تقرير التنمية العربية: نحو منهج بديل للإصلاح الاقتصادي

(الكويت: المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٣).

أحمد الكواز

مستشار أول، مقرّر لجنة البحوث، المعهد العربي للتخطيط.

صدر عن المعهد العربي للتخطيط العدد الأول من **تقرير التنمية العربية: نحو منهج هيكلي للإصلاح الاقتصادي** وهو يتكون من فصل تمهيدي يوضح الجهود التنموية بعد فترة الاستقلال السياسي ولغاية نهاية السبعينيات ونهاية الثمانينيات من القرن الماضي. بالإضافة إلى خمسة فصول (مع ملحق للجداول والأشكال لكل فصل من الفصول). ويسبق ذلك تقديم وملخص تنفيذي.

اهتم **الفصل التمهيدي** ببيان حقيقة أن ما كانت تعانيه البلدان العربية بعد فترات الاستقلال لا يعود أساساً إلى سياسات الإصلاح الاقتصادي التي طُبقت في الفترات اللاحقة، بل إلى نمط الإدارة الاقتصادية آنذاك. كما عرض هذا الفصل واقع التوازنات الداخلية (أوضاع الموازنات العامة) والخارجية (أوضاع الموازين التجارية) للبلدان العربية خلال الفترة بعد الاستقلال ولغاية منتصف السبعينيات وبداية الثمانينيات، أي قبل البدء بسياسات الإصلاح الاقتصادي المرتبطة بمؤسسات التمويل الدولية. كما شمل هذا التمهيد واقع الهيكل السكاني وأسواق العمل في تلك الفترة.

ويهتم **الفصل الأول** بالقطاع الزراعي العربي، و**الثاني** بالقطاع الصناعي التحويلي العربي، ويتناول **الفصل الثالث** رأس المال البشري: التعليم والصحة؛ ويهتم **الفصل الرابع** بتمويل التنمية وتوسيع الحيّز المالي، في حين يتطرق **الفصل الخامس** إلى الشروط المسبقة الواجب توافرها لأي جهد تنموي. ويهدف التقرير أساساً إلى إبراز أهم القيود الهيكلية التي واجهت وتواجه جهود التنمية العربية سواء في المجال الزراعي، والصناعي التحويلي، والتنمية البشرية، وتمويل التنمية. كما يحرص هذا التقرير على إبراز أهم الشروط التي يجب أن تسبق عمل السياسات أو توازيها حتى يمكن الوصول إلى نتائج تتجسّد في تحقيق مستوى معيّن من التنمية بمعناها الواسع (يقصد بهذا المعنى توسيع الخيارات أمام الناس للحصول على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية).

أولاً: القطاع الزراعي العربي

أشار التقرير في هذا الفصل إلى أن البلدان العربية شهدت نسب اكتفاء ذاتي زراعي على

مستوى أهم المجموعات الغذائية وصلت إلى حوالى ٧٧ بالمئة على المستوى العربي عام ١٩٧٧. إلّا أنها انخفضت إلى نسبة ٤٩,٢ بالمئة عام ٢٠٠٩. ويعود ذلك أساساً إلى نمط الإدارة الاقتصادية القائمة على التطبيق السيئ للسياسة الصناعية المستجدة في سياسة إحلال الواردات (وليس لهذه السياسة بحد ذاتها)، والتي نتج منها إهمال للقطاع الزراعي وبتحيّز للقطاع الصناعي التحويلي، بالإضافة إلى ما شاب برامج الإصلاح الزراعي (تعتبر تجارب مصر، والعراق، والجزائر، وسورية من أهم التجارب في مجال هذا النوع من الإصلاح) في تلك الفترة. وقد ترتب على هذه الإصلاحات الزراعية العديد من المثالب منها على سبيل المثال:

أولاً، ما عدا التجربة الجزائرية تم إبعاد الريف عن اتخاذ القرارات الخاصة بإعادة توزيع الثروة على شكل أراضٍ زراعية، واتخاذ القرارات من خلال آلية مركزية تفتقر إلى الدراية التامة بخصوصيات الأرياف.

ثانياً، اهتمام قليل برفع الإنتاج والإنتاجية بالشكل الذي يتسق مع مواجهة الطلب المتنامي على السلع الزراعية الناتج من هجرة العمالة الزراعية للقطاع الصناعي الحضري.

ثالثاً، انخفاض حصة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، واستمرار استيعابه لحصة أكبر من العمالة.

رابعاً، ترتّب على هذا التدهور في أداء القطاع الزراعي، ضمن نتائج أخرى، بدء تنامي العجز في الحساب التجاري الزراعي، حيث وصل هذا العجز إلى قيم سالبة في البلدان العربية كافة للمجموعات الغذائية الرئيسية. كما تدهورت نسب الاكتفاء الذاتي على مستوى هذه الحبوب في حالة تونس، فبعد أن كانت ٧٣,٨ بالمئة عام ١٩٧٧ انخفضت إلى ٢٨,١ بالمئة عام ٢٠٠٩. وانخفاضها في حالة الأردن أيضاً من ٤٤,٤ بالمئة عام ١٩٧٧ إلى ٣,٢ بالمئة عام ٢٠٠٩. وفي العراق من ٩٤ بالمئة عام ١٩٧٧ إلى ٣٧,٨ بالمئة عام ٢٠٠٩، مع تحسن الوضع نسبياً في حالة مصر (ما عدا القمح) من ٣٨,٤ بالمئة إلى ٨١,١ بالمئة تباعاً. وأدّى ذلك، ضمن أسباب عديدة، إلى تدهور في إنتاجية العمل الزراعي بسبب التحيّز ضد القطاع الزراعي. حيث فاقت إنتاجية العمل الزراعي في البلدان المتقدمة حوالى ضعفي ونصف نظيرتها في البلدان العربية.

لعلّ من أهم التحديات التي واجهها القطاع الزراعي، ولا يزال، هي ندرة المياه وسوء استخدامها، علماً بأن هذا القطاع يستخدم أكثر من ٨٠ بالمئة من استخدامات المياه الكلية. وقد تجسّدت أزمة المياه، على المستوى الكلي، على شكل انخفاض في حصة الفرد من المياه والتي وصلت إلى أقل من ٥٠٠ متر مكعب سنوياً في بعض البلدان. وتشهد البلدان العربية كافة خلال الفترة ٢٠٠٩ ـ ١٩٧٧ انخفاضاً تدريجياً في حصة الفرد من المياه.

