

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا
٢٠٠٥

ملخـص

Distr.
GENERAL

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

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٠٠٥

ملخـص

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٥

موجـز

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

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

المحتويات

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

مقدمة

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

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

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

٤- وتكمن المشكلة في مواجهة مسألة إدارة الاقتصاد الكلي-ي بوج-ود مجموعة مد-ددة م-ن القي-ود الاقتصادية، أهمها تلك المرتبطة بتطوير مؤسسات للمنطقة تلازمها، أو تنشأ مع نش-وئها، مذ-اطرة م-ا أو درجة ما من المخاطرة الجيوسياسية. فهناك عاملان رئيسيان يؤثران في مجرى التنمية: الد-رب، وع-دم الاطمئنان الناتج من التوتر السياسي، ومدى النجاح في توزيع مداخل المجتمعات وثرواتها-ا ب-ين مختلف-ف

طبقاتها. واقتصادات بلدان الإسكوا تنمو، إلى حد بعيد، "من الخارج"، وتحركها أسعار السد-لع والذ-وترات السياسية. وعندما تهبط أسعار النفط، يسير النمو في ركابها.

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

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

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

أولاً - الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة الإسكوا

ألف - الإطار العالمي

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

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

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

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

باء- تطورات قطاع النفط

١- الطلب والعرض العالميان

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

٢- تطور أسعار النفط

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

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

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

٤ - الإيرادات النفطية وأثر المكاسب غير المتوقعة على الاقتصاد الكلي

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

جيم - الدين العام في منطقة الإسكوا

١ - الدين العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي

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

٢ - الدين العام في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً

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

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

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

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

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

دال - التنمية الاقتصادية في منطقة الإسكوا

١ - النمو ومستويات المعيشة في عام ٢٠٠٤

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

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

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

٢ - النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي

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

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

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

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

ملاحظة: القوسان () يشيران إلى نمو سلبي.

(أ) تقديرات منقحة للإسكوا.

(ب) توقعات أجرتها الإسكوا.

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

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

٣ - النمو في البلدان ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً

٢٥ - أثمر اجتماع عوامل خارجية مؤاتية شملت انخفاض أسعار الفائدة على الـ دولار، وتوسع السد-ياحة المحلية، وتواصل الزيادة في التحويلات التي يجريها العمال وسائر تحويلات المداخل، نمواً سـد-ليماً للطلـب المحلي دفع بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى ٤,٩ في المائة، وهو أعلى معدل بلغه منذ عـام ٢٠٠٠. ولا تزال آفاق النمو الاقتصادي في عام ٢٠٠٥ مشرقة في هذه المنطقة الفرعية. فـرقم التوقـع الأولي لنمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال هذا العام هو ٥ في المائة (مع استثناء العراق وفلسطين).

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

٤ - ظروف العراق وفلسطين

٢٧ سيزل التوتر والاضطراب السياسيان يلقيان بظلالهما على آفاق النمو والتنمية الاقتصاديين الذ- ابئين في منطقتي الإسكوا اللتين تقوم فيهما النزاعات، وهما العراق وفلسطين. فالصدمات الذ- ي تصد- يب الذ- ناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحاضر تؤدي إلى هبوط مستويات الدخل الفردي وتجعل الفقر يتفش- ي. وقد ظهرت على الاقتصاد العراقي علامات الانتعاش الاقتصادي، فتحول من قاعدة متدنية جداً. وع- لاوة عل- ي ذلك، تحسن الناتج المحلي الإجمالي الفردي في هذا البلد تحسناً هائلاً وعكس اتجاه الهذ- وط ال- ذي ش- هدته الأعوام السابقة. وتستلزم جهود إعادة التأهيل مساهمات مالية وفنية ضخمة يتعذر تأمينها في الوقت الحاضر من الإيرادات النفطية والمنح مجتمعة. والعراق، الواقع تحت أعباء الديون والتعويضات والقيود الذ- ي تحد- د من القدرات في المجال النفطي، والغارق في وضع أمني شديد الاضطراب، لم يحقق بعد نمواً اقتصادياً يتسم بالاكتماء الذاتي.

