توظيف القدرات الإنسانية:
استعادة النمو الاقتصادي وتخفيف حدة الفقر الإنساني

إن بناء القدرات الإنسانية وتوظيفها بشكل فاعل يمثل المحرك الرئيسي للنمو المستدام ولتخفيف حدة الفقر. ويؤثر النمو الاقتصادي سواء كان سلبيا أم إيجابيا، على إمكانيات تحسين التنمية الإنسانية وبالتالي على وضعية الفقر. كما وأن تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والمتسم بالعدالة يرتبط بشكل وثيق بتحقيق الأهداف الرئيسية للتنمية الإنسانية.

ويبحث هذا الفصل في توظيف القدرات الإنسانية في المنطقة مستعرضا أوضاع النمو والبطالة والفقر ومقترحا طرق التعامل المستقبلي مع هذه القضايا الهامة في المنطقة العربية. ويبدأ الفصل بالنظر في نمط النمو الاقتصادي في المنطقة خلال العقود الثلاثة الأخيرة مشيرا إلى أن الحساسية تجاه أسواق النفط وانخفاض كفاءة استخدام رأس المال المادي والبشري قد أفضت إلى أداء متقلب غير منتظم، وإلى كساد خلال الثمانينيات حتى أطلق عليه العقد الضائع. ويتطرق الفصل بعد ذلك إلى بحث عدد من القضايا المتداخلة بما فيها الترابط بين النمو ومعدلات الدخل، والعدالة في توزيع الدخل، والبطالة والفقر. ورغم زيادة التفاوت في الدخل خلال السنوات الأخيرة، تبقى المنطقة العربية تتسم بالانخفاض النسبي للفقر المدقع فيها مقارنة بمناطق العالم النامية الأخرى. وبعد البحث الوصفي في مدى انتشار البطالة وأسبابها وأشكالها الرئيسية في البلدان العربية، يبين التقرير أن استئناف النمو، على أهميته، قد لا يكون كافيا لمواجهة تحدي تحقيق التشغيل الكامل، والتوظيف الأمثل للقدرات الإنسانية والتخفيف من حدة الفقر. وجاء الجزء الأخير من هذا الفصل مقترحا سياسات وممارسات محددة لتحقيق هذه الأهداف معتمدا على الحشد الكامل لجميع الطاقات الإنسانية والاقتصادية في المنطقة.

النمو الاقتصادي

الاتجاهات العامة

بلغ الناتج المحلي الإجمالي لكل البلدان العربية في عام 1999 ما مقداره 531,2 بليون دولار أمريكي، أي ما يشكل أقل من دخل دولة أوروبية واحدة كإسبانيا، والمقدر ناتجها المحلي الإجمالي بحوالي 595,5 بليون دولار أمريكي. وقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في العالم العربي-بالمعنى المحدود[1]- من 256,7 بليون دولار أمريكي في عام 1975 إلى 445,7 بليون دولار أمريكي في عام 1998. وقد بلغ متوسط معدل النمو السنوي خلال تلك الفترة بكاملها 3,3٪.

يقل الناتج المحلي الإجمالي لكل البلدان العربية مجتمعة عن الناتج لدولة أوروبية واحدة كإسبانيا.