ولعلّ من أهم المشاكل التي يواجهها القطاع الزراعي العربي هي ارتفاع الفاقد الزراعي الذي قدّر بحوالى ٨٩,٢ بالمئة كم^{٣}/ سنة مقارنة بـ ٤,٤ بالمئة كم^{٣}/ سنة للقطاع الصناعي و٥,٩ بالمئة كم^{٣}/ سنة للاستخدامات المحلية. ويساوي الفاقد في القطاع الزراعي، تقريباً، العجز المائي المتوقع عام ٢٠٥٠. كما تطرق التقرير هنا إلى أنواع المياه: الزرقاء، والخضراء، والرمادية (مفاهيم البصمة المائية)، والمياه الافتراضية واسقاطاتها في البلدان العربية. كما

يعاني هذا القطاع الآثار السلبية لتطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي لمؤسسات التمويل الدولية وما تضمنته من آثار في مستوى إعادة التوزيع المحصولي على أساس المؤشرات السعرية لا على أساس الحاجات الأساسية؛ على سبيل المثال، تقلص المساحات المزروعة بالقمح بعد تطبيق هذه السياسات، والتخلص من الجمعيات التسويقية التي كانت مسؤولة عن ضمان تسويق المنتجات الزراعية؛ إضافة إلى ارتفاع المدخلات الزراعية بفعل سياسة تحرير الأسعار التي تتبناها مثل هذه البرامج.

ثانياً: القطاع الصناعي التحويلي العربي

تناول **الفصل الثاني** القطاع الصناعي التحويلي العربي بخاصة بعد فترات الاستقرار السياسي والتوجه نحو جعل هذا القطاع المحرك الرئيسي لتنويع مصادر الدخل. وقد تم الاعتماد في تنفيذ الأهداف الصناعية على سياسة إحلال الواردات (بتطبيقاتها العربية التي نتج منها استمرار إنتاج السلع الاستهلاكية أساساً، وجمود التحول نسبياً أحياناً، وأساسياً أحياناً أخرى نحو إنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية، وإعادة توجيه الإنتاج نحو السوق الخارجي في الفترات اللاحقة).

وقد ترتب على التطبيق السيئ لسياسات إحلال الواردات عدم تحقيق أهداف القطاع الصناعي المتمثلة على سبيل المثال، بإصلاح العجز في الميزان التجاري الصناعي من حيث تقليل استيراد المنتجات الصناعية النهائية، وتنويع مصادر الدخل، واستيعاب مزيد من العمالة في القطاع الصناعي على أسس من الكفاءة، وتوفير مصادر ضريبية من خلال ضرائب الدخل على الأفراد والشركات كأداة لحل مشاكل الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي انعكس سلباً على الميزان التجاري الصناعي. وكذلك استمر هذا القطاع منتجاً للسلع الصناعية ذات المحتوى من الموارد الطبيعية وبقية مساهمته محدودة في إنتاج السلع ذات المحتوى المتوسط والمرتفع.

وقد ترتب أيضاً على التطبيق السيئ لسياسات إحلال الواردات وجمودها ضمن حدود السوق المحلي، من ناحية، وعدم تحوّل الإنتاج بشكل أساسي وجوهري نحو صناعات السلع الوسيطة والرأسمالية، من ناحية أخرى؛ ترتب على ذلك عدم اكتساب الخبرة في الصناعات ذات الأساس المعرفي والقادرة على التنافس دولياً. كما تأثر التعاون الصناعي العربي البيني سلباً بفعل هذا النمط التطبيقي من السياسات الصناعية، وذلك من حيث عدم توافق منتجات الصناعات التحويلية العربية، وفي حالات كثيرة، مع حاجات البلدان العربية من هذه المنتجات. وبالشكل الذي لن يؤثر في خفض واردات البلدان العربية من السلع الصناعية من الدول المتقدمة.

وقد حاول التقرير اختبار مدى أهمية مصادر النمو الصناعي العربي في معدلات النمو الصناعية أو العرض الكلي الصناعي (طلب محلي، وطلب إحلال الواردات، وطلب صادرات). وتم ذلك من خلال الاستشهاد بحالتين: **الأولى** تمثل بلداً عربياً نفطياً: دولة الكويت، و**الثانية** تمثل بلداً عربياً غير نفطي أساساً: جمهورية مصر العربية. وذلك باستخدام جداول التشابك الصناعي لهذه الدول لعدد من السنين. وقد أظهرت نتائج القياس أن البلدين وبغض النظر عن اعتمادهما على مورد نفطي، أو عدم اعتمادهما، فإن مصادر النمو تجسدت

أساساً في الطلب المحلي وإحلال الواردات، مع مساهمة ضعيفة للصادرات (ما عدا صادرات النفط الخام). وهو الأمر الذي يوحي بالدور الفعال الذي مارسته الجهود التطبيقية لسياسة إحلال الواردات في مثل هذه النتائج. كما أن هذه السياسات الصناعية المتبعة في البلدان العربية لن تخلق ترابطاً قوياً سواء أكان أمامياً (بمعنى بيع المنتجين الصناعيين العرب لمدخلات وسيطة منتجة محلياً) أم خلفياً (بمعنى شراء المنتجين الصناعيين العرب لمدخلات وسيطة منتجة محلياً).

وقد حاول هذا الفصل أيضاً عرض أهم معالم السياسة الصناعية العربية، على سبيل المثال، في كل من الكويت، والسعودية، والإمارات، والأردن. وقد أوضحت نتائج المسوحات أن محاولة الاتجاه نحو تحرير القطاع الصناعي العربي من خلال خفض التعريفة الجمركية (سواء بالنسبة إلى البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أو غير الأعضاء) لم تكن موفقة إلى حد بعيد. كما أن الاتجاه نحو تحرير سعر الصرف على أمل زيادة الصادرات لم يترتب عليه زيادة ملموسة في الصادرات الصناعية بفعل هذا الخفض؛ حيث لوحظ في حالات عربية أن ارتفاع أسعار الصرف قد ارتبط بارتفاع في الصادرات، والعكس صحيح.

