطية بسبب تدهور الظروف السياسية والأمنية. ولا تزال الصادرات النفطية العراقية، التي تمثل أساس الانتعاش الاقتصادي في العراق، عرضة للتطوّرات السياسية والأمنية هناك.

وقد انعكست التطوّرات النفطية بشكل إيجابي على الأوضاع المالية والظروف النقدية في غالبية بلدان مجلس التعاون الخليجي التي سجلت فائضاً كبيراً في الحساب الجاري والميزانية، وزيادة في الاحتياطيات الأجنبية. وقد ساهم توخي الحذر في الشؤون المالية، من خلال التحفظ في توقعات أسعار النفط في ميزانية عام ٢٠٠٣، في هذه الفوائض المالية الكبيرة. وتبقى الأنظمة الضريبية غير مباشرة في معظمها وتستند إلى معدلات ضريبية غير تصاعدية ولا تميز بين الدخل المنخفض والدخل المرتفع. ولتخفيف أثر تقلبات أسعار النفط وتصحيح الخلل المالي، ينبغي لدول الإسكوا التي تعتمد على النفط تصحيح سياساتها المالية بتوجيه نظمها الضريبية نحو المزيد من التطور وتوسيع قاعدتها الضريبية.

١- التضخم

بقيت معدّلات التضخم معتدلة نسبياً في عام ٢٠٠٣ على الرغم من تدني قيمة الدولار مقابل اليورو، وازدياد أسعار الواردات من منطقة اليورو، مع ثبات ربط العملات الوطنية بالدولار في دول مجلس التعاون الخليجي. وفي مصر لم يؤدّ انخفاض قيمة العملة في عام ٢٠٠٣ إلى زيادة الرقم القياسي للاستهلاك العام بسبب دعم السلع الأساسية، غير أن الرقم القياسي لبيع الجملة سجل ارتفاعاً هاماً. وفي عام ٢٠٠٣، سجل تضخم الأسعار الاستهلاكية زيادة طفيفة في معظم البلدان باستثناء اليمن والعراق، فتراوح بين ٠,٦- في عُمان و٤,٤ في الأراضي الفلسطينية. وفي اليمن قفز التضخم إلى معدّل في العشرات بسبب التوسّع في السياسة النقدية، وانخفاض سعر الصرف، وارتفاع أسعار المواد الغذائية. وفي العراق أدت توقعات تحرير الأسعار وازدياد الطلب بعد الحرب إلى ارتفاع أسعار العقارات، مسببة ارتفاعاً في معدّل التضخم بنسبة ٣٣ في المائة تقريباً.

٢- الادخار والاستثمار في الاقتصاد الإقليمي

حققت بلدان منطقة الإسكوا معدّلاً مرتفعاً للنمو الاقتصادي في فترة السبعينات. ولو كان استمر هذا النمو لبلغ دخل الفرد في أواسط الثمانينات ضعف المستوى الذي كان عليه في عام ١٩٧١، ولكان متوسط المنطقة الآن أعلى من بلدان شرق آسيا الحديثة العهد بالتصنيع. غير أن معدّل نمو الدخل الفردي الحقيقي أصبح سالباً في فترة الثمانينات، ووصل إلى ما دون ٠,٥ في المائة في فترة التسعينات. وجاءت هذه الأحداث مباشرة عقب انخفاض نسبة الاستثمار من معدّل مرتفع قدره ٢٩ في المائة في عام ١٩٧٨ إلى معدّل منخفض قدره ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٢[٢]. وهذا الانخفاض في النفقات الاستثمارية وأثره على تكوين رأس المال يمثلان السبب الرئيسي لضعف الأداء الاقتصادي. كما إن انخفاض مساهمة التكنولوجيا وتداعي مخزون رأس المال البشري يمثلان نتيجة حتمية لهبوط نسبة الاستثمار.

وتتمتع منطقة الإسكوا بفائض في الادخار. ويقال إنه في عالم طبيعي، يشكل ارتفاع مستوى الادخار والاستثمار مفتاحاً من مفاتيح الازدهار الاقتصادي. وببساطة، تقصد الإسكوا بـ "الطبيعي" الحق في التنمية في ظل ظروف سلمية وبعيداً عن ويلات الحروب التي تنشب من حين لآخر. ولأن المنطقة وصلت إلى نقطة توازن بين زيادة المخاطر وحلقة الادخار-الاستثمار، حيث توقفت عمليات اقتصاد السوق عن العمل على نحو صحيح، نشأت، في شكل جديد، مجموعة كاملة من العلاقات الوظيفية أو السببية التي تميز حالة منطقة الإسكوا، حيث شدة التوتر، عن حالات أخرى. وعلى مستوى الاقتصاد السياسي، يعوق تصلب الأطر المؤسسية والإفراط في التحيّز إلى رأس المال توثيق التكامل الإقليمي أو تعزيز الرفاه الإقليمي. ولم تتغير الأنماط الأبوية في إدارة شؤون الدولة والأعمال مع التحرك نحو اقتصاد السوق بعد الاستقلال. وفي نموذج دمج الاقتصادات الوطنية في الاقتصاد العالمي، واصلت العلاقات الاجتماعية المتصلبة القائمة على التسلسل الهرمي عملها لمصلحة النخب المحلية والشركات الدولية. ونظراً إلى هذه الخصوصية، ينبغي معالجة شؤون المنطقة حسبما تقتضيه وليس على أساس مفاهيم مستعارة من تشكيلات أكثر تقدماً؛ فتقديم ضمانات قانونية أكبر وتحرير الأسواق ستكون لهما قيمة محدودة في الأسواق الصغيرة والتي تنطوي على مخاطر. غير أن إعادة ترتيب جذرية للأولويات الوطنية تخصص وفقها الموارد لزيادة الاستثمار في المنشآت والمعدّات، وتحسين حركة وظروف الهياكل الاجتماعية على أساس الجدارة في جو من عدم التوتر، يشكلان ميزتين أكثر ملاءمة وفعالية.

وعندما تعالج قضايا التنمية، كثيراً ما يقال إن المشكلة الأكثر إلحاحاً هي قلة المدخرات. ونتيجة ذلك هي قلة الاستثمار في رأس المال الإنتاجي الذي هو أساسي للنمو الاقتصادي. ومن المفروض، نظراً إلى فائض الادخار، أن تتمتع منطقة الإسكوا بمعدّل من أعلى معدّلات الاستثمار، وبالتالي بمعدّل نمو مرتفع. ولكن الأمر ليس كذلك لسبب بسيط وهو أنه، وفقا للمفهوم الريعي، كان هناك ٨٥٠ مليار دولار من فوائض الحساب الجاري بالأسعار الجارية لم تُحول إلى استثمار على مدى ٣٠ عاماً[٣]. وكما في أي مكان آخر، عندما يقاس الاستثمار من واقع التجربة، يتفاعل مع التغيرات في الإنتاج. غير أن أسعار الفائدة وأسعار الصرف والأجور الحقيقية ليست ذات شأن كبير في تحديد الاستثمار. ولكن العلاقة السببية واضحة في منطقة الإسكوا: فانخفاض معدّل الاستثمار وتغير تكوينه بعيداً عن المنشآت والمعدّات يقلّص معدل النمو الاقتصادي. وفي الثمانينات والتسعينات، اعتمدت مجموعة من الإصلاحات المواتية للسوق. غير أن إصلاح المناخ الاستثماري لصالح القطاع الخاص حيث تكون المخاطر كبيرة، يعني أن القطاع الخاص لن يتمكن من ملء الفراغ الذي يتركه القطاع العام. وفي جو من عدم الأمن بالنسبة إلى الأعمال التجارية شكل الاستثمار العام عن طريق روابط وعقود مختلفة غطاء أمنياً للاستثمار الخاص.