٢٨ - أما الاقتصاد الفلسطيني فمقلّد وغير منفتح إلا على السلع وأسواق العمل الإسرائيلية. ونتيجة ل- ذلك، نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة ١,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤، بعد أن بلغ ٦,١ ف- ي المائ- ة ف- ي عام ٢٠٠٣. وقد نجم عن بناء المستوطنات الإسرائيلية و"جدار الفصل" في الضفة الغربية تقس- يم السد- وق المحلية وجعل كل أشكال النشاط الاقتصادي صعبة بل مستحيلة. ولا يزال النمو الاقتصادي يتعرقل تع- رقلاً شديداً بالاحتلال وبتدابيره الأمنية التضيقية، ويمكن أن يستمر الكساد الحالي في عام ٢٠٠٥. والأمل معقود على أن تؤدي المفاوضات التي تعقد مع الحكومة التي شكلت مؤخراً إلى إيج- اد ف- رص لتحس- ين النش- اط الاقتصادي الفلسطيني.

٥ - السياسة الاقتصادية

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

السريع للطلب المحلي. وقد أدت متانة وضع احتياطي العملات الأجنبية إلى ازدياد الاسد-تقرار الاقتصاد-ادي في الأردن ولبنان ومصر، لكن الضعف في مواجهة العوامل الخارجية ظل سائداً. وبالرغم من أنه، عند-دما تربط عملة وطنية ما بعملة أخرى، يكون دور السياسة النقدية في إدارة الطلب محدوداً، أمكن أن يلاحظ ف-ي غالبية بلدان الإسكوا، في عام ٢٠٠٤، الأثر غير المباشر الذي أحدثته هذه السياسات في خلق طلب-ب مح-ي سليم.

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

٦ - ظروف العمالة

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

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

٧ - القطاع الخارجي

٣٣ - في عام ٢٠٠٤، وصلت القيمة الإجمالية لصادرات بلدان الإسكوا السلعية إل-ى ٢٩٧ ملي-ار دولار، بينما بلغت قيمة الواردات ١٩٤ ملياراً. وبين الصادرات المشار إليها، خرجت نسبة ٨٦ ف-ي المائة م-ن مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تلقت أيضاً نسبة ٧٠ في المائة م-ن واردات جميع بلد-دان الإسكوا. وظلت منتجات النفط الخام وسائر المنتجات المرتبطة بالنفط هي السلع الرئيسة المصدرة م-ن

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

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

ثانياً - استراتيجيات إنمائية للخروج من ظروف الأزمات

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

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

مترابطة هي سياق الاقتصاد الكلي، والتجارة والتصنيع والعمالة، وتوزيع المداخل. وفيه -أ- يلبي ملخ-ص للاستنتاجات الرئيسية للمسح.

ألف - سياق الاقتصاد الكلي

٣٧ - تشمل الترتيبات المحلية لأسعار الصرف في غالبية بلدان الإسكوا جوانب سد-لبية لنظ-أملي أسد-عار الصرف المزدوجي القطب. فربط العملات المحلية بالدولار يفقد السياسة النقدية كل فعاليتها-أ، كم-أ ه-ي الحال في أي نظام ثابت لأسعار الصرف. ومن جهة ثانية، ينطوي التقلب المستمر للدولار على احتم-ال ارتفاع النفقات وفقدان الاطمئنان اللذين يرتبطان بتقلبات أسعار الصرف.

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

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

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

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

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

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

٤٣ - ونجاح التنسيق النقدي غير ممكن دون تحقيق الانسجام المالي. ومع إزالة سائر الحواجز المعرفية للتجارة بفضل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، يتزايد الاعتماد، من أجل توسيع الاستثمار في المشاريع المشتركة والتجارة البينية، على إلغاء الحواجز الضريبية التي تقف في وجه الأنشطة العابرة للحدود داخل المنطقة. فالاختلافات بين البلدان فيما يتعلق بالضرائب المفروضة على رؤوس الأمـ والـ سـ تجعل رؤوس الأموال تهرب من الاقتصادات العالية الضرائب إلى الاقتصادات المنخفضة الضرائب. وهذا التشـ وهـ الـ ذي يصيب سوق رؤوس الأموال، بسبب الضرائب سيفضي إلى عدم الفعالية في تخصـ يصـ الاسـ تثمارات في المنطقة، وربما أدى إلى قيام تنافس في مجال فرض الضرائب. ومن الضروري أن يحقق الانسـ جام بـ ين بلدان الإسكوا إذا كان المراد إزالة هذه التشوهات.