وأشار التقرير هنا إلى أن تحرير القطاع الصناعي(وهو أمر مرتبط ارتباطاً رئيسياً بنمط الإدارة الاقتصادية العربية) من الصعوبة أن يؤثر إيجاباً في تحسين وضع التجارة الخارجية الصناعية ما لم توضع شروط مسبقة لعلّ من أهمها نجاح السياسة الصناعية في خلق منتجات صناعية تنافسية في السوق المحلي والدولي. وهو الأمر الذي لم يتحقق إلى حدٍّ بعيد في تجارب البلدان العربية. كما لاحظ التقرير أن هناك تبايناً كبيراً ما بين التعريفة الجمركية الصناعية للدولة الأولى بالرعاية، والتعريفة الجمركية الصناعية المربوطة (في حالة البلدان العربية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية)، حيث تفوق معدلات التعريفة المربوطة تلك الخاصة بالدولة الأولى بالرعاية. وبالتالي ما زال هناك متسع أمام السياسة الصناعية العربية لاستخدام رفع التعريفة الجمركية كأحد أدوات السياسة الصناعية (انظر الجدول ٢/ ١٥ في ملحق الفصل الثاني في التقرير). كما تطرق التقرير هنا إلى هياكل القيود غير الجمركية، وكذلك مراتب التنافسية الصناعية العربية في عدد من البلدان العربية.

ثالثاً: رأس المال البشري: التعليم والصحة

تناول **الفصل الثالث** موضوع رأس المال البشري العربي اعتماداً على مؤشرين رئيسيين هما: التعليم والصحة. وقبل ذلك تطرق إلى أهمية الخدمات في الاقتصاد على أساس كونها توفر مدخلاً وسيطاً مهماً لجميع الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى كون الخدمات سوف تتعرض إلى ارتفاع محتمل بالأسعار بعد تحرير أهم القطاعات الخدمية، علماً بأن هناك ١٣ بلداً عربياً أعضاء في منظمة التجارة العالمية. وعند الحديث عن التعليم، تطرق التقرير إلى نوعية التعليم في البلدان العربية، وذلك بالاعتماد على عدد من المؤشرات منها الرضا بنوعية التعليم، حيث أظهرت النتائج أن أفضل بلد في هذا المجال هو الإمارات (٦, ٨٠ بالمئة من السكان راضون عن نوعية التعليم، تليها البحرين: ٥, ٨٠ بالمئة، تليها عُمان: ٧٠ بالمئة، وراوحت النسبة

في حالة بقية البلدان العربية ما بين ٦٩,٩ بالمئة في حالة قطر إلى ٣٧,٢ بالمئة في حالة اليمن. علماً بأن المستوى الدولي وصل إلى ٤٦,٢ بالمئة، وذلك لعام ٢٠١١).

كما تطرق التقرير هنا، ولقياس نوعية التعليم، إلى نتائج تقرير الاتجاهات العالمية لدراسة العلوم والرياضيات (TIMSS)، حيث لم يحصل أي قطر عربي على الحد المتوسط المقبول كحد فاصل ما بين النجاح والفشل (٥٠٠ نقطة) حسب إحصاءات عام ٢٠١١. وكمعيار ثالث لنوعية التعليم أشار التقرير إلى تصنيف الجامعات العربية دولياً لعام ٢٠١٣، والذي يعتمد على عدة معايير من أهمها عدد الحاصلين على جائزة نوبل وجائزة فيلرز في الرياضيات، وعدد الاستثمارات في البحوث، وعدد البحوث المنشورة في دوريات مرموقة، وغيرها. وقد شمل هذا التصنيف ٢١٢٥٠ جامعة في مختلف أنحاء العالم. وقد وقعت أغلب الجامعات العربية (١٢٦ جامعة مشمولة ضمن ترتيب (١٨٠٠٠ ـ ١٦٠٠١)؛ علماً بأن جامعة الملك سعود وصلت إلى المرتبة ٣٠٠، وجامعة القاهرة صُنِّفَت ضمن أفضل ٥٠٠ جامعة، لعام ٢٠١١. واعتمد المؤشر الخامس لنوعية التعليم على مدى تمتع المدارس بالأعداد الكافية من المعلمين حسب ما ورد في التقرير العالمي لرصد التعليم العام الصادر من اليونسكو عام ٢٠١١، حيث أوضح أن البلدان العربية تحتاج إلى توفير ١,٥ مليون وظيفة معلم لمواجهة متطلبات التعليم لعام ٢٠١٥.

كما أشار التقرير في مجال التعليم إلى النواحي الخاصة بعدالة توزيع التعليم (على أساس سنوات الدراسة). ولاحظ التقرير أن توزيع التعليم لا يتصف بالتوزيع العادل، حيث وصل الرقم القياسي للتعليم المعدل إلى ٠,٥٣١ في لبنان و٠,٥٤١ في الأردن و٠,٣٤٧ في مصر و٠,٢٤٣ في العراق و٠,١٥٦ في اليمن. ووصلت قيمة هذا الرقم على المستوى العربي ٠,٣٢، وفي أمريكا اللاتينية ٠,٥٣٢ حسب آخر الإحصاءات المتوافرة. وأورد التقرير المؤشر الخاص بنوعية المدارس وتأثيرها في نوعية التعليم، وتمت الإشارة هنا إلى حالة اليمن والتي لم تظهر نتائج مشجعة حول نوعية المدارس.

وأشار التقرير أيضاً إلى بعض الآراء للتعاون مع نوعية التعليم مثل الجانب التمويلي وأهمية استغلال «الحيز المالي» وإعادة «تخصيص الإنفاق العام». علماً بأن البلدان العربية أنفقت عام ٢٠١٠ ما نسبته ٥,٥ بالمئة من ناتجها المحلي الإجمالي على الإنفاق العسكري، و٣,٩ بالمئة على التعليم، مقارنة بـ ٢,٧ بالمئة في أوروبا وآسيا الوسطى، و١,٤ بالمئة في أمريكا اللاتينية، و٢,٥ بالمئة في جنوب آسيا، وعلى مستوى العالم ٢,٦ بالمئة.