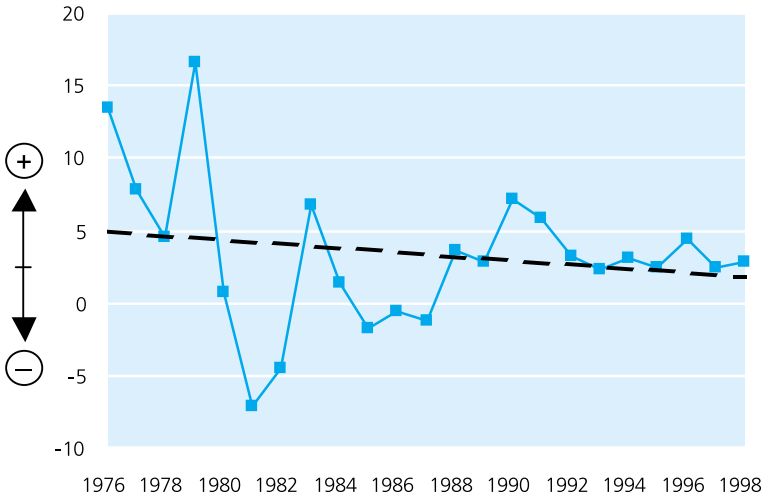
وتبدو هذه النتائج للوهلة الأولى جديرة بالاحترام، فهي تتجاوز قليلاً المتوسط العالمي الذي يبلغ 2,9 ٪. و لا شك أن أداء بلدان شرق آسيا-المحيط الهادي وجنوب آسيا كان أكثر تميزا (7,4% و 5,2٪ على التوالي). غير أن أرقام بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي ثم أفريقيا-جنوب الصحراء جاءت أضعف بالمقارنة (3٪ و 0,1٪).

فإذا ما نظرنا إلى النمو حسب الفترات الفرعية، يتبين أن العالم العربي قد شهد في النصف الثاني من السبعينيات نموا اقتصاديا هائلا غير مسبوق على معدل 8,6 ٪ بالسنة (1975-1980)، تلاه انخفاض ضخم وصل به إلى 0,7٪ فيما بين 1982-1990، وهي الفترة التي سميت بالعقد الضائع، ثم تلاه تحسن نسبي خلال السنوات من 1990 إلى 1998 حيث ارتفع إلى معدل 3,3٪. هذا وقد تمثل الاتجاه العام في معدل النمو الاقتصادي في هبوط مصحوب بحالة من شبه الركود فيما بين 1980 و 1990، (شكل 6-1).

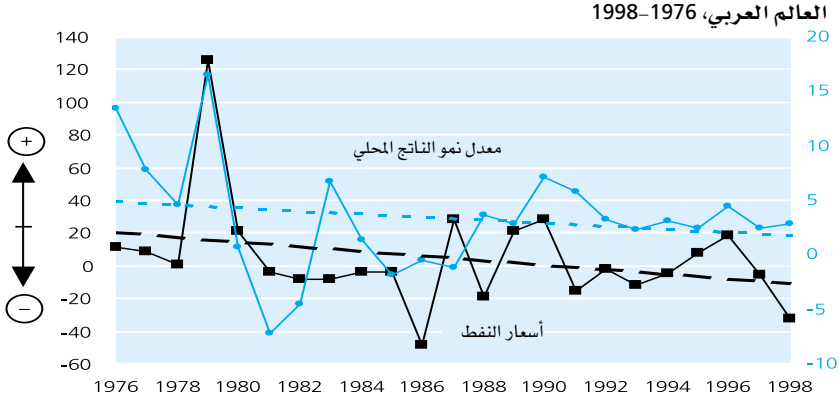
لم يكن النمو الاقتصادي في العالم العربي

(1) لا يشمل التحليل المقدم، الذي يغطي كامل الفترة قيد الدراسة، ستة بلدان عربية تبلغ نسبة سكانها أقل قليلاً من 15٪ من سكان البلدان العربية، و يبلغ ناتجها نحو 20٪ من مجموع الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان العربية. والبيانات ليست متاحة للبلدان العربية الستة التالية: ليبيا وقطر والصومال للفترة 1975-1998 ولبنان واليمن فيما بين 1975 و نهاية الثمانينيات والعراق منذ عام 1990. ويمكن الحصول على بيانات متفرقة لهذه البلدان، لأوقات مختلفة من مصادر مختلفة. وقد تم اختيار ثلاث فترات فرعية للتحليل عبر الفترات الزمنية: 1975-1980، 1980-1990، 1990-1998. كما صنفت البلدان العربية إلى ثلاث مجموعات فرعية تبعاً لمستوى الدخل للفرد: مجموعة الدخل المرتفع، والمتوسط، والمنخفض. وللمقارنة مع مناطق أخرى في العالم، تم اختيار أربع مناطق من البلدان النامية هي: شرق آسيا والمحيط الهادي، أمريكا اللاتينية والكاريبي، وجنوب آسيا وأفريقيا-جنوب الصحراء.