وليس السبب في انخفاض الاستثمار غياب الوسائط بين الادخار والاستثمار ولا انعدام الإطار القضائي الذي

(٢) عن البنك الدولي، بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

(٣) المرجع نفسه.

يضمن الاستثمارات؛ بل إن الاستثمار منخفض لأن مجموعة من الأسواق الصغيرة والمخاطر الإقليمية تقلل الاندفاع نحوه. ولذلك فإن المؤسسات، بتكوينها وعقليتها الريعية، والتي تساهم في توليد التشظي والمخاطرة في الوقت ذاته، هي التي ينبغي إصلاحها. وينبغي أن يكون الهدف الأساسي معرفة الكيفية التي يمكن بها للمنطقة أن توقف التسرب الكبير للموارد و/أو الاستهلاك ومن ثم تعزيز آفاق الاستثمار والنمو الاقتصادي.

جيم- البطالة في منطقة الإسكوا

يتبع الطلب على اليد العاملة النمو الاقتصادي. فانخفاض النمو الاقتصادي والبطء في خلق فرص العمل، إلى جانب ارتفاع معدّل النمو السكاني ونمو حجم القوى العاملة (بنسبة ٢,٥ في المائة و٤,٥ في المائة بالترتيب) رفعا معدّل البطالة الإجمالي إلى ١٦ في المائة في منطقة الإسكوا. والأسوأ من ذلك أن ارتفاع نسبة الشباب بين سكان المنطقة جعل معدّل البطالة بين الشباب (من الفئة العمرية ١٥-٢٤) يتراوح بين ٢٥ و٣٠ في المائة تقريباً. وعلى أي حال، يصعب الحصول على إحصاءات عن البطالة في المنطقة. وإذا ما احتسب معدّل الإعالة، قد يبلغ المتوسط الحقيقي لمعدّل البطالة مستوى أعلى، حتى ولو استثني العراق وفلسطين.

وتخفي المتوسطات الإقليمية تبايناً كبيراً في معدّلات البطالة بين مختلف اقتصادات منطقة الإسكوا (ولا سيما بين اقتصادات البلدان المنتجة للنفط واقتصادات البلدان غير المنتجة للنفط). فمعدّلات البطالة الوطنية في اقتصادات مجلس التعاون الخليجي تبلغ نصف متوسط البطالة في البلدان الأخرى. والسبب الرئيسي في ذلك هو أن القطاع العام خلال فترة الطفرة النفطية، استوعب عدداً كبيراً من المواطنين في وظائف دائمة. كما إن خلق فرص العمل عن طريق توسيع العمالة الحكومية كان مفيداً أحياناً ويمكن أن يكون قد عزز رفاه منطقة الإسكوا، باعتباره عامل استقرار شبه تلقائي، ولكنه في الوقت نفسه يسحب من أموال الاستثمار المحتملة بتحويل الموارد إلى الاستهلاك العام. وبسبب ضعف النمو الاقتصادي وتصاعد القيود المالية، لا يكفي معدّل التوسع الحالي في العمالة العامة لتخفيض المعدّل المرتفع للوافدين الجدد إلى سوق العمل. والوضع الآن هو أن معدّلات البطالة بين المواطنين المتعلمين في ارتفاع في المملكة العربية السعودية.

وارتفاع معدّلات البطالة بين الحاصلين على مستويات أعلى في التعليم يعود، في جزء منه، إلى الزيادات الكبيرة في معدّلات الالتحاق بالمدارس، وفي جزء آخر إلى عدم تطابق جودة التعليم ونوعه مع حاجات سوق العمل. وخلال الخمسينات كان لمنطقة الإسكوا أدنى معدل للتحصيل التعليمي في العالم (إذ بلغ متوسط سنوات الدراسة أقل من سنة واحدة)، وبحلول عام ٢٠٠٠ زاد متوسط المنطقة إلى أكثر من ٥ سنوات. وهذا المتوسط يعادل متوسط سنوات الدراسة في جنوب شرق آسيا، ويفوق متوسط جنوب آسيا (٤,٥ سنوات) وأفريقيا جنوب الصحراء (٣,٥ سنوات). ويؤدي هذا الارتفاع وكون معظم العاطلين عن العمل من الشباب إلى بطالة كبيرة بين خريجي مرحلة التعليم المتوسط (وخصوصاً في الاقتصادات من خارج مجلس التعاون الخليجي) وبين خريجي مرحلة التعليم العالي (في اقتصادات مجلس التعاون الخليجي). ويمكن أن تعزى بطالة المتعلمين في جزء منها إلى ظاهرة انتظار فرص عمل مناسبة في القطاع الحكومي، وهذه الظاهرة هي أكثر انتشاراً في اقتصادات مجلس التعاون الخليجي. وهنا يمكن إثارة مسألتين، الأولى هي أن نوعية التعليم بدأت تتراجع مع فترة انخفاض النمو التي بدأت في أوائل الثمانينات، وهذا أدى بدوره إلى تآكل نوعية رأس المال البشري وبالتالي إلى انخفاض مستمر في مخزونه زادت من تفاقمه "هجرة كبيرة للأدمغة"، وهذه الأمور تساهم بشكل بناء في النمو الاقتصادي؛ أما الثانية فهي أن المتعلمين يتقاضون أدنى مما ينبغي فتتواصل ظاهرة هجرة الأدمغة مما يزيد من ضعف مساهمة المعرفة والإدارة في الاقتصاد ككل.

وحصة المرأة في القوى العاملة في المنطقة هي عموماً أدنى منها في مناطق نامية أخرى، لكنها تزداد بسرعة أكبر مع أنها بدأت من مستوى منخفض جداً. وهذه الزيادة وانخفاض معدّلات خلق فرص العمل في المنطقة مسؤولان جزئياً عن ارتفاع معدّلات البطالة بين النساء. ويصعب التوصل إلى رقم دقيق عن مشاركة المرأة في القوى العاملة بسبب مشاكل القياس في تقدير العمالة في الأرياف والقطاع غير النظامي في المدن، ولا سيما في الاقتصادات المتنوعة في المنطقة. غير أنه يجب التفريق بين العمل بحد ذاته والعمالة الكاسبة للدخل. فعمل المرأة في القطاعات غير النظامية وعملها غير المأجور في المنزل يمثلان جهداً مثمراً في إعادة إنتاج قوى عاملة سليمة وصيانة شبكة رعاية اجتماعية موازية في ظل ضعف الأنظمة الرسمية. وقد أدّت هذه المساهمات دوراً مؤثراً في تخفيف أثر الفقر المدقع خلال عقدين من التراجع الاقتصادي.