كما تطرق التقرير هنا إلى علاقة نوعية التعليم والصراعات وعدم الاستقرار، وأشار إلى أن هناك حوالى ستة بلدان عربية متأثرة بالصراعات: الصومال واليمن والعراق وفلسطين المحتلة والسودان والجزائر. واستشهد التقرير بحالة العراق لتوضيح العلاقة ما بين عدم الاستقرار والصراعات والتعليم، حيث اتضح أن هناك أقل من ١٠ بالمئة من الأطفال ما بين سن ٥ ـ ٤ يتمتعون بأي شكل من أشكال التعليم قبل الابتدائي، علماً بأن هذه النسبة تصل إلى ١٨ بالمئة في دول الإقليم. كما تعرّض ٨٥ بالمئة من أطفال العراق (ما بين سن ٨ ـ ١ سنوات) إلى العنف خلال الفترة ٢٠١٠ ـ ٢٠٠٥. كما تعرّضت منذ عام ٢٠٠٣ حوالى ٣١٥٩٨ مؤسسة تعليمية

للعنف حسب إحصاءات وزارة التنمية العراقية. وأشار التقرير إلى أهمية التدخل السريع للدولة لمعالجة القدرة على القراءة على مستوى البلدان العربية في المراحل الابتدائية، لما لذلك من أثر في نوعية التعليم في المراحل اللاحقة، وتتجسد هذه القدرة في ضعف فكّ شفرة الكلمات (القراءة السليمة للكلمات Decode)، حيث تشير حالة ثلاثة بلدان عربية في الفترة ٢٠١٢ ـ ٢٠٠٧ إلى أن نسبة غير القادرين على فكّ الشفرة تعادل ٤٢ بالمئة (علماً بأن فنلندا والنرويج وأيسلندا تعالج هذه الظاهرة بترحيل هؤلاء التلاميذ غير القادرين على فكّ هذه الشفرات إلى المراحل اللاحقة لضمان مخالطتهم لمستويات أفضل؛ إضافة إلى أهمية تثقيف الأم والعائلة للمحافظة على جو تعليمي للتلاميذ).

وتطرق التقرير في مجال التعليم أيضاً إلى ضعف براءات الاختراع المقدمة من قبل البلدان العربية وأن أغلبها يساهم به غير المقيمين، حيث شكلت مساهمة غير المقيمين عام ٢٠١١ حوالى ٨٩,٥ بالمئة في الجزائر، و٧٢ بالمئة في مصر، و٩٠ بالمئة في الأردن، و٦٤,٩ بالمئة في السعودية، علماً بأن هذه النسبة وصلت إلى ٣٦,٨ بالمئة في النرويج، و٥,٥ بالمئة في حالة تركيا، الأمر الذي يستدعي أهمية دمج غير المقيمين بالبحث والتطوير لغاية ما يتم اعتبارهم كمقيمين (مواطنين)، كما الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يسهل دمج العلماء بقوة العمل العلمية المواطِنة.

وتطرق التقرير هنا إلى ما قامت بنشره البلدان العربية في الدوريات المحكمة دولياً، والذي تركّز وفقاً لإحصاءات عام ٢٠١٠ في مصر ثم السعودية ثم تونس. ولوحظ أن الاهتمام بالبحوث الزراعية جاء في المقام الرابع أو الخامس في العديد من البلدان العربية، وهو الأمر الذي لا يتسق مع أهمية الاهتمام بالقطاع الزراعي وضرورة رفع الإنتاجية لمعالجة عجوزات الحساب التجاري الزراعي، كما ورد في **الفصل الأول**.

وتناول التقرير أيضاً بعض المؤشرات الخاصة بحصة كل مليون من السكان من الباحثين وفقاً لآخر إحصاءات متاحة لعام ٢٠٠٧، حيث وصلت أفضل هذه النسب في حالة تونس إلى ٢٧٦١ باحثاً لكل مليون من السكان، ثم مصر ١١٩٨ باحثاً، علماً بأن هذه الحصة تصل إلى ٤٦٦٣ باحثاً في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي سنغافورة ٦٠٨٨ باحثاً.

وأشار التقرير أيضاً في هذا المجال إلى أنه رغم اتساع برامج الإصلاح الحالية نحو خصخصة الأنشطة إلا أن مساهمة القطاع الخاص لا تزال متواضعة في تمويل البحوث والتطوير، حيث لا يزال العبء الأكبر على الحكومة: ١٠٠ بالمئة في الكويت، و٨٧ بالمئة في المغرب، و٦٦,٣ بالمئة في السودان، و٨٥,٦ بالمئة في حالة سورية، وذلك لعام ٢٠٠٧. علماً بأن مساهمة القطاع الخاص في تمويل البحث والتطوير وصلت في الولايات المتحدة الأمريكية إلى ٧٦,٢ بالمئة، وماليزيا ٨٤,٩ بالمئة للعام نفسه.

وأشار التقرير هنا أيضاً إلى تواضع نواتج التعليم على خلق اقتصاد معرفي وأهمية ذلك في سرعة تحول الصادرات ذات المحتوى التكنولوجي المتوسط والمرتفع، حيث حققت ثمانية بلدان عربية فقط تحسناً في مؤشرات الاقتصاد المعرفي، الصادر من البنك الدولي، ما بين عامي ٢٠١٢ ـ ٢٠٠٠، في حين حققت

تسعة بلدان عربية أخرى تراجعاً في قيمة هذه المؤشرات، إضافة إلى كون البلدان العربية هي أقل من المتوسط العالمي لمؤشرات الاقتصاد المعرفي.