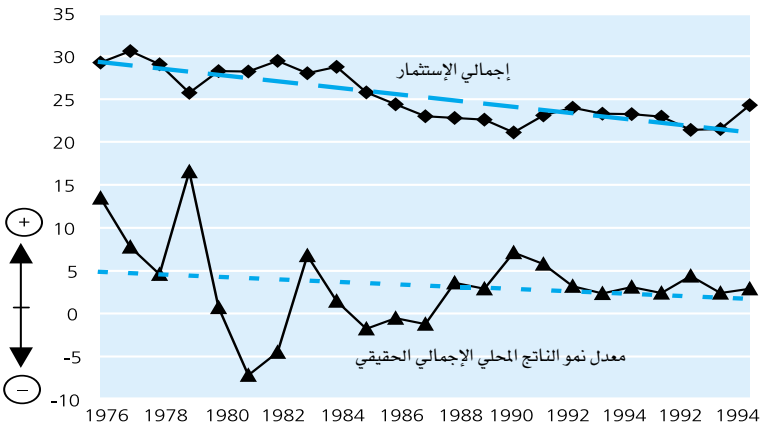
الشكل 6-1
معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالدولار الأمريكي، أسعار عام 1995) العالم العربي، 1976-1998



الشكل 6-2
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي و أسعار النفط (أسعار 1995) العالم العربي، 1976-1998



الشكل 6-3
معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وإجمالي الاستثمار نسبة الى الناتج المحلي الإجمالي ، البلدان العربية، 1976 - 1998



الطابع غير المستقر للنمو الاقتصادي يؤثر تأثيرا بالغا على الرفاه المادي للفئات الأضعف من السكان بشكل خاص، وعلى التنمية الإنسانية بشكل عام.

ويرجع عدم انتظام النمو الاقتصادي في العالم العربي بالدرجة الأولى، إلى طبيعة السوق النفطية التي يرتبط بها بقوة. ويظهر الشكل (6-2) الارتباط القوي بين سعر برميل النفط الخام ومعدل نمو الناتج حتى بداية التسعينيات. ومنذ ذلك التاريخ، يلاحظ انخفاض حدة التقلبات في النمو وفي سعر برميل النفط على حد سواء، إضافة إلى ضعف نسبي في التزامن بين المتغيرين.

أما العامل الثاني الذي يفسر الى حد ما عدم انتظام النمو الاقتصادي في البلدان العربية فهو تذبذب الإنتاج الزراعي. ولكن يلاحظ أن حدة تأثر النمو الاقتصادي بالإنتاج الزراعي قد انخفضت في التسعينيات، وبهذا أصبح النمو الاقتصادي فيما بعد عام 1993 أكثر انتظاماً وإن بقي حساساً للتقلبات في سعر النفط وفي الإنتاج الزراعي.

كفاءة عوامل الانتاج

كفاءة رأس المال المادي

اقترن نمو الناتج المحلي الإجمالي الفعلي للعالم العربي الذي بلغ 3,3 ٪ في الفترة (1975-1998) بجهود تراكم لا يستهان بها، رغم ميل هذا النمو للانخفاض. فقد بلغ معدل الاستثمار الاجمالي (أو نسبة رأس المال الثابت المتكون إلى الناتج المحلي الاجمالي) 24,6 ٪ في المتوسط خلال ربع القرن المنصرم. هذا ويتضح من الاتجاه العام، وعبر الفترات الفرعية، توازن نمو الناتج المحلي الإجمالي مع معدلات الاستثمار، والتي اتجهت إلى الانخفاض عبر فترة الدراسة، حيث كان معدل الاستثمار 27,3 ٪ في (1975-1980) و 25,1 ٪ في (1980-1990) و 21,9 ٪ في (1990-1998).