وتبع انخفاض إنتاجية القوى العاملة مباشرة انخفاض الأجور الحقيقية بعد أن بلغت ذروتها آخر مرة في أوائل الثمانينات. وتختلف أنظمة العمل في المنطقة ولكنها ليست بين الأكثر تقييداً في العالم (هي مثلاً توازي أنظمة العمل في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، وأقل تقييداً من أمريكا اللاتينية والكاريبي وأوروبا الشرقية وآسيا

الوسطى). ومن شأن الفجوة الهائلة في توزيع الدخل، والتي هي الأكبر في العالم[٤]، والفارق الشاسع في الأجور بين المواطنين وغير المواطنين، أن يكبحا الطلب الإقليمي وأن يعوقا تراكم رأس المال. ومن الأهمية بمكان مسألة استقرار العمال الأجانب في منطقة الخليج حيث يؤدي تعذر الاستعاضة عن القوى العاملة الأجنبية بقوى عاملة محلية إلى إنتاجية منخفضة من جهة، وتسرب كبير في تحويلات العمال إلى الخارج من جهة أخرى. ومن التدابير الإصلاحية الأساسية التي لم تُعتمد بعد سياسات إعادة توزيع الضرائب والحماية الاجتماعية والسياسية لجميع العمال من خلال اتفاق بين الدولة والقطاع الصناعي والمنظمات العمالية.

وقبل إصلاحات سوق العمل، تحتاج المنطقة إلى رفع معدّلات النمو ووضع خطة اجتماعية لصالح عمالة النساء والشباب. وتتمتع المنطقة بموارد وافرة، وإذا استثمرت هذه الموارد في مجالات تولد فرص العمل، فلن تستغرق إلا القليل من الوقت قبل أن يحدث تخفيض في معدّل البطالة، على الرغم من ارتفاع معدّل النمو السكاني الكامن وراءها. وفي العقد المقبل، ستحتاج منطقة الإسكوا إلى خلق نحو ٣٥ مليون فرصة عمل جديدة لتخفيف عبء البطالة. وهذا يتطلب، إلى حد ما، زيادة فورية ودائمة في معدّلات نمو الاقتصاد بنسبة تتراوح بين ٦ و٨ في المائة سنوياً. وهذه المعدّلات يمكن تحقيقها بالحفاظ على الموارد وإعادة توظيف المدخرات والاستفادة من أن نمو السكان النشطين اقتصادياً سيتجاوز نمو السكان المعالين بقدر أكبر منه في أي منطقة أخرى.

دال- التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتكامل الاقتصادي

دعم الانتعاش الذي شهده الاقتصاد العالمي مؤخراً وقوة الطلب على النفط والغاز في منطقة الإسكوا أنشطة التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر على السواء. وفي عام ٢٠٠٣، تواصلت الإصلاحات المؤسسية وإصلاحات السياسة العامة في مجالي التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر. وأصبح إطار هذه الإجراءات على مستوى السياسة العامة ثنائياً و/أو متعدد الأطراف أكثر فأكثر. وهذا الاتجاه برز في تحضيرات المملكة العربية السعودية للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وفي العملية الجارية حاليا لتحقيق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. ومع إنهاء العقوبات الاقتصادية على العراق أصبح البلد مجدداً على مسار علاقات اقتصادية دولية طبيعية أكثر. ولكن مؤشرات إعادة إحياء الأنشطة التجارية والاستثمارية في أنحاء العراق كانت ضئيلة بسبب اضطراب الوضع الأمني. وما يثير القلق بشكل خاص هو التحرير شبه الكامل للواردات إلى العراق وأثرها على الإنتاج الصناعي والعمالة الضعيفين. وبالفعل تمثل الخطة الاقتصادية القائمة على الحرية الاقتصادية، والتي تفرض على العراق في غياب الإطار المؤسسي الملائم والقبول العام، البند الأكثر إلحاحاً على جدول أعمال المنطقة الاقتصادي. وإضافة إلى ذلك، يواصل الاحتلال المستمر للأراضي الفلسطينية تقييد أنشطة الاستيراد والتصدير عند مستوى منخفض للغاية للعام الثالث على التوالي.

ويبقى التكامل التجاري ضعيفاً مع الاقتصاد الإقليمي والعالمي. فقد استمرت مشاكل النفاذ إلى الأسواق ولم يحدث توسع هام في التجارة يربط الصناعة والزراعة في المنطقة بالأسواق الإقليمية والعالمية. وتبقى التجارة مركزة على مجموعة محدودة من السلع الأساسية على الرغم من الجهود المخلصة التي تبذل بقصد التنويع بعيداً عن النفط. وهكذا يوصى بانتهاج نهج للتكامل يرتكز على التدرج وحسن الانتقاء، تسبقه تدابير ملموسة لانضمام المنطقة إلى الاقتصاد العالمي باعتبارها كتلة واحدة. ولعل من التسرع التشديد على تحرير التجارة من غير أن يسير النفاذ إلى الأسواق والاستثمارات الخاصة لبناء القدرات جنباً إلى جنب.

١- الأداء التجاري العام

أشارت التقديرات إلى أن مجموع القيمة الإجمالية لصادرات بلدان الإسكوا من البضائع، في عام ٢٠٠٣، بلغ ٢٢٨ مليار دولار، بينما بلغ مجموع قيمة الواردات من البضائع ١٤٥ مليار دولار. وكان مصدر ٨٨ في المائة من هذه الصادرات بلدان مجلس التعاون الخليجي التي بلغت حصتها أيضاً ٧٢ في المائة من جميع الواردات. وعلى الرغم من استمرار الجهود الإنمائية التي تبذلها غالبية البلدان الأعضاء لتنويع السلع القابلة للتصدير، ارتفعت نسبة النفط الخام والغاز والمنتجات ذات الصلة في عام ٢٠٠٣. ومع أن هذه الملاحظة اعتيادية في عام طفرة إنتاج النفط، فإن ازدياد صادرات الطاقة لم يقتصر على بلدان مجلس التعاون الخليجي المصدرة الرئيسية للنفط والعراق، بل شمل الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن.

وازداد مجموع الصادرات الإجمالية في منطقة الإسكوا بنسبة ١٧,٢ في المائة مقارنة بمعدل عام ٢٠٠٢. وأشارت التقديرات إلى زيادة سنوية كبيرة في قيمة الصادرات بلغت ٢١,٢ في المائة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، مردها ازدياد الصادرات من الطاقة. وفي المقابل، انخفض مجموع الصادرات الإجمالية من البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوّعاً بنسبة ٤,٧ في المائة. وكان تدمير قدرة الصادرات النفطية وبطء انتعاشها في

---

(٤) Texas Income Inequality Data Project.

العراق، وسرعة انتعاش التجارة البينية مع العراق التي كانت دون المتوقع، واستمرار احتلال الأراضي الفلسطينية، عوامل ساهمت في انخفاض الصادرات من هذه المجموعة. غير أن مجموع الصادرات من مصر واليمن سجل زيادة كبيرة بسبب تخفيض قيمة العملة وتوسّع قطاعات الطاقة.

وازداد مجموع الواردات الإجمالية في منطقة الإسكوا بنسبة ٩,٣ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٢. فتوسع الطلب المحلي، نتيجة لأثر ازدياد إنتاج النفط وتوسع الائتمان المحلي معاً، مما دفع قيمة واردات بلدان مجلس التعاون الخليجي لعام ٢٠٠٣ نحو الارتفاع بنسبة ١٥,٤ في المائة. وانخفض مجموع واردات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً بنسبة ٣,٨ في المائة بسبب انخفاض واردات العراق ومصر. ففي مصر أدى تخفيض قيمة الجنيه المصري في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ إلى تناقص مجموع الواردات على مدار العام؛ وفي العراق لم تكن أنشطة القطاع الخاص في مجال الاستيراد قد بلغت مستوى الحلول محل القطاع الحكومي المتراجع. وشهدت بلدان أخرى من البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً زيادات في مجموع قيمة وارداتها. وتسربت آثار الدخل الإيجابية من بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى جميع أنحاء المنطقة، وذلك من خلال تحويلات العمال والتحويلات الأخرى. وإضافة إلى ذلك، زاد إنهاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق الطلب على السلع بقصد إعادة تصديرها إلى ذلك البلد الذي هو في طور إعادة الإعمار.