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

باء - التنسيق الإقليمي

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

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

٤٦ - ولا تنطبق هذه الافتراضات على معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا التي تعاني، بشكل مزمن، م-ن البطالة والعمالة الناقصة، وفائض في القدرات، وعدم كفاية استخدام الموارد، وتشوهات على نطاق واسع في معظم الأسواق. وفي هذه الظروف، فإن آثار التكامل الإقليمي المستند أساساً إلى تحرير التجارة هي محدودة في أفضل الحالات، وضارة في أسوأها؛ فبدون آليات تعويضية مناسبة، قد يزيد هذا السد-بيل ند-و التكامل-ل الإقليمي من التباين الاقتصادي بين البلدان الأعضاء في ظاهرة تعرف بالاستقطاب، حيث يجذ-ي الأعضاء-اء الأكثر تقدماً والأقوى في منطقة التجارة الحرة/الاتحاد الجمركي فوائد-د التج-ارة المد-رة ع-طى حسد-اب الشركاء الأقل تقدماً والأضعف. وكانت خيبة الأمل بسبب الآثار السلبية للاستقطاب أحد الأسباب الرئيسة-ية للأداء دون الأمثل للعديد من الخطط الإقليمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ومن جهة أخرى، ف-إن نج-اح التكامل الإقليمي في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا وجنوب أفريقيا في حقبة ما بعد الفصل العنصر-ي، يعزى، على الأقل في جزء منه، لرفض مصممي الخطتين مفهوم تحرير التجارة بوصد-فه المبد-دا الم-نظم الرئيسي. فقد كان المبدأ المسترشد به منذ البداية في خطة رابطة أمم جنوب شرق آسيا اعتماد اتفاق مفصل لإقامة منشآت وصناعات جديدة معينة، إلى جانب اعتماد تدابير في مجال التعريفات أو مج-ال آخ-ر م-ن مجالات السياسة العامة لضمان التنفيذ. وقد عولجت الضغوط المالية بدعم من مصرف التنمية الآسيوي.

٤٧ - وتتمثل الآثار بالنسبة إلى منطقة الإسكوا في أن تصميم خطة إقليمية فعالة يسد-توجب اتب-اع نه-ج مدروس بشكل أكبر يتم فيه التأكيد على التعاون والتنسيق بين البلدان الأعضاء بهدف إيجاد بيئة ممكنة أكث-ر ملائمة لمعالجة المشكلة الاقتصادية الأساسية في المنطقة، أي البطالة. وفي ضوء ذلك، من المعقول القول إن نجاح الجهود الأخيرة لإقامة منطقة عربية للتجارة الحرة سيكون مرتبطاً إلى حد بعيد-د بنج-اح التنسيق-يق الإقليمي الرامي إلى ترشيد هيكلية الإنتاج على الصعيد الإقليمي، وإيجاد فرص جد-دة للاسد-تثمار المحط-ي والأجنبي المربح، وضمان استقرار الاقتصاد الكلي من خلال تنسيق السياسات النقدية والمالية الموضحة ف-ي الجزء السابق. وسيطلب تحقيق المزيد من التكامل وجود خطط تعويضية مشتركة وعمليات تمويل إقليمية.

جيم - قضايا التجارة والتصنيع

٤٨ - قد يكون من السابق لأوانه التركيز على تحرير التجارة دون النفاذ إلى الأسواق والاستثمار في بذا-ء القدرات في الوقت نفسه. وتحتاج منطقة الإسكوا لرزمة سياسات ترم-ي إل-ى تقوي-ة الط-ابع الإقليم-ي للاقتصادات الوطنية. ونظراً إلى أن القطاع الأولي يهيمن على اقتصادات الإسكوا، فإن الحسابات التجارية-ة البينية لا تمثل سوى ٧-٨ في المائة من مجموع التجارة، ولو أن هناك اختلافاً كبيراً بين مختلف البلدان فيما يتعلق باعتمادها على التجارة بين بلدان الإسكوا. إلا أن الأولوية يجب أن تمنح لبناء القدرات الصناعية بدلاً من تنمية التجارة العالمية. وكثيراً ما يكون السبب في تجزؤ الأسواق في الاقتصادات الأكث-ر تنوع-اً ه-و أولويات الاستثمار داخل المنطقة في القطاعات غير التبادلية، ولا سيما القطاع العقاري. كذلك ف-إن الر-ع النفطي والمستوى الأعلى لنصيب الفرد من الدخل الذي يحدثه، لم يولد تاريخياً اهتماماً لدى اقتصادات الخليج بالسعي إلى تعميق التكامل الإقليمي مع الاقتصادات الأكثر تنوعاً.