ولا تعتمد مساهمة الاستثمار في النمو على معدلات الاستثمار فحسب، وإنما أيضا على كفاءة الاستثمار. ويبين الشكل (6-4) العلاقة القوية بين معدلات النمو الاقتصادي و كفاءة الاستثمار على صعيد العالم. ويقع العالم العربي في الربع الأيسر الأدنى للشكل، مما يشير إلى مستويات منخفضة بالنسبة لكل من كفاءة الاستثمار [2] والنمو.

والخلاصة أن العالم العربي يعاني، في مجمله من ضعف إنتاجية رأس المال المادي، المصحوب منتظماً حيث إتسم بتقلبات دورية حادة. وبإمكاننا أن نميز في هذا السياق عدة دورات تراوحت في المتوسط بين 3 - 4 سنوات، بلغت ذروتها في نهاية السبعينيات وأوائل الثمانينيات ثم خفت حدتها بشكل ملحوظ في التسعينيات. ومن المعروف أن

(2) يساوي معدل النمو، بالتعريف، ناتج ضرب نسبة الاستثمار في الإنتاجية الحدية لرأس المال، و من ثمّ تكون الإنتاجية والتي تحدد كفاءة رأس المال المادي مساوية لمعدل النمو مقسوماً على نسبة الاستثمار.

بمعدل نمو أميل إلى الانخفاض النسبي [3] ، بالرغم من جهود التراكم الرأسمالي الكبيرة نسبياً (أي نسبة إجمالي الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي). إلا أنه ينبغي ملاحظة أن المكون الأساسي للاستثمار في البلدان العربية خلال ربع القرن الأخير حصل في البنية التحتية، التي كانت المنطقة بحاجة إليها عموما، (وإن كانت غير ذات ضرورة قصوى في بعض الأحيان)؛ ومن المعروف أن الاستثمار في البنى التحتية لا يتأتّى عنه عائد سريع ومباشر. وبصورة عامة، فإنه من الصعب تحقيق معدلات نمو مرتفعة دون إحراز تقدم ملموس على صعيد كفاءة إجمالي الاستثمار في رأس المال الثابت [4].

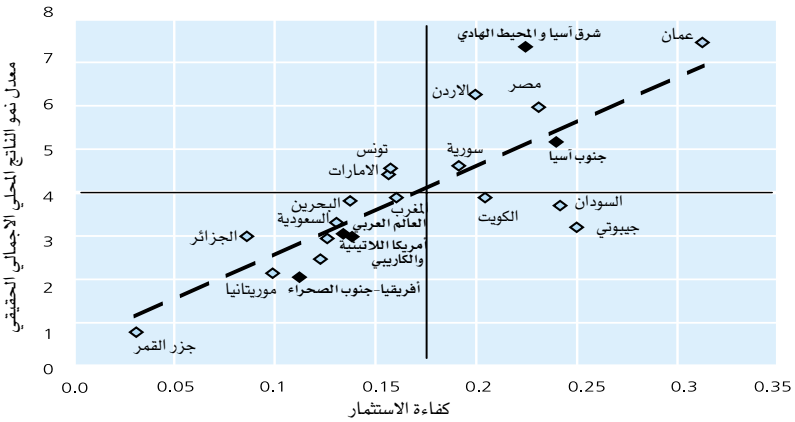
كفاءة رأس المال البشري

يشكل انخفاض انتاجية الفرد في العالم العربي تحديا خطيرا للمنطقة، حيث أدى، إضافة إلى ضعف كفاءة رأس المال المادي، إلى تقييد النمو في البلدان العربية على نحو خطير. ووفقا لبيانات البنك الدولي (تقرير التنمية العالمي 1999/1998) فإن الناتج القومي الإجمالي للعامل[5] في البلدان العربية، كان أقل من نصف مثيله لبلدين ناميين اتخذا كمقياس للمقارنة، وهما كوريا الجنوبية[6] والأرجنتين. وحين تقسيم البلدان العربية إلى ثلاث مجموعات (تضم كل منها حوالي ثلث العمالة العربية) على أساس نسبة مساهمة النفط في الناتج القومي الإجمالي تبدو الصورة أكثر وضوحا. ففي المجموعة الأولى التي تضم البلدان العربية التسعة الأغنى بالموارد النفطية، كانت الإنتاجية بالكاد تزيد عن نصف إنتاجية بلدي المقارنة. وفي المجموعة متوسطة الثراء النفطي (تونس، وسوريا ومصر)، قلّت الإنتاجية فيها عن سدس إنتاجية بلدي المقارنة. أما في البلدان العربية الأفقر نفطياً (الأردن والسودان والصومال والمغرب واليمن وجيبوتي ولبنان وموريتانيا) فلقد قلت الإنتاجية عن عشر إنتاجية بلدي المقارنة المذكورين أعلاه. وتشير هذه النتائج إلى أنه إذا استبعد أثر ريع النفط، فإن تقديرات الإنتاجية للإقتصادات العربية ستنخفض إلى نسبة أقل كثيرا مما هو مبين في المقارنة المبسطة المبينة أعلاه.