وازداد مجموع صافي صادرات منطقة الإسكوا بنسبة ٣٣,٤ في المائة في عام ٢٠٠٣. وكانت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي في موقع إيجابي، وقد شهدت، باستثناء عُمان، زيادات كبيرة في صافي الصادرات. وحل الأردن ولبنان ومصر والأراضي الفلسطينية المحتلة في موقع سلبي مزمن من حيث صافي الصادرات. ونجح الأردن ولبنان في توسيع صادراتهما مع أن هذين البلدين أخفقا في تصحيح ميزانيهما التجاريين اللذين يظلان في حالة عجز كبير. وأدى النمو السريع في صادرات الملابس من المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن إلى نمو سريع في الطلب على المواد لتصنيعها في تلك المناطق. وحسنت مصر موقعها السلبي من حيث صافي الصادرات بفضل التصحيح الذي أعقب خفض قيمة العملة، وكان من المتوقع أن يحسّن ميزان المدفوعات في هذا البلد.

٢- التدفقات التجارية

استمر توجيه أكبر حجم من صادرات منطقة الإسكوا إلى البلدان الآسيوية في عام ٢٠٠٣: ففي الأشهر الثمانية الأولى التي توفرت عنها بيانات، اتجهت نسبة ٤٩,٦ في المائة من صادرات المنطقة شرقاً، ونسبة ١٤,٤ في المائة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وقد ارتفعت هذه النسبة من ١٢,٣ في المائة في عام ٢٠٠٢، عندما أدى انقطاع الإمدادات النفطية من فنزويلا إلى ارتفاع الطلب على النفط الخام من المنطقة. وبقيت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أكبر سوق لصادرات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، وأكبر مصدر لواردات منطقة الإسكوا: ففي الأشهر الثمانية الأولى من عام ٢٠٠٣، كانت ٣٣,٨ من واردات المنطقة من الاتحاد الأوروبي، و ٢٩,١ في المائة من البلدان الآسيوية، و٩,٥ في المائة من الولايات المتحدة الأمريكية.

٣- التجارة البينية

في الأشهر الثمانية الأولى من عام ٢٠٠٣، بلغت حصة التجارة البينية ٧,٣ في المائة من مجموع صادرات المنطقة. ولم تسجّل نسبة التجارة البينية تغيّراً يذكر عن عام ٢٠٠٢ لكن هيكل هذه التجارة في منطقة الإسكوا تغيّر في عام ٢٠٠٣ مع التطوّرات التي حدثت في العراق. ففي حين أن العراق بقي أكبر شريك للأردن في التجارة البينية، أصبحت تجارة الأردن البينية أكثر تنوّعاً من الناحية الجغرافية في عام ٢٠٠٣، مع زيادة الواردات من المملكة العربية السعودية، والزيادة المتواضعة للصادرات إلى الجمهورية العربية السورية. وبعد رفع العقوبات عن العراق، أصبحت تجارته البينية أكثر تنوعاً من الناحية الجغرافية. وعندما تكثفت جهود إعادة الإعمار في العراق، لوحظت زيادة في تدفقات التجارة البينية في أواخر عام ٢٠٠٣.

وصيغت السياسات التجارية لبلدان الإسكوا بمزيد من التركيز على الإطار الثنائي والمتعدد الأطراف. وبصرف النظر عن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، كانت التجارة البينية، في عام ٢٠٠٣، إذا استثنيت منها التجارة غير المعلنة في الأعوام الأخيرة من الحصار على العراق، في شبه جمود. وبالرغم من وجود بعض الجوانب الإيجابية لفتح الأسواق أمام الصادرات الصناعية للمنطقة، إلا أن اقتراح الولايات المتحدة الأمريكية بشأن منطقة التجارة الحرة بينها وبين الشرق الأوسط، كثيراً ما يُنظر إليه كمجرد وسيلة "ترغيب وترهيب" يقصد منها متابعة الخطة السياسية للمنطقة على المستوى الثنائي الأطراف. فمنطقة التجارة الحرة هذه تستهدف خلق شبكة من الاتفاقات التجارية الثنائية بين بلدان الشرق الأوسط والولايات المتحدة الأمريكية، للمضي في عملية تحرير التجارة الأقاليمية والبينية على حد سواء. وحتى عام ٢٠٠٣، كان الأردن البلد الوحيد بين أعضاء الإسكوا الذي استكمل عملية التحوّل إلى شريك مع

الولايات المتحدة الأمريكية في منطقة التجارة الحرة. وبوجه عام، يؤدي الاستحواذ الاقتصادي إلى إحكام سيطرة المصالح الخاصة على المجال العام. وضمن النطاق الإقليمي تكون خسائر التكامل البيني في هذه الظروف أكبر بكثير مما تقدر التجارة على تعويضه.

هاء- الاستثمار الأجنبي المباشر

١- اتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر

تبقى تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة منخفضة وغير مستقرة. ففي عام ٢٠٠٢، بلغت هذه التدفقات ١,٦ من مليارات الدولارات (٠,٢٥ في المائة من التدفقات العالمية)، بتراجع قدره ٧,٦١ في المائة عن رقم عام ٢٠٠١، البالغ ١,٧ من مليارات الدولارات. وبلغ نصيب المنطقة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية ذروته في عام ١٩٩٨، إذ سجل نسبة ٢,٩٦ في المائة. غير أن هذه النسبة هبطت إلى ٠,٨٤ في المائة و١ في المائة في عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢ بالترتيب. وسجلت غالبية بلدان الإسكوا معدّلاً أدنى من المتوسط في الرقم القياسي لأداء الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد، مما يؤكد أن مجمل أداء المنطقة في الاستثمار الأجنبي المباشر لا يزال أقل من المتوسط مقارنة بأداء سائر مناطق العالم.

وفي عام ٢٠٠٢، بلغ مجموع حجم الاستثمار الأجنبي المباشر بين البلدان العربية ٢,٩ من مليارات الدولارات، مسجلاً زيادة قدرها ١٠ في المائة عن العام السابق[٥] واحتلت المملكة العربية السعودية موقع الريادة بين البلدان المستضيفة للاستثمارات العربية، إذ استقطبت تدفقات بقيمة ٧١٧ مليون دولار، وهي قيمة مثلت ٢٤,٦ في المائة من مجموع الاستثمارات العربية البينية لعام ٢٠٠٢. وحل لبنان في المرتبة الثانية إذ استقبل استثمارات بقيمة ٦٥٠ مليون دولار، وتلته الإمارات العربية المتحدة (٢١٨ مليون دولار).