وتناول هذا الفصل أيضاً العلاقة ما بين التعليم والبطالة مع إشارة خاصة إلى بطالة الشباب باعتبارها من أهم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تواجه الإدارة الاقتصادية؛ حيث أشار التقرير إلى أن هناك حوالى ٧٥ مليون عاطل من الشباب (٢٤ ـ ١٥ سنة) على المستوى الدولي، في حين تصل بطالة الشباب عربياً إلى حوالى ٢٧ بالمئة. وتمتد هذه البطالة إلى أكثر من ثلاث سنوات في مصر، والذين يمثلون حوالى ٤٠,٥ بالمئة من إجمالي عدد المتعطلين، وتصل هذه النسبة إلى ١٨ بالمئة في حالة المتعطلين لسنتين أو أكثر، و١١ بالمئة للمتعطلين لأقل من سنة. وتطرق التقرير إلى هذه الفترات حسب المستويات التعليمية في حالتي مصر وتونس (حسب توافر المعلومات)، الأمر الذي حدا البلدان العربية على إصدار «العقد العربي للتشغيل»، كما أصدر البنك الإسلامي ومؤسسة التمويل الدولية مبادرة «التعلّم من أجل التشغيل».

وركّز التقرير في هذا المجال على ضرورة انتهاج سياسة «التعليم الذي يخدم التشغيل» وما يترتب على ذلك من إعادة النظر في التخصصات الحالية من المخرجات التعليمية للنظام التعليمي العربي (أشار التقرير إلى بعض الحقائق عن هذه المخرجات وإلى اقتراح لتعزيز سياسة «التمهن» (Apprenticeship) فتطرق إلى التجربة الألمانية وإسقاطاتها المصرية واللبنانية. كما اقترح إمكان استخدام أنظمة «كوبونات التعليم» باعتبارها إحدى الأدوات المتاحة لتوفير الخدمات التعليمية المجانية للفئات الدخلية المنخفضة الدخل، ضماناً لعدالة توزيعها. كما تناول الفصل أوضاع عمالة الأطفال مع إشارة إلى حالتي مصر والعراق.

وتناول هذا الفصل أيضاً الخدمات الصحية، باعتبارها أحد مؤشرات رأس المال البشري إضافة إلى التعليم، وأورد أهمية توفير هذه الخدمات لكل المحتاجين بغض النظر عن متوسط دخل الفرد. وتمت الإشارة هنا إلى بعض المرجعيات في هذا المجال مثل «دستور منظمة الصحة العالمية» و«إعلان ألماآتة» و«الإعلان العالمي لحقوق الإنسان». ثم تطرق إلى الوضع الصحي العربي وتطوراته الإيجابية الحاصلة في مجال انخفاض معدل المواليد، وكذلك معدل الوفيات، ونجاح أغلب البلدان العربية في تحقيق هدف الصحة الإنمائية (أي التحسن في وسائل تنظيم الأسرة، والحصول على الرعاية أثناء الحمل، ومعدل إنجاب المراهقات، والعناية الصحية بعد الولادة).

وأوضح التقرير هنا العلاقة ما بين التحولات في شكل الهرم السكاني وإسقاطاتها في الطلب على الخدمات الصحية، حيث ميّز بين أربعة أشكال للهرم السكاني العربي:

(أ) نموذج شبه انتقالي (فلسطين والصومال واليمن وجزر القمر)، حيث تميز هذا النموذج بارتفاع معدل المواليد ونمو سكاني سريع.

(ب) النموذج الانتقالي المبكر (العراق ومصر) الذي يتميز بارتفاع معدل المواليد ولكن أقل من (أ)، وكذلك بمعدل نمو سكاني كبير.

(ج) النموذج الكلاسيكي للتحول (المغرب والسعودية والجزائر وليبيا وعُمان

وسورية والأردن) الذي يتميز بمعدل نمو سكاني مستقر وانخفاض لا رجعة فيه.

(د) النموذج الإنتقالي المتطور (لبنان وتونس والبحرين والإمارات والكويت) الذي يتميز بمعدل نمو مواليد أقل نسبياً من (أ) و(ب) وكذلك بمعدل نمو سكاني أقل من (أ) و(ب).

وأشارت الاعتبارات الصحية أيضاً إلى أهم أمراض الوضع الصحي العربي (على سبيل المثال درجة الالتزام السياسي بالتغطية الصحية الشاملة، وتقوية قدرات وزارات الصحة، وتقليص الإنفاق الصحي الشخصي، وإعداد قوة عمل صحية ماهرة، وإيجاد ممارسة طبية ماهرة لطب العائلة، وتعزيز نظم المعلومات الصحية، وتحسين الحصول على التكنولوجيا الصحية الأساسية، وتدعيم برامج الصحة العامة ذات الأولوية).

ثم أشار التقرير إلى بعض الحقائق عن التمويل الصحي والعدالة والإنصاف، وتطرق إلى عدد من المؤشرات مثل مدى سيادة أساليب الحمل الحديثة، ودرجة تغطية رعاية ما قبل الولادة، وحالات حدوث الولادات تحت رعاية عاملين صحيين مهرة، ودرجة تغطية الحصانة من الأمراض السارية، ونسبة الأطفال تحت سن خمس سنوات الذين يعانون التقزم، ومعدل وفيات الأطفال تحت سن خمس سنوات. وتمت معالجة هذه المؤشرات حسب مكان الإقامة (ريف وحضر)، وعُشيّر الثروة (العّشيّر الأدنى والعُشيّر الأعلى)، والمستوى التعليمي للمرأة (دون تعليم والتعليم الثانوي أو الأعلى). وذلك من خلال إشارة إلى حالة كل من: جيبوتي، ومصر، والعراق، والأردن، وموريتانيا، والصومال، وسورية، واليمن.

واهتم التقرير أيضاً بالإشارة إلى الإنفاق الصحي العربي والحماية الصحية العربية، حيث يتكون هذا الإنفاق أساساً من: إنفاق الجيب الخاص، والتمويل الحكومي. وعرض التقرير هنا بعض الحقائق عن التمويل الصحي الحكومي، والإنفاق الصحي من الجيب الخاص كنسبة من إجمالي الإنفاق الصحي للفترة ٢٠١١ ـ ١٩٩٥ ولعدد من البلدان العربية. وربط التقرير ما بين آثار الإنفاق على الصحة من الجيب الخاص ومعدلات الفقر في عدد من البلدان العربية حسب توافر المعلومات (الضفة الغربية وقطاع غزة، وتونس، ولبنان، ومصر).