ويمثل تغيّر الإنتاجية عبر الزمن، مقياساً أكثر تعبيراً من مقياس الإنتاجية نفسه. وهنا أظهرت

الشكل 6-4

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وكفاءة الاستثمار، في البلدان العربية ومناطق مختارة من العالم



الإطار 6-1

الاستثمار الاجنبي المباشر

بلغت مساهمة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في التراكم الرأسمالي في العالم العربي خلال الفترة 1975- 1998 حوالي 0.8% في المتوسط حيث كانت حوالي 0.7% خلال عام 1975 وعام 1990, وازدادت منذ ذلك التاريخ إلى1% بالكاد. وكانت المعدلات المقابلة لمنطقتي شرق آسيا والمحيط الهادي وأفريقيا-جنوب الصحراء خلال الفترة كلها 1.7% و1% على التوالي.

وبلغت حصة العالم العربي في مجموع تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة 1% تقريبا خلال نفس الفترة، مع هبوط مستمر في الفترات الفرعية: 2.6% في الفترة 1975- 1980, و1.3% في الفترة 1980- 1990, و0.7% في الفترة 1990- 1998. وبالمقارنة يبقى العالم العربي مستبعداً من العولمة المالية، وإن شهدت بعض البلدان مثل مصر (التي تحصل على أكثر من نصف تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الصافية إلى العالم العربي) وتونس والمغرب تصاعدا في الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الفترة الأخيرة.

تقديرات البنك الدولي أن الإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شهدت انخفاضا مستمرا بلغ (-0,2٪ سنوياً) خلال الفترة الممتدة من عام 1960 إلى عام 1990 بينما كانت تتصاعد بسرعة في مناطق أخرى من العالم (البنك الدولي، 1995، 4).

وتتيح بيانات تقرير البنك الدولي للفترة 1999/1998 إجراء مقارنة بين الناتج المحلي الإجمالي للعامل[7] في عشرة بلدان عربية مع نظيراتها في بلدان سريعة النمو خلال الفترتين 1980-1990 و 1990-1997. وبموجب هذا المقياس ارتفعت الإنتاجية بحوالي 15٪ في الصين، و 8٪ في كوريا الجنوبية، و6٪ في الهند، ولكنها بالمقابل زادت بأقل من 4٪ في البلدان العربية بشكل عام (3-4٪ في عمان ومصر و 2-3٪ في تونس وموريتانيا والمغرب، و1-2 ٪ في الأردن والجزائر،

إنه من الصعب تحقيق معدلات نمو مرتفعة دون إحراز تقدم ملموس على صعيد كفاءة إجمالي الاستثمار في رأس المال الثابت.

(3) تظهر بلدان منطقة شرق آسيا والمحيط الهادي ومصر والأردن وتونس والإمارات العربية المتحدة وسورية علاقة متوازنة نوعاً ما بين العاملين بالمقارنة مع منطقة أفريقيا-جنوب الصحراء، ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، والمغرب والمملكة العربية السعودية و موريتانيا و الجزائر حيث يقترن انخفاض معدل النمو الاقتصادي بنسبة كفاءة متدنية.