وتجذب منطقة الإسكوا الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الموارد إلى القطاعات النفطية، وقلما تجذب الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن سوق وكفاءة. وكما هو معروف جيداً، فإن الاستثمار الباحث عن سوق وكفاءة هو المساهم الأكبر في ضخ المهارة والتكنولوجيا النوعية في الاقتصادات النامية. لكن المنطقة تفتقر إلى الشروط الرئيسية المحددة لهذه التدفقات المنشودة للاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة، ولا سيما العوائد المرتفعة المترتبة على الأسواق الضخمة ذات الصناعات التحويلية المتنامية والمخاطر القليلة. ويمثل ضعف القوة الشرائية في المنطقة خارج نطاق قطاع الموارد الطبيعية، والتباين الكبير في توزيع الدخل، وتخلف البنى الحقيقية والمؤسسية اللازمة لتعزيز التجارة الإقليمية، قيوداً هيكلية هامة تحول دون استجابة الاستثمار الأجنبي المباشر.

٢- تطورات سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر

في عام ٢٠٠٣، وقعت عدة تطوّرات فيما يتعلق بإطار السياسة العامة والإطار القانوني للاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة. ونجحت دول الإسكوا في اعتماد قوانين جديدة وتحديث وتعديل القوانين المعمول بها لجذب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. فالمملكة العربية السعودية اعتمدت قوانين جديدة للسوق المالية والتأمين والضرائب؛ والكويت اعتمدت قانوناً جديداً للاستثمار الأجنبي المباشر يتيح الملكية الأجنبية بنسبة ١٠٠ في المائة؛ وعُمان اعتمدت نظماً استثمارية وضريبية جديدة تتيح حرية إعادة رؤوس الأموال والأرباح. وهذه التدابير، إضافة إلى مختلف الاتفاقات الأقاليمية والاتفاقات بين بلدان الإسكوا حول التجارة والاستثمار، هي استمرار لسلسلة استجابات بدأت في أواخر الثمانينات، بهدف ضمان زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة. غير أن انتهاج سياسات تتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر لا تأتي بفوائد على الاقتصادات النامية إلا عندما تترسخ الأسس والظروف الهيكلية المتعلقة بحجم السوق ونوعها ودرجة تكاملها مع السوق العالمية. ولذلك تبقى استجابة الاستثمار الأجنبي المباشر لمبادرات السياسة العامة خجولة رغم الإصلاحات الكثيرة.

٣- أثر النزاعات والاضطراب السياسي على الاستثمار الأجنبي المباشر

مع العلم بما للاستقرار السياسي من أثر على جميع عناصر الاستثمار، وضمنها الاستثمار الأجنبي المباشر، جعلت الحرب على العراق من عام ٢٠٠٣ عاماً سيئاً قد تعاني المنطقة من آثاره لفترة لا بأس بها. فللأول مرة تواجه المنطقة حالياً نزاعين: في العراق والأراضي الفلسطينية المحتلة. وحتى عند المستوى الحالي من التكامل الإقليمي الاقتصادي والسياسي، ينطوي احتمال تداعي آثار هذين النزاعين في المنطقة على مخاطر تجعل مناخ الاستثمار غير مشجع للمستثمرين الأجانب. ولذلك ينبغي أن يكون أمن المنطقة الطويل الأجل، الذي يدعمه ضمان توثيق التكامل البيني باعتباره جزءاً لا يتجزأ من إجراءات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، المحور الاستراتيجي لجميع السياسات الأخرى. ومن غير استقرار، فإن كل ما يقدم للمستثمرين حالياً وما يُتوقع أن

---

(٥) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، ٢٠٠٢.

يقدم لهم في المستقبل من حوافز مالية وضريبية، بالإضافة إلى جهود تحرير التجارة وضمانات الملكية والعوائد، ليست سوى محاولات ترمي إلى اغتنام "فرصة ما" ولا تؤدي إلى الديمومة اللازمة لتشجيع التدفق المطرد للاستثمار الأجنبي المباشر.

٤- الاستثمار في المحافظ الاستثمارية والإطار التنظيمي والتقييم

بدأت تدفقات المحافظ الاستثمارية، التي هي سالبة في العادة، تتغير في أواخر التسعينات. ومن المستغرب أن هذه التدفقات لا تزال أدنى بكثير من أن تقارن مع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، على ضعفه، إلى منطقة الإسكوا. وبوجه عام تتدفق أموال المحافظ الاستثمارية باتجاه عدد محدود جداً من البلدان العربية، حيث تكون في معظم الأحيان عبارة عن تغيير في ملكية مخزون رأسمالي موجود وناتج من عملية الخصخصة. وبقيت نسبة الأسهم والديون الممتلكة من قبل أجانب دون ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الإسكوا، باستثناء لبنان حيث بلغ متوسط المحافظ الاستثمارية ذات العلاقة بالدين ٨,١٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك في النصف الأخير من التسعينات. وفي أواخر عام ٢٠٠٣، بلغت رسملة أسواق رأس المال العربية ٣٦٢ مليار دولار مقابل ٢٠٩ من مليارات الدولارات في أواخر عام ٢٠٠٢. وكانت استثمارات المحافظ الاستثمارية قليلة جداً لأسباب عدة. فالوضع الأمني غير المستقر في المنطقة، مصحوباً بمخاطر إضافية كبيرة، وعدم تطوّر أسواق رأس المال الإقليمية، وضعف مستوى الخدمات/الأدوات المالية، كلها أدّت إلى تدفق مطرد لأموال المحافظ الاستثمارية إلى خارج المنطقة. فالبورصات في طور التأسيس ولازالت شديدة التقلب وذات رسملة ضعيفة.

واو- التطوّرات النقدية والمالية

في عام ٢٠٠٣، استمرت سلطات بلدان الإسكوا في اتباع سياسات نقدية حذرة بهدف ضمان الاستقرار في النظام المالي. ومع الاتجاه العالمي نحو تخفيض أسعار الفائدة، عمدت بلدان كثيرة إلى اتباع سياسة تخفيض أسعار الفائدة لتسهيل الحصول على الاعتمادات (مقاساً بمؤشر السيولة المحلية م٢). وسجل التوسّع النقدي في بلدان الإسكوا زيادة طفيفة (بنسبة ٠,٧ في المائة)، كما اشتدت ضغوط التضخم قليلاً، ولكنها بقيت، بوجه عام، معقولة في هذا العام. وفي منطقة تتميز بوفرة رأس المال، تضمن الأسواق الإقليمية الواسعة العمق اللازم لتقليص المخاطر وتعزيز فعالية السياسة النقدية بواسطة آلية تمويل التنمية. فالمؤسسات التي تقف في طريق توثيق التعاون الإقليمي تخطئ في تقدير موقعها على أساس مجموعة غير مكتملة من المعلومات وانطلاقاً من اعتبارات الرفاه، التي تنبثق جزئياً من مصالح تكمن خارج حدود المنطقة. إن التنسيق الإقليمي وإدارة الشؤون المالية للاقتصاد الكلي سيخدمان مصلحة الجميع، وذلك عندما تضعف آثار المصالح من خارج المنطقة وتقل المخاطر من داخلها.

وفي عام ٢٠٠٣، حققت بلدان مجلس التعاون الخليجي فائضاً بفعل ارتفاع الإيرادات النفطية، بينما ازداد العجز في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً. واستمرت القيود المفروضة على ميزانيات البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً إذ كان معدل زيادة الإنفاق أقل من معدّل التضخم، وبالتالي تناقص الإنفاق بالأرقام الحقيقية. وقامت تلك البلدان بتعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك تعزيز كفاءة تحصيل الضرائب، وفرض ضرائب ورسوم جديدة، على الرغم من هبوط الإيرادات غير الضريبية بسبب الحرب في العراق. غير أن إدارة المالية العامة ظلت رهن تقلبات أسعار النفط التي تقيّد الإدارة الطويلة الأجل للمالية العامة والإنفاق العام. ويرتكز النظام الضريبي في منطقة الإسكوا ارتكازاً شبه حصري على الضرائب غير المباشرة. وفي منطقة تتسم بأعلى معدّل تفاوت في الدخل، ستفسح الضرائب المباشرة أو التصاعدية مجالاً أكبر يعزز قدرات اقتصادات المنطقة على استخدام السياسة المالية في مواجهة انكماشات الدورة الاقتصادية. وقد آن الأوان لإصلاح ضريبي يجعل السياسة المالية أكثر فعالية.