وسلط التقرير الضوء على مفهوم «الإنفاق الصحي الكارثي» (يتحقق هذا الإنفاق عندما يكون الإنفاق الصحي من الجيب الخاص يساوي أو يفوق ٤٠ بالمئة من قدرة القطاع العائلي على الإنفاق على البنود غير الأساسية، أي عندما يكون الإنفاق الصحي من الجيب الخاص على حساب السلع الأساسية لا سيما الغذائية). وأشار هنا إلى حالات بعض البلدان العربية في مجال الإنفاق الصحي الكارثي (مصر، ولبنان، وتونس، والضفة الغربية وقطاع غزة، واليمن).

رابعاً: تمويل التنمية والحيّز المالي

اتسمت البلدان العربية غير النفطية باستدامة العجز، بفعل نتائج التنمية الزراعية، المشار إليها في الفصل الأول، ونتائج التنمية الصناعية، المشار إليها في الفصل الثاني، بالإضافة إلى عوامل أخرى، مع استدامة البلدان العربية النفطية في حالة الفائض بفعل الإيرادات النفطية، وليس غير النفطية (مع تنامي سعر برميل النفط التوازني الذي يضمن تغطية الإنفاق

العام)؛ حيث ارتفع سعر تعادل برميل النفط خلال الفترة ٢٠١١ ـ ٢٠٠٨، من، على سبيل المثال، ٧٢ دولاراً إلى ١٠٤,٧ دولار في حالة الجزائر، ومن ٤٦,٦ دولار إلى ١٨٣,٣ دولار في حالة ليبيا، ومن ٣٣ دولاراً إلى ٤٤,٤ دولار في حالة الكويت، ومن ١٣٨ دولاراً إلى ١٩٥ دولاراً في اليمن. وتعكس هذه الارتفاعات بالأسعار التوازنية بسعر برميل النفط العديد من الاختلالات الهيكلية للموازنات العامة العربية النفطية. على سبيل المثال:

(أ) تواضع الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لتصل كمتوسط، خلال الفترة ٢٠١٠ ـ ٢٠٠٠ في حالة الجزائر إلى ٩,٦ بالمئة، و١٤,٤ بالمئة في حالة مصر، و٧,٣ بالمئة في حالة اليمن. علماً بأن هذا المتوسط وصل في حالة البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى ١٥ ـ ١٠ بالمئة.

(ب) تنامي الأجور العامة (لا يوجد ما يمنع تناميها إذا ما كانت مرتبطة بالإنتاجية أو اعتبارات توزيع الدخل في الأجل القصير.

(ج) تنامي الدعم (ولا يوجد أيضاً ما يمنع هذا التنامي إذا ما كان موجهاً إلى خلق قدرات تنافسية في الأجلين المتوسط والطويل، والموجه أساساً إلى مستحقيه).

(د) انخفاض الإنفاق الاستثماري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مع معاناة أغلب البلدان العربية ما عدا الدول النفطية من معدل ادخار عام سلبي.

وكثيراً ما يوصف الاستثمار العام في البلدان العربية بأنه قليل الكفاءة وبأنه مرتبط بالبيروقراطية الحكومية وباعتبارات لا تتصف بالكفاءة الاقتصادية. إلا أن هذا النوع من الاستثمار يبقى مفيداً، وقد يكون فعالاً بخاصة في مواجهة مشاكل البطالة وبشكل خاص بطالة الشباب، والاحتمالات القوية للدور الذي يلعبه هذا الاستثمار في إحداث اختراق هيكلي (Structural Breakthrough) لازم لتنشيط مختلف الأنشطة ذات الملكية العامة والخاصة والمشتركة؛ علماً بأن مدفوعات الفائدة على رؤوس الأموال المستثمرة (والتي قد يُنظر إليها على أنها تعتبر قيداً على تمويل الاستثمار) لم تتجاوز كمتوسط خلال الفترة ٢٠٠٩ ـ ٢٠٠٦ حوالى ٩,٢ من إجمالي الإنفاق الجاري لـ ١٧ بلداً عربياً.

وتناول التقرير في هذا المجال إمكانات خلق الحيّز المالي من جانبي الإيرادات (على شكل تعبئة الضرائب المباشرة وغير المباشرة)، والإنفاق (الأجور والإعانات والإنفاق العسكري). وبقدر تعلق الأمر بجانب الإيرادات؛ أشار التقرير إلى الضرائب غير المباشرة وعلى رأسها عوائد التعريفة الجمركية وإمكانات الاستفادة من الفارق ما بين التعريفة الجمركية المربوطة، وتعريفة الدولة الأولى بالرعاية (والمشار إليها سابقاً في هذا العرض)، إضافة إلى إمكان إضافة الضرائب على السلع والخدمات مع توخي الحذر في اختيار السلع الخاضعة لرفع الضرائب غير المباشرة عليها، واختيار تلك السلع المرنة للضرائب مثل السجائر، حيث قدّرت منظمة الصحة العالمية أن الزيادة المقدرة ما بين ١٠ ـ ٥ بالمئة في الضرائب على التبغ قد تساهم بعوائد تقدر بحوالى ١,٤ مليار دولار في الدول المنخفضة الدخل، و٥ مليارات دولار في حالة الدول المتوسطة الدخل. كما أن زيادة الضرائب غير المباشرة على التبغ بنسبة ٥٠ بالمئة قد تغطي حوالى نصف الإنفاق على الصحة للدول النامية.

أما في ما يخص الضرائب المباشرة فإن التقرير يوضح أن الزيادة في هذا النوع من الضرائب، وبشكل خاص ضرائب الشركات، قد «لا» تؤدي حتماً إلى خفض معدل النمو. واستشهد التقرير هنا بنتائج مسح صندوق النقد الدولي لـ ٤٠ بلداً نامياً خلال الفترة ٢٠٠٤ ـ ١٩٨٥ والتي أوضحت بأن مثل هذه الزيادة لا تمثل بالضرورة خفضاً لمعدل النمو. كما أشار التقرير إلى أن معدل الضرائب على الشركات العربية هو أقل (ما عدا حالة تونس) من المتوسط العالمي، وأقل كثيراً من السائد في الولايات المتحدة الأمريكية، وأقل من كوريا الجنوبية.