(4) تتباين معدلات الكفاءة بين البلدان العربية. وهي مرتفعة نسبياً وترتبط بنمو أعلى من المعدل في مصر والأردن وعمان وسوريا. ويسود العكس في الجزائر وموريتانيا والمملكة العربية السعودية.

(5) كمؤشر أولي للإنتاجية، فرضه توفير بيانات جديدة من مصدر رئيسي. ونظراً لأن تقدير اليد العاملة في البلدان النامية ليس كاملاً بسبب استثناء النساء والأطفال، خاصة في النشاط الاقتصادي غير المؤطر، فإنه يتوقع أن يؤدي تقييم الإنتاجية بهذه الطريقة إلى المبالغة في التقدير.

(6) يفوق الناتج المحلي الإجمالي الكوري الجنوبي ناتج البلدان العربية جميعها على الرغم أن حجم سكان كوريا الجنوبية أقل من خمس مجموع السكان العرب.

(7) مقياس أفضل من الناتج القومي الإجمالي للتعبير عن الإنتاجية.

وأقل من1٪ في الإمارات والسعودية).

ويمكن تعليل الانخفاض النسبي في النمو والإنتاجية بكون البلدان العربية تتخلف عن البلدان سريعة النمو في تكوين رأس المال البشري (مقاسا بمتوسط سنوات التعليم). والمقارنة مع ثلاثة من النمور الآسيوية، (هونغ كونغ وكوريا الجنوبية وتايوان)، تُظهر العديد من الأمور، ففي عام 1960 كان متوسط ناتج الفرد في البلدان العربية أعلى من مثيله في بلدان النمور الثلاثة وبالمقابل كان متوسط سنوات التعليم للفرد في النمور الثلاثة أعلى منه في البلدان العربية بنحو ثلاث سنوات.[8] ولقد تضاعف هذا الفارق إلى ست سنوات خلال الفترة 1960– 1992. والأمر كذلك، فلا غرابة أن يهبط الناتج للفرد في البلدان العربية إلى أقل من نصف مثيله في كوريا الجنوبية، بعد أن كان يتجاوزه في بداية الفترة.

هبطت إنتاجية الفرد في البلدان العربية إلى أقل من نصف إنتاجية الفرد في كوريا الجنوبية، بعد أن كانت تتجاوزها قبل ثلاثين عاماً.

وعلى المستوى القطاعي، توفر منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) بيانات حول الانتاجية في القطاع الصناعي. وتشير هذه البيانات الى أن إنتاجية العامل في القطاع الصناعي في المنطقة (على أساس منطقة شمال أفريقيا وغرب آسيا) في أوائل التسعينيات لم تتغير عمّا كانت عليه في الستينيات حينما كانت قريبة من المستوى الأوروبي والياباني. ومع ارتفاع الانتاجية الصناعية في مناطق العالم الاخرى وثباتها في المنطقة العربية، ووفقا لليونيدو (الصناعة والتنمية: التقرير العالمي، 1993/1992)، هبطت الانتاجية الصناعية بالنسبة للعامل، وكنسبة مئوية من المستوى المتحقق في أمريكا الشمالية بسعر الدولار الثابت لعام 1985 من 32٪ في عام 1970 إلى 25٪ في عام 1980 ومن ثم إلى 19٪ في عام 1990. ومن الجدير بالملاحظة، أن هذا الهبوط قد حصل بعد الازدهار النفطي الذي بدأ في عام 1974 ورغم استثمار في إجمالي تكوين رأس المال الثابت بلغ قدره 2000 بليون دولار حتى عام 1992 علاوة على توسع ضخم في أنظمة التعليم على جميع المستويات (زحلان، 1994, 107– 108).