ويقوم القطاع المصرفي في بلدان كثيرة من بلدان الإسكوا بدعم تحويلات رأس المال الصافي إلى خارج المنطقة. ويتوقع أن تكون ربحية المصارف في عام ٢٠٠٣ أكبر من ربحية عام ٢٠٠٢. وغداة الحرب في العراق وما أدت إليه من ارتفاع في أسعار النفط، سجلت معظم المصارف نمواً كبيراً في الأصول والعائدات التي ستستخدم لتمويل التوسع الاقتصادي في المستقبل وبالتالي ستحقق زيادة في الودائع الفردية والحكومية. وفي موازاة ذلك، ساهم تراجع أسواق الأسهم الدولية في زيادة مكاسب هذه المصارف لأنه دفع المستثمرين إلى التعويض عن مخاطر الأسهم الخارجية بفائض في النقد الإقليمي. وفي عام ٢٠٠٣، بلغ مجموع الاعتمادات التي يمنحها القطاع المصرفي في بلدان الإسكوا ٢٦٤,٧ مليار دولار، مشكلاً نسبة ٧٣,٤ في المائة من ودائع الزبائن، وهي نسبة منخفضة حسب المعايير الدولية. وتواصل المصارف في هذه المنطقة الاعتماد الشديد على عائدات الفائدة في مجموع دخلها. وشجع انخفاض أسعار الفائدة في عام ٢٠٠٣ المصارف على بيع المزيد من الخدمات المالية، مثل القروض الرهنية وصناديق التمويل الجماعي للعقارات والخدمات الأخرى المتصلة بالملكية. غير أن ما يميّز

منطقتنا هو النطاق الضيق الذي يعمل فيه القطاع المصرفي وقطاع الشركات، مقارنة بتشكيلات أكثر تطوراً وحتى مقارنة بالاقتصادات المتقدمة. وحصة التسليف في تمويل الاستثمار والتنمية قليلة نسبياً. ويمكن أن يعزى هذا إلى ضعف المؤسسات النقدية العامة والصرامة المفرطة التي يفرضها القطاع المصرفي الخاص لتجنب الاختيار غير الصائب. والسبب الرئيسي في قلة انخراط القطاع المصرفي في تمويل الاقتصاد هي القيود التي تثني القطاع العام عن توفير التوجيه والتغطية اللازمين لإقامة رابط ملائم بين التمويل والتنمية. لا بد أن تقوم بلدان الإسكوا بتعزيز سياستها النقدية، وقد آن الأوان لتنخرط الحكومات والقطاع المصرفي في إيجاد الإطار التنظيمي المناسب قبل متابعة تحرير التجارة والقطاع المالي.

وخلال عام ٢٠٠٢، أدى تعزيز دور القطاع المصرفي، مصحوباً بانخفاض أسعار الفائدة على الودائع، واضطراب أسواق الأسهم الدولية، وعودة رؤوس الأموال من الخارج عقب أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر، إلى زيادة الفائدة والرسملة في أسواق الأسهم المحلية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يدل ارتفاع أسواق الأسهم، والارتفاع الشديد في أسعار العقارات على عودة رؤوس الأموال التي انعكست زيادة في الطلب المحلي وفي السيولة الداخلية، على الرغم من ازدياد تحويلات العمال الأجانب. غير أن نسبة الرسملة في السوق إلى الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الإسكوا قاربت ٦٧ في المائة، وهي نسبة أقل بكثير منها في الأسواق الناشئة. وفي عام ٢٠٠٣، ازدادت الرسملة في سوق الأسهم في المملكة العربية السعودية بنسبة ١١٠ في المائة وفي سوق الكويت بنسبة ٩٥ في المائة.

وسمح انخفاض أسعار الفائدة في منطقة الإسكوا في عام ٢٠٠٣ للبلدان الأعضاء بتقليص الضغوط على الدين العام الداخلي عموماً. وتسجل المملكة العربية السعودية أكبر قيمة من الدين في منطقة الإسكوا قدرها ١٦٨ مليار دولار، يليها العراق بدين خارجي تقديره ١٢١ مليار دولار. وأدى تخفيض قيمة الجنيه المصري في عام ٢٠٠٣ (بنسبة ٢٦,٧ في المائة مقابل الدولار) إلى خفض قيمة الدين الداخلي العام بنسبة ٢٠ في المائة، مما قلص مجموع الدين إلى ٩١.٥ مليار دولار. ومع أن نسبة مجموع الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، في منطقة الإسكوا، قد انخفضت من ١١٣ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ١٠٤,٥ في المائة في عام ٢٠٠٣، تبقى هذه النسبة مرتفعة بالمعايير الدولية. وتبلغ نسبة مجموع الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً ثلاثة أمثال هذه النسبة في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وهذا يشير إلى ضرورة تحسين توجيه النفقات والإصلاحات في الهيكل الضريبي، ليس فقط لتصحيح الخلل المالي بل أيضاً لجعل السياسة المالية أكثر فعالية بصرف النظر عن ضغوط التضخم والدين.

وفي الأعوام الأخيرة، أحرز تقدم هام نحو تحقيق التوازن في الماليات العامة، لكنه بقي للأسف بمعزل عن التفكير ملياً في النفقات الاجتماعية اللازمة أو في إصلاح ضريبي تصاعدي بهدف التقليل من التفاوت في توزيع الدخل. وظل الإنفاق والعمالة الحكوميان، في غياب عامل التثبيت التلقائي، يؤديان دوراً أساسياً في مكافحة تقلبات الدورة الاقتصادية. وفي هذه الحالة أيضاً يؤدي عدم الاستقرار إلى تحويل الموارد بعيداً عن التنمية، إذ تنفق المنطقة أكثر من ضعف المعدّل العالمي على الدفاع. ولا يوجد الكثير من القواعد المالية المحددة التي تحصن الاستهلاك الحكومي من الارتفاع المفاجئ في الإيرادات النفطية أو هبوطها، أو التي تشجع الاستثمار الخاص أو إصلاح النظام الضريبي بهدف الابتعاد عن الاستهلاك والضرائب غير المباشرة (المفروضة على الجميع بمعدل مقطوع) والاستعاضة عنها بضريبة الدخل التصاعدية. وعلى الصعيد المالي أو النقدي، يصطدم الإصلاح بتداخل مصالح المؤسسات أو تلاقيها داخل المنطقة وخارجها. والسياسات التي توصي بفرض قيود مالية ونقدية، لا تأخذ في الحسبان أن حالات العجز والديون والمخاطر والأسواق الصغيرة تحد من قدرة الأدوات المالية على التدخل في أوقات التراجع الاقتصادي. وفي الوقت الراهن، تبدو القيود المفروضة على التوسّع المالي والنقدي ضرباً من القوة القاهرة. غير أن الوضع الراهن ينبغي أن يمثل نقطة بداية وليس علامة يسترشد بها للتغيير. فهناك إمكانية قيام سوق إقليمية أكثر تكاملاً ووضع نظام ضريبي مباشر لخدمة أغراض تعزيز الرفاه. ومن غير هذين الحجرين الأساسيين، فإن المزيد من الإصلاحات الليبرالية في الإطار المؤسسي سيُبقي التقسيم القائم للثروة الاقتصادية على ما هو عليه، ويحول دون إعادة توزيع الدخل على نحو يوفر الرفاه لجمهور أوسع، والأهم من ذلك، أنه سيقلص قدرة الدولة على القيام بدور فاعل في التنمية الإقليمية.