أما في حالة جانب الإنفاق والحيّز المالي العربي فقد أشار التقرير إلى أهمية أن تسلك البلدان العربية السياسات المالية غير الدورية (Countercyclical) والتي يترتب عليها زيادة الإنفاق في حالات الانكماش بهدف خلق طلب قوي واستعادة الانتعاش، بدلاً من السياسات الدورية (Procyclical) والسائدة حالياً في أغلب البلدان العربية، التي تتضمن خفضاً للإنفاق في حالات الانكماش، والعكس صحيح في حالة الرواج.

كما أشار التقرير إلى سياسات خفض أو إلغاء الدعم، واستشهد بأحد مسوحات اليونيسيف لعام ٢٠١١ التي شملت ٥٦ دولة تتعامل مع خفض أو إلغاء الدعم كأداة للحيّز المالي (من مجموع ١٢٤ دولة مشمولة بالمسح، من ضمنها ٦ بلدان عربية: الجزائر، ومصر، والسودان، والأردن، وتونس، والعراق). وشدد التقرير على أن ليس هناك ما يمنع استخدام الدعم كأداة لتعبئة الحيّز المالي بشرط أن يخفض أو يلغى من غير المستحقين، وأن يخدم اعتبارات العدالة الاجتماعية. كما أنه من الضروري أن يُسبق بتوفير شبكات أمان اجتماعي تضمن عدم ضغط الدخل القابل للإنفاق. وقد أشار أحد مسوحات البنك الدولي عام ٢٠١٢، التي شملت السنوات ٢٠٠٠ و٢٠١٠ و٢٠١١ إلى أن حوالى ٤٥ بالمئة من المشمولين بالمسح في مصر، غير قادرين على شراء كميات كافية من الغذاء، ووصلت هذه النسبة إلى ١٩ بالمئة في تونس، و١٨ بالمئة في الأردن. علماً بأن هذه النسب تزايدت بشكل متسق مقارنة بالعامين ٢٠٠٩ و٢٠١٠.

كما أشار التقرير إلى علاقة خفض الدعم وارتفاع معدل الفقر في عدد من البلدان العربية، بالإضافة إلى المفاضلات ما بين الدعم النقدي والدعم العيني. كما تطرق إلى العلاقة ما بين الفساد وإمكانات الحيّز المالي؛ وكذلك العلاقة ما بين الإنفاق العسكري والحيّز المالي، وهو الأمر الذي يوفر العديد من إمكانات الحيّز المالي.

خامساً: أهمية توافر الشروط المسبقة للتنمية العربية

في ظل عدم تحقيق من البلدان العربية لمستويات التنمية (بالمعنى المشار إليه في ما تقدم) في أغلب البلدان العربية، ورغم تطبيق العديد من السياسات، سواء تلك الموجهة إلى السوق المحلي، أو الخارجي، أو استخدام أساليب تحرير الأسواق المختلفة، فلا بد من تحليل جذور الخلل في الإدارة الاقتصادية العربية التي أدت إلى مثل هذه النتائج (وبشكل خاص تنامي معدلات البطالة وسوء توزيع الدخل). وهنا يشير التقرير إلى العديد من الشروط المسبقة

الواجب توفيرها حتى نضمن تنمية عربية تخدم هدف تحقيق التنمية المستدامة. ويأتي على رأس هذه الشروط:

أولاً، أهمية توافر دور للدولة التنموية (Developmental State)، التي يطلق عليها أحياناً الدولة القوية. وقد أشارت المسوحات ذات العلاقة بالتأريخ الاقتصادي للإدارات الاقتصادية لعدد من البلدان المتقدمة حالياً والنامية سابقاً (مثل بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، والسويد)، والدول المصنّعة حديثاً (مثل كوريا، وسنغافورة، وإندونيسيا)، إلى أهمية دور الدولة في تحقيق النتائج الناجحة لتجارب هذه الدول. سواء كان هذا الدور على شكل حماية الصناعات الناشئة، أو إصدار قوانين محاربة الفساد، أو إصدار قوانين محاربة الاحتكار وتفعيلها، أو خلق نظام قضائي مستقل، أو استخدام كفؤ للدعم بخاصة في القطاعين الصناعي والزراعي.

ثانياً، أهمية خلق مؤسسات فعّالة وكفؤة، والتي لا تعمل بطبيعة الحال من دون دور للدولة التنموية. وللأسف الشديد فإن مؤشرات الفعالية المؤسسية في العديد من البلدان العربية ليست مشجعة (سواء على مستوى المساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وفعالية الحكومة، ونوعية التنظيم والضبط، وسلطة الضبط، والسيطرة على الفساد).

ثالثاً، من الأهمية بمكان أن لا يتم الفصل بين قرارات الإنتاج وقرارات توزيع الثروة والدخل سواء أكانت الإدارة الاقتصادية تعتمد على التخطيط الاقتصادي أو الحوافز الاقتصادية. وذلك لحقيقة أن نمط توزيع الثروة والدخول يستمد آنياً من نمط الإنتاج. فعلى سبيل المثال، إن توجيه الإنتاج نحو بناء مزيد من المساكن الفاخرة لا يمكن تحويله إلى مساكن شعبية، ولا يمكن تحويل إنتاج السيارات الفارهة إلى سيارات لذوي الدخل المحدود والمتوسط، وبالتالي يخلق كل نمط إنتاج نمط يقابله من التوزيع. علماً بأن هذه الفكرة تستمد حديثاً من إسهامات مؤسس فكرة تقارير التنمية البشرية الصادرة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (المرحوم محبوب الحق).

رابعاً، اعتمدت أغلب البلدان العربية في إدارتها الاقتصادية الموجهة إلى حلّ مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية على استخدام التوصيات العشر لسياسة إجماع واشنطن. وقد تضمنت هذه السياسات الدعوة إلى تحرير التجارة الخارجية، من دون ضمان نجاح السياسة الزراعية والصناعية (كما أشرنا سابقاً في هذا العرض). كذلك أشارت، ضمن عديد من الإشارات، إلى تبني السياسات المالية الدورية، وهو الأمر الذي فاقم مشاكل البطالة وساهم في خلق ظاهرة تفكك التصنيع (De-industrialization).