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

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

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

دال - قضايا توزيع الدخل والبطالة

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

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

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

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

بشكل أكبر مؤشرات سوق العمل باستخدام البيانات المجمعة؛ ووضع ب- رامج تدريبية لمرحلة م-ا ب-ين المدرسة والعمل؛ وزيادة مراعاة التدريب المهني لاحتياجات السوق؛

(د) ينبغي الاضطلاع بإصلاحات مالية لتشجيع إيجاد العمالة، تشمل القطاع المصد-رفي، والقط-اع غير المصرفي، والسياسة النقدية، والانفتاح المالي والبيئة المؤسسية. وينبغي أن تركز ه-ذه الإصد-لاحات أساساً على القضايا التالية: قروض أطول أجلاً للمستثمرين بأسعار فائدة امتيازية، وعدد أقل من الاحتكارات، وقدر أكبر من السيولة، ومعلومات مالية دقيقة وموثوقة، وتشجيع الاستثمار المحلي وب-ين بلد-دان المنطقة، وشركات التأمين، وصناديق الاستثمار، وفرض الضرائب المباشرة، ويستحسن فرضها تدريجياً؛

(٥) ولبلوغ ذلك الهدف، هناك حاجة لطرائق ابتكارية وللمزيد م-ن التعم-لون ب-ين مختلف-ف ذوي المصلحة، بما في ذلك، في معظم الحالات، الحكومات والقطاع الخاص ومؤسسات الاس-ثمار والمنظم-ات المانحة. وهناك حاجة إلى أسواق رأسمال أكثر تكاملاً لتوفير رؤوس الأموال للمشاريع وأموال الاس-ثمار، وذلك بهدف تحسين كامل الهياكل الأساسية للمنطقة.

ثالثاً- الظروف والسياسات الاجتماعية

٥٣- في المجال الاجتماعي، لا تزال المنطقة تدور في حلقة مفرغة م-ن الفقر والبطالة والنزاع-ات العنيفة. وكل من هذه العوامل يعزز الآخر ويتفاعل مع معايير أخرى سلبية منها نظم الحماية-ة الاجتماعية الضعيفة أو المتواهية، وأنماط الحكم البعيدة عن المشاركة، والتجزؤ، والنم-و المعتمد، واعتم-اد أسد-لوب الصدمات العنيفة في الإصلاحات الاقتصادية، مما يؤدي إلى تفاقم الأوضاع الاجتماعية وت-أثر مجموع-ات كبيرة من السكان.

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

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

السياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر

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

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

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

رابعاً - قضايا التنمية المستدامة

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

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

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

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

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

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

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

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

خامساً - الاستنتاجات

٦٠ - أنيطت بالإسكوا عند تأسيسها مهمة تعزيز التعاون الاقتصادي في المنطقة. ومن فوائد اتخاذ مزي-د من التدابير الرامية إلى تحقيق التكامل في المنطقة تخفيض مخاطر الاستثمار والتركيز عل-ى الاسد-تثمارات الضرورية جداً في البنى التحتية والمصانع والمعدات. ولكن هناك عوائق مؤسسية كبي-رة أم-ام التعا-اون الاقتصادي، خاصة مع تعدد مصالح المنطقة ككل وبلدان المنطقة كل على حدة والبلد-دان الخارج-ة ع-ن المنطقة. والواقع أن قلة التقدم الفعّال نحو تعزيز عناصر العرض والطلب فيما بين بلدان المنطقة تشير إل-ى

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

٦١- وينبغي وضع إطار للسياسات العامة يتناول عملية الإصلاح في المنطقة م-ن منظ-ور متكامل-ل، إذ ينبغي النظر إلى تحدي التنمية كعملية تؤدي في النهاية إلى نتائج إيجابية بالنسبة إلى جميع-ع المعني-ين ف-ي المنطقة. وينبغي الاستفادة من الإنجازات لتعزيز الحوار الذي يؤدي إلى تخفيف التوتر الإقليمي-ي وتبديد-ده. وقد يكون تدني مستوى التنمية مرتبطاً باحتمال نشوب النزاعات بحيث يؤدي أحد العاملين إلى تعزيز الآخر. ولذلك، لا شك في أن بإمكان البلدان الأعضاء أن تجني فوائد أكبر من الأمن والاستقرار السياسي مما تجني-ي من ارتفاع أسعار النفط لمرة واحدة. وعموماً، يستحسن وضع السياسات الإقليمية التي تشدد ع-لى القضا-ايا الاقتصادية التي تؤدي إلى رأب الصدع بين القطاعين الخاص والعام بحيث يخضع القطاع الع-ام للمس-اءلة، ويجري تشجيع المبادرات والاستثمارات الخاصة، وتصبح المؤسسات أكثر ديمقراطية. وقد يكون من الحكمة عموماً التطرق إلى موضوع الإصلاح المؤسسي في إطار سيادة البلدان الأعضاء. ورغم ذلك، يبق-ى أذ-ه لا بد من زيادة مساهمة عامل الترابط بين مختلف المصالح في تحقيق الرفاه في المنطقة وذلك م-ن خ-لال إعادة تخصيص الموارد وسياسات إعادة التوزيع وتنقيح الأطر القانونية والمؤسسية القديمة.