زاي- الظروف الاجتماعية في منطقة الإسكوا

إذا كان الفقر يظهر حيث يظهر النزاع، فالمنطقة حالياً أشد فقراً. ولا شك في أن الظروف الاجتماعية أسوأ الآن في العراق وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة. فالعراق بلد انخفض نصيب الفرد من ناتجه المحلي الإجمالي من متوسط قدره ٥ ٠٠٠ دولار تقريباً في الثمانينات إلى نحو ١ ٠٠٠ دولار في التسعينات. ومع تجاوز نسبة العاطلين عن العمل ٤٠ في المائة من القوى العاملة في العراق، تفاقم الفقر إلى حد مذهل. وببلوغ نسبة العاطلين عن العمل نحو ٢٨ في المائة من القوى

العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، يبدو الوضع قاتماً هناك أيضاً. لكن الكارثة الحقيقية التي لا يمكن وصفها بكلمات تكمن في عدد ضحايا النزاع في الأراضي الفلسطينية المحتلة وكذلك في العراق، كما أن عدد المعوقين يزداد أيضاً في ظل النزاع. فمن الناحية الشرعية، وضع العديد من الدول الأعضاء قوانين تضمن حقوق المعوقين، لكن الأمور تختلف كثيراً على مستوى الواقع. فوصمة العار التي تلحق بالمعوقين، والإهمال في تمويل متطلباتهم، وعدم التشديد على "الثقافة القائمة على الحقوق المكتسبة"، جميعها أمور تزيد من صعوبة الكفاح من أجل حقوق المعوقين. وبالنسبة إلى كثيرين، كان حظر الحرب بموجب ميثاق الأمم المتحدة أكبر إنجاز حققته الإنسانية، وبذلك يكون استمرار الحرب والاحتلال في أماكن مثل العراق وفلسطين أكبر إخفاق تُمنى به الإنسانية. وإنهاء حالة النزاع في الشرق الأوسط يعني تحقيق المزيد من الاستقرار في العالم كله، ومداواة حالة الألم والمعاناة المخيمة عليه.

وأفضل ما يقال عن بيانات البطالة في المنطقة إنها غير دقيقة. ففي الثمانينات، توقعت الإسكوا أن معدل الوافدين الجدد إلى القوى العاملة سيبلغ وافدين إثنين في سن العمل مقابل كل شخص يجد فرصة عمل. وفي أواخر التسعينات كان هناك زهاء أربعة وافدين جدد مقابل كل شخص يجد فرصة عمل في غضون فترة البحث نفسها. وتراجعت الأجور الحقيقية في منطقة الإسكوا، بينما استمر العرض من الأيدي العاملة في النمو بسرعة أكبر من نمو الطلب على الأيدي العاملة. وتقدّر بطالة الشباب بنسبة ٣٠ في المائة. فكيف ينعكس هذا الوضع الاقتصادي القاتم على النطاق الاجتماعي؟ تشير تقديرات التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ٢٠٠١ إلى أن أكثر بقليل من نصف سكان العالم العربي يعيشون على أقل من دولارين في اليوم. وفي غياب الشبكات الاجتماعية الرسمية الملائمة لحماية العاطلين عن العمل والمهمشين، تنتشر الشبكات الاجتماعية وأنشطة القطاع غير الرسمي. وبالفعل يخفف المبدأ الثقافي القائل "بالتكافل" من الآثار المريعة للفقر المدقع والجوع. لكن ذلك يبقى نهجاً غير قائم على الحقوق ولا يستوفي، على أي حال، متطلبات العمل اللائق والعيش الكريم. ومن الصعب جداً تجاوز التحوّل الديمغرافي والاقتصادي بدون وجود نمو اقتصادي كبير يولّد فرص العمل، أو على الأقل بدون تأمين تمويل كافٍ لخدمات الرعاية للتخفيف من معاناة السكان. وبينما يعتبر التكافؤ في الدخل ترفاً، تتمتع المنطقة ككل بفائض في الموارد يمكنها من تقليل عدم التكافؤ.

وإذا أخذت الصورة من منظار أكبر، تلوح جوانب مضيئة فيها، منها الزيادة الملحوظة في العمر المتوقع وفي التحصيل العلمي للمرأة. ومع أن نوعية التعليم لم تحقق إضافة تذكر إلى مخزون رأس المال البشري، إمّا بسبب عدم تلبية هذه النوعية لمتطلبات الاقتصاد، أو بسبب هجرة الأدمغة، فقد ازداد متوسط الإلمام بالقراءة والتعليم فيما بين النساء. غير أن المرأة العربية هي الأقل حظاً في العالم من حيث التمثيل السياسي. وتثير هذه الفجوة القلق حيال تكييف الهيكل الاجتماعي بحيث يلائم المتعلمين الجدد. فزيادة التعليم تعني أن المتعلمين يعون حقوقهم، وعندما تغيب الآليات اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة على الصعيد السياسي، بما في ذلك المساواة بين الجنسين، يبلغ الإحباط مستويات غير مرغوب فيها على الصعيد الاجتماعي. وتسعى الإسكوا دائماً إلى تحقيق التغيير المؤسسي الذي يمكن أن يؤدي إلى حصيلة إيجابية للجميع: أي التغيير الذي يؤدي إلى إحراز التقدم في التشريعات التي تعزز المساواة في الحقوق، والمساواة بين الجنسين، بالوسائل السلمية.

ومن أكثر المسائل المثيرة للجدل استقرار العلاقات الاجتماعية التي تميّز منطقة الإسكوا. ويلاحظ خصوصاً فقدان إمكانية التكيّف مع الظروف الجديدة بحيث استمرت أشكال الإدارة الأبوية الموروثة والمتحجرة في تركيبها الهرمي. وعندما تتطلب اقتصادات السوق مرونة من المؤسسات، تستجيب الهياكل الاجتماعية ببعض الصلابة. ومع اعتماد الإيرادات النفطية على تقلبات السوق الدولية، تسهل المؤسسات الأبوية عملها بالاعتماد على الانحراف الشديد في تدفقات الموارد وتوزيع الثروة. ومما يثير النقاش حول عدم المرونة النسبية في المنطقة قضايا إعادة توزيع الثروة وكلفة التحوّل. ومن أجل البدء في تغيير الظروف الاجتماعية، لا بد للعديد من الأطراف الفاعلة في المجتمع الدولي أن تتفهم أن المعيار الدولي للمستقبل ينبغي أن يقوم على "استثمار/تجارة غير عسكريين" وعلى علاقة إيجابية متبادلة بين المصالح الخاصة والمصالح العامة.