اتجاهات متوسط الدخل للفرد

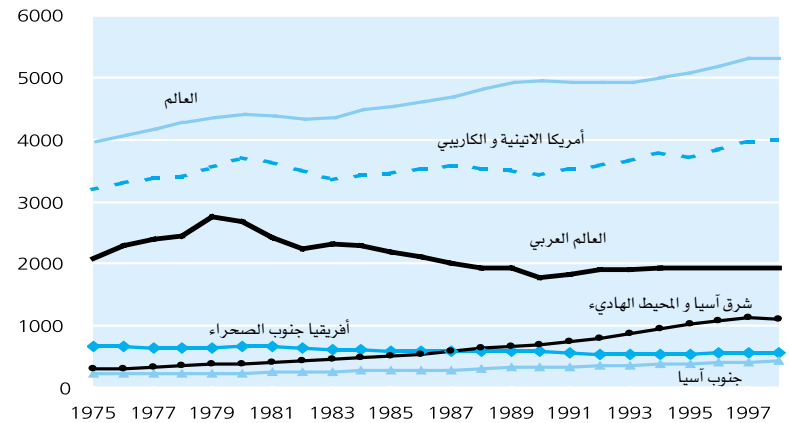
حقق العالم العربي نمواً في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بلغ في المتوسط 3,3٪ خلال الفترة من عام 1975 إلى عام 1998. غير أن تأثير هذا النمو على رفاهية السكان يرتبط بشكل وثيق بمعدلات تزايدهم. وقد كان متوسط النمو السكاني السنوي في مجمل العالم العربي مرتفعاً بشكل خاص في ربع القرن المنصرم (2,8٪)، وان ظهر ميل إلى إنخفاض معدّلات هذا النمو (3,1٪ خلال الفترة 1975 – 1980 ثم 3٪ خلال الفترة 1980 – 1990 وأخيراً 2,6٪ خلال الفترة 1990 – 1998).

وعليه فقد بلغ معدل نمو الناتج الحقيقي للفرد خلال الفترة الممتدة من 1975 إلى، 1998 نحو 0,5٪ سنوياً، بينما تجاوز متوسط الزيادة على الصعيد العالمي ما نسبته 1,3٪ سنوياً. ويعني ذلك وجود ارتفاع طفيف للغاية في متوسط مستوى معيشة السكان، إن لم نقل بوجود شبه ركود في هذا المجال. ولأغراض المقارنة فان البيانات تشير إلى أن منطقة أفريقيا–جنوب الصحراء هي المنطقة الوحيدة التي كان أداؤها أسوأ من المنطقة العربية حيث كان فيها معدل نمو الناتج الحقيقي للفرد سالباً. أما أمريكا اللاتينية والكاريبي فقد شهدت زيادة متواضعة بلغت 1٪، بينما كان متوسط الزيادة في جنوب آسيا 3٪. وكانت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادي هي الأفضل أداء، حيث بلغ معدل نمو الناتج الحقيقي للفرد فيها 5,9٪ خلال الفترة (الشكل 6-5).

وفيما يتعلق بالعالم العربي، يتعين التمييز بين ثلاث مراحل لتطور متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد، الذي بلغ 1845 دولارا أمريكيا في عام 1975 وسجل ارتفاعا ملحوظا حتى عام 1980 حيث وصل إلى 2300 دولارا، أي بزيادة قدرها 5,6 ٪ سنويا في المتوسط، ثم تراجع في انهيار مروع إلى نمو سالب قدره –2,3 ٪، خلال الفترة (1980 – 1990)، مؤكدا بذلك تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي الذي أصاب العالم العربي في هذا العقد. وقد عاودت حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي التي بلغت 1500 دولارا في عام 1990 الإرتفاع منذ ذلك التاريخ لتصل إلى 1653 دولارا في عام 1997 أي بنسبة نمو سنوي مقدارها

الشكل 6-5

الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي للفرد، العالم العربي ومناطق مختارة، 1975–1998



(8) مبني على مقارنة متوسط سنوات التعليم في مجموعة من البلدان العربية التي يشكل سكانها ثلاثة أرباع السكان العرب وفقاً لأعداد السكان في بداية التسعينات.

0,7 ٪ فيما بين 1990-1998.