ويدعو التقرير إلى الدراسة المفصلة لسياسات أجندة برشلونة الذي يعتبر مقترحاً جيداً للإدارة الاقتصادية الكلية المتضمنة للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، وضمان خلق مؤسسات ملائمة بهدف الوصول إلى تنمية مستدامة تراعي اعتبارات النمو والتنمية والعدالة الاجتماعية؛ علماً بأن هذه الأجندة قد شارك في إعدادها نخبة من خيرة الاقتصاديين الغربيين.

خامساً، من الأهمية بمكان وكشرط آخر من الشروط المسبقة للتنمية أن يتم الاهتمام بالاستثمار العام الموجه إلى استثمارات منتجة والمُدار بكفاءة اقتصادية اجتماعية، وبالشكل

الذي يخلق ظاهرة التكامل مع الاستثمارات الخاصة (Crowding-in)، بدلاً من ظاهرة التزاحم مع الاستثمارات الخاصة (Crowding-out). وقد أثبت العديد من المسوحات ذات العلاقة أن ظاهرة المزاحمة ما بين الاستثمارات الخاصة والاستثمارات العامة ليست مؤكدة دائماً.

سادساً، وركز التقرير أيضاً كشرط مسبق آخر على أهمية أن تتسق معدلات نمو الأصول المالية مع نمو الأصول المادية (مكائن وعدد وآلات، وسائل نقل، ومباني وتشييد). وذلك نظراً إلى أهمية مثل هذا الاتساق في تجنب الأزمات المالية، وخلق أصول تتصف بالاستدامة. وعند التطرق إلى الأوضاع العربية في هذا المجال نلاحظ تفوق الأصول المالية لنظيراتها المادية، وهو الأمر الذي ساهم، ضمن أسباب أخرى، في خلق الأزمات والفقاعات المالية.

سابعاً، من الأهمية بمكان أن لا يتم التوجه إلى خصخصة المشروعات العامة (بافتراض جدوى هذه الخصخصة اقتصادياً واجتماعياً) دون إصدار قوانين حول دعم التنافسية ومحاربة الاحتكار (علماً بأن هناك حوالى سبعة بلدان عربية مصدرة لهذه القوانين). إلا أن أهم ما يؤخذ على هذه القوانين الجارية في البلدان العربية هو دمجها مع السلطة التنفيذية حيث يرئسها في حالات كثيرة وزير التجارة، كما أنها تغالي في تقدير حصة السوق التي عند تجاوزها يعتبر المستثمر ممارساً لحالة احتكارية، مع عدم وجود جهاز قضائي تجاري مستقل للبت في دعاوى الاحتكار بشكل عاجل. لذا فإن مثل هذه القوانين العربية السارية حالياً تحتاج إلى إعادة هيكلة في اتجاه جعلها مستقلة بالكامل، ومرتبطة بجهاز قضائي تجاري مستقل أيضاً.

ثامناً، هناك حاجة، كشرط مسبق للتنمية، إلى إعادة النظر بالسياسة النقدية لتكون ذات وجهة تنموية. وفي هذا المجال يمكن أن نذكر أن سياسة خفض سعر الصرف كأداة لرفع الصادرات لم يثبت نجاحها في حالات كثيرة عربياً وذلك لغياب مرونة الإنتاج السلعي والخدمي العربي باتجاه خفض سعر الصرف. كما أنه لا يمكن استخدام سياسة سعر الصرف باتجاه الخفض دون توافر شرط مارشال ـ ليرنر. ويشير هذا الشرط إلى أن مرونة الطلب السعرية للواردات مضافاً إلى مرونة الطلب السعرية للصادرات يجب أن تكون أكبر من واحد صحيح حتى يمكن أن تعمل سياسة خفض سعر الصرف إيجابياً باتجاه الصادرات، ضمن شروط أخرى.

أما في حالة السلع الزراعية الموجهة للصادرات فإن سياسة سعر الصرف باتجاه التخفيض قد لا تعمل بسبب موسمية الإنتاج الزراعي، حيث تتطلب بعض المحاصيل فترة إنتاج موسمي معين (وهو قيد هيكلي) لا تعمل معه سياسة خفض سعر الصرف باتجاه سياسة سعر الصرف الزراعية.

تاسعاً، في ظل الاهتمام التاريخي للإدارات الاقتصادية بتعظيم معدل النمو كهدف رئيسي يترتب عليه لاحقاً تحسين حالة توزيع الدخل، وخفض معدل البطالة، إلا أن هذا الاهتمام لن ينتج منه تحسناً في الأوضاع الاقتصادية العربية. لذا فمن الأهمية بمكان دراسة مقترحات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) والداعية إلى انتهاج ما يسمى بـ «النمو التشغيلي» وهو الأمر الذي يتضمن التحيّز نسبياً إلى زيادة الأجور كمصدر من مصادر خلق الطلب. على أن يتم ذلك وفقاً لتخصيص استثماري كفؤ.

عاشراً، من الأهمية أن يتم إصلاح أسواق العمل من خلال النظر إلى الطلب على العمالة باعتبارها طلباً مشتقاً من النشاط الاقتصادي في القطاعات الحقيقية (السلعية والخدمية). كما أنه من الأهمية بمكان أن يُنظر إلى أنشطة الصناعات الصغيرة والمتوسطة (باعتبارها مستوعباً رئيسياً للعمالة) على أنها جزء لا يتجزأ من أنشطة الصناعات الكبيرة؛ بمعنى أن يتم ضمان التغذية الخلفية ما بين الأحجام المختلفة للصناعات. وما يترتب على ذلك من الحدّ من تمويل الصناعات الصغيرة المنعزلة عن النشاط الاقتصادي العام.

حادي عشر، من الشروط المهمة المسبقة لضمان تنمية مستدامة هي تلك الخاصة بالاستدامة البيئية. وقد أشار التقرير هنا إلى أهمية الاهتمام بالبصمة البيئية (Environmental Footprint) (أي العلاقة ما بين استخدامات البشر للموارد الطبيعية وقدرة الأرض على عرض هذه الموارد).

وأشار هنا التقرير إلى أن البصمة البيئية العربية قد دخلت مرحلة العجز بعد منتصف سبعينيات القرن الماضي، وأن الاستمرار في نهج التنمية غير الآخذة بالاعتبار للضرورات البيئية سوف ينتج منها ما يسمى بـ «النمو غير الاقتصادي».