ثانياً- التوصيات

الاستقرار السياسي هو الشرط اللازم والأساسي للتنمية في منطقة الإسكوا. فالمخاطر الناجمة عن التوتر السياسي، سواء أكانت حقيقية أم متوقعة، تُخفّض بإطراد من معدل الاستثمار، وبالتالي معدل النمو. وكل شيء يأتي عقب ذلك: فرأس المال البشري، والتكنولوجيا وغيرهما من عوامل الإنتاج المكثف تتراجع نتيجة لانخفاض الاستثمار المادي. وإذا كانت شدة المخاطر المحلية تحول دون حشد الموارد الوطنية الخاصة لزيادة الاستثمار والنمو واستحداث فرص العمل، فعندئذ ينبغي منح العمالة ورأس المال الإقليميين امتيازات وحقوقاً إضافية ضمن المنطقة ريثما يهدأ التوتر. كما ينبغي أن تواصل المصادر الرسمية دعم البنى الأساسية والاستثمار المادي في المنشآت والمعدات، أو أن تقوم بضمان الشركات الخاصة بشكل ما.

وستجد السياسة الاقتصادية في المنطقة منفذاً لها عن طريق التغيير المؤسسي الفعال والتحول بعيداً عن النشاط الريعي والاتجاه نحو النشاط الإنتاجي. ويتطلب تحرير بيئة الاستثمار وتعزيز الاستثمار الخاص مقابل الاستثمار العام استقراراً وضمانات مؤسسية للسوق تفتقر إليها المنطقة حالياً. وينبغي تنسيق سياسات الاستثمار على المستوى الإقليمي والدولي حتى تكون فعالة. وفي تحليل نهائي، يتبين أن انخفاض معدّل الاستثمار في المنطقة وما رافقه من انخفاض في الإنتاجية، نتج عنهما انخفاض في الأجور والمستويات المعيشية والرفاه العام.

وفيما يتعلق بالإصلاح النقدي والضريبي وإصلاح السوق المالية، تحتاج السلطات المالية والنقدية في منطقة الإسكوا إلى استعادة السيطرة على أدوات السياسة العامة. ففي مقام أول، ينبغي النظر في إمكانية التوسع المالي من خلال الإصلاحات المالية، وعن طريق تكوين قاعدة ضريبية مباشرة وتصاعدية وتحسين وجهة النفقات. وفي مقام ثانٍ، ينبغي إجراء إصلاحات إدارية جادّة لإعادة هيكلة القطاع العام وتعزيز شفافيته وإمكانية المساءلة في مجال تقديم الخدمات العامة. وفي مقام ثالث، لا بد من تعزيز نمو أسواق رأس المال الإقليمية وتعزيز تكاملها وتنويعها حتى تتمكن من أداء دور فعال في تمويل التنمية. وينبغي ترسيخ الأسواق المالية وأسواق رأس المال المحلية، وذلك يكون، جزئياً، من خلال دعم نمو الاستثمار ضمن المؤسسات (شركات التأمين وصناديق التقاعد وصناديق الاستثمار) ومن خلال تحسين تحرير البيئة التنظيمية المالية ضمن المنطقة أولاً. وأخيراً ينبغي توجيه السياسات والاستراتيجيات نحو تحسين وصول الشركات والمؤسسات الخاصة إلى التمويل عن طريق النظام المصرفي المحلي في الأجل القصير، وعن طريق تقوية أسواق رأس المال في الأجل الطويل.

وبغية الاستفادة من تحرير التجارة، لا بد أن تستكمل عملية التحرير بإصلاح مؤسسي وبسياسة صناعية ملائمة، إذ إن تحرير التجارة لن يكون بنّاءً ما لم ترافقه صناعات محلية ذات قدرة تنافسية. وينبغي أن يشمل الإصلاح، أولاً وأخيراً، التركيز على التكامل الإقليمي، والاستثمار الأجنبي المباشر، والاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف والثنائية.

ومسألة البطالة المرتفعة نسبياً التي تواجهها المنطقة اليوم، لطالما كانت متوقعة في الماضي بسبب ارتفاع النمو السكاني وبطء النمو الاقتصادي. وكانت الوصفات التي اقترحت للإصلاح آنذاك ذات طابع شامل: التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ومن الاقتصادات المقفلة إلى الاقتصادات المفتوحة، ومن الاقتصادات النفطية إلى الاقتصادات المتنوعة. ومنذ ذلك الحين أجرت بلدان كثيرة من المنطقة إصلاحات، بعضها بتدرج وبعضها ببطء، ولكن الوضع ليس مشرقاً في حالة البلدان التي أجرت إصلاحات كما في حالة البلدان الأخرى. فوصفات السياسة العامة في الماضي كانت عمومية جداً ولم تراع خصوصية هذه المنطقة. وفي ظل الظروف السائدة، لا تصح مقارنة هذه المنطقة حيث الوضع معقد، بمناطق أخرى أكثر استقراراً في العالم، وصياغة توصيات السياسة العامة على ذلك. فمنطقة الإسكوا تعيش في حالة حرب، ومواردها البشرية وموارد رأس المال فيها تجد ملاذاً لها في الخارج، والتبادل التجاري بين الدول الأعضاء في الإسكوا والعالم الخارجي يتجاوز معدل التبادل التجاري لتلك الدول فيما بينها. ولا تصلح الحلول الاقتصادية الصارمة في منطقة يعيش شعوبها هاجس الحرب في الفترات الفاصلة بين الحروب. فلا شك أن هناك حاجة إلى تحرير التجارة ولكن ضمن المنطقة أولاً.

وفي جو مفعم بالتوتر، يجب أن تتوخى الإسكوا حسن الاختيار حيال ما ينبغي تحريره وذلك فقط مقابل تنازلات الشركاء الكبار. وهناك حاجة أيضاً إلى تهيئة البيئة لنمو القطاع الخاص وتنميته، ولكن ما من ضرورة للرؤية القائلة بالعلاقة العدائية بين القطاعين العام والخاص. فعندما تشتد المخاطر على عوائد القطاع الخاص، وتكون الموارد وافرة، يستطيع القطاع العام الخاضع لإدارة جيدة أن يكون بمثابة ضمان للمصالح الخاصة. وينبغي التنويع بعيداً عن النفط، ولكن عندما يزداد الطلب على النفط بنسبة اثنين في المائة سنوياً، يصعب إظهار حسن أداء منتجي النفط في قطاعات أخرى، ما لم تتوثق الروابط بين الاقتصادات القائمة على النفط والاقتصادات المتنوعة.

ولا يمكن لأي بلد أن يصمد أمام متطلبات التحـــوّل المقبل الذي ستواجهه منطقة الإسكوا من غير تحول فـــــي السياسة العامة ينسق على المستويين الإقليمـــي والدولـــي. ففي المجال الاقتصادي، يمثل الحوار الإقليمي بقصد الإبقاء على الموارد الطبيعية والبشرية والمالية داخل المنطقـــة أو إعادتها إليها لأغراض التنمية الاقتصادية، خطـــوة أوليـــة في الاتجاه الصحيح.

ولا يزال هناك اثنا عشر عاماً قبل انقضاء المهلـــة المحددة لمؤتمر قمة الألفية. ولا يمكن للمجتمع الدولـــي أن يتلكأ حيال قضايا تخفيف حدة الفقر في منطقة هامة جـــــداً بالنسبة إلى الاستقرار العالمي. واستمرار الوضع الراهـــن هو نقيض ساطع للحق في العمل المنصوص عليـــــه فـــي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولهدف تخفيف حدة الفقر المعلن في مؤتمر قمة الألفية.