٦٢- وتشير نتائج بحوث الإسكوا مرة أخرى إلى أنه ينبغي البدء بالاستثمار أو بعقد معاهدة ب-ين بل-دان المنطقة تمنح الحصانة وتوفر الحماية لليد العاملة الإقليمية ورأس المال الإقليمي. وينبغي أن يستمر القط-اع العام الخاضع للمساءلة العامة في تأدية دوره في توفير نوع من الض-مانة للاس-ثمار الخ-اص ولا ينبغي-ي التركيز على النمو فقط، ولا سيما في ظل الظروف غير المستقرة. وفي حل بديل من الض-روري اعتم-اد نهج متكامل للتنمية يراعي الحاجات الاجتماعية ومستلزمات الاستدامة. فإذا م-ا اس-ثمر الاس-ثمار ف-ي الانخفاض ومعدلات البطالة في الارتفاع، خاصة في البلدان ذات الاقتصادات المتنوعة، قد يكون من الصعب جداً تصحيح هذه الاتجاهات بعد أن تصبح آثارها الاجتماعية ثابتة.

٦٣- ويشكل عدم الاستقرار السياسي، الحقيقي أو المتصور، عائقاً رئيسياً أمام الاستثمار الأجنبي والإقليمي في المصانع والمعدات. كما تنخفض مساهمة المعرفة والتكنولوجيا في النمو الاقتصادي، أكثر-ر ف-أكثر، نتيجة لانخفاض معدلات الاستثمار. وفي ظل عدم الاستقرار السياسي وما ينتج عنه من تدن ف-ي مس-توى التنمية المؤسسية، لم تتمكن الاقتصادات من استيعاب العنصر الأساسي للزيادة في الإنتاجية وأصبحت أكثر-ر عرضة للصدمات والتقلبات الطارئة. وعلاوة على ذلك، أدى عدم الاستقرار السياسي إلى تركي-ز الجه-ود الإنمائية على تحقيق الاستقرار وتحويل الموارد من تكوين رأس المال الاقتصادي والاجتماعي إل-ى تك-وين "رأس المال السياسي" من أجل تحقيق الاستقرار السياسي، وقد يك-ون ه-ذا أدى إل-ى خ-ل ف-ي توزيع-ع الدخل والثروة. ولذلك، لا بد من وضع سياسات إنمائية تركز على إعادة الإعمار وتشجع تكوين رأس المال المادي والبشري من أجل التنمية وتعنى بتحديث المؤسسات بهدف زيادة كفاءته-ا. ولتعتظ-يم الفاذ-ة م-ن السياسات الاستراتيجية، ينبغي أن تقوم هذه السياسات على الرفاه المشترك الذي يتم تحقيقه من خلال التكامل الإقليمي والسياسات الاجتماعية التي تكفل إعادة توزيع الفوائد. كما ينبغي أن تقوم السياسات الاقتصادية على أساس أن تحقيق التنمية العامة يعني تحقيق مزيد من الأمن والاستقرار. وعند إصلاح المؤس-سات وتهيئ-ة المنطقة لاستقبال تدفقات رأس المال واليد العاملة فيما بين بلدانها سترتفع معدلات الاستثمار وسيتسارع النمو الاقتصادي وسيصبح من الممكن استيعاب جزء من الفائض في اليد العاملة. ويشكل الارتفاع الح-الي ف-ي أسعار النفط فرصة للإصلاح ولمزيد من التنمية المالية والاقتصادية ولحل أزمة المنطقة الطويلة الأمد فيم-ا يتعلق بالعمالة وانخفاض النمو، كما يشكل فرصة لوضع الخطط الملائمة لحماية موارد المنطقة الطبعي-ة وثرواتها الدفينة.