لقد شهد العالم العربي عامة حالة من شبه الركود خلال ربع القرن الأخير. وجدير بالذكر أن البلدان العربية ذات الدخل المرتفع (بلدان الخليج) سجلت أعلى نسبة في التدهور منذ عام 1980 حيث تراجعت حصة الفرد في الناتج المحلي الإجمالي، الذي كان ينمو بمعدل متوسط بلغ 3 ٪ سنويا فيما بين 1975 و 1980 إلى -4,4٪ بين عامي 1980 و 1990 ثم إلى -1,7 ٪ بين عامي 1990 و 1998. وكانت محصلة ذلك تطوراً سالباً للناتج المحلي الإجمالي للفرد في مجمل الفترة (بمعدل-1,8٪). وقد امتد هذا التدهور ليشمل أيضا البلدان ذات الدخل المنخفض، وإن كان بدرجة أقل كثيرا. فقد سجلت هذه البلدان تراجعا طفيفا للغاية في مجمل الفترة (-0,1 ٪) مع ازدياد حدة التدهور فيما بين عامي 1980-1990 (-1,4 ٪) تلته بداية تحسن منذ عام 1990 (+1,9 ٪).

وفي واقع الأمر، فان البلدان ذات الدخل المتوسط كانت الوحيدة التي سجلت تحسنا طفيفا في الفترة في مجموعها (+0,9 ٪). فقد شهدت نموا كبيرا بين عامي 1975 و1980 (5,8 ٪) تلاه انهيار (بمعدل -2,2 ٪ بين عامي 1980 و1990) فتحسن نسبي (+1,5 ٪) بين عامي 1990 و 1998.

وفي المحصلة، يتضح أن سبعة من البلدان الثمانية عشر المتضمنة في التحليل سجلت تحسنا، بدرجات متفاوتة، على صعيد متوسط الدخل، وهي: مصر، و عمان، والأردن، وتونس، والمغرب، وسورية والسودان. في حين شهدت 11 منها تراجعا، من بينها: الإمارات العربية المتحدة، والعراق (1975-1990) والكويت وجزر القمر وجيبوتي والسعودية و موريتانيا واليمن. أما البحرين و الجزائر، فقد عانتا من الركود بدرجة أو بأخرى.

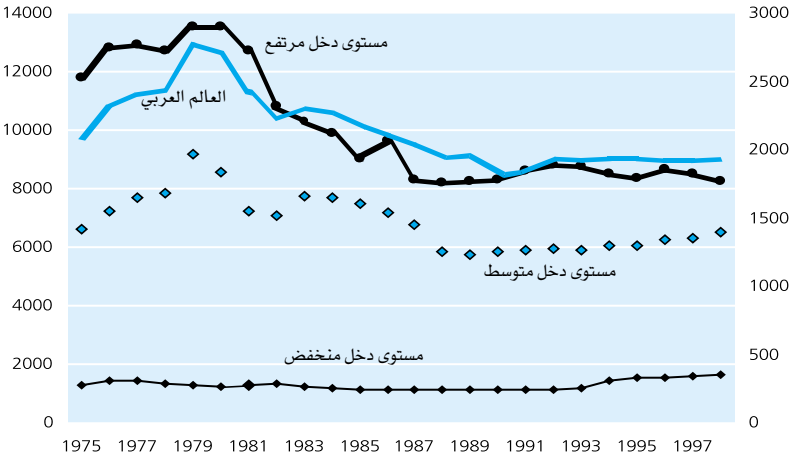
الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي للفرد (معادل القوة الشرائية)

حتى يتسنى إجراء مقارنات ذات دلالة بين البلدان من ناحية الدخل المتوسط السنوي، يصبح لزاما أخذ القوة الشرائية أيضا في الحسبان. وإذا أخذنا متوسط الناتج المحلي الإجمالي في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كأساس، لأمكننا التعرف على اتجاه التغير النسبي (درجة التقارب أو التباعد بين المناطق والبلدان النامية، بما فيها العالم العربي، مقارنة ببلدان المنظمة المذكورة).

كانت نسبة الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي للفرد في العالم العربي الى الناتج المحلي للفرد في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تبلغ 21,3 ٪ في عام 1975 (بما يعني أن نصيب المواطن العربي من

الشكل 6-6

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد حسب مستويات الدخل العالم العربي، 1975-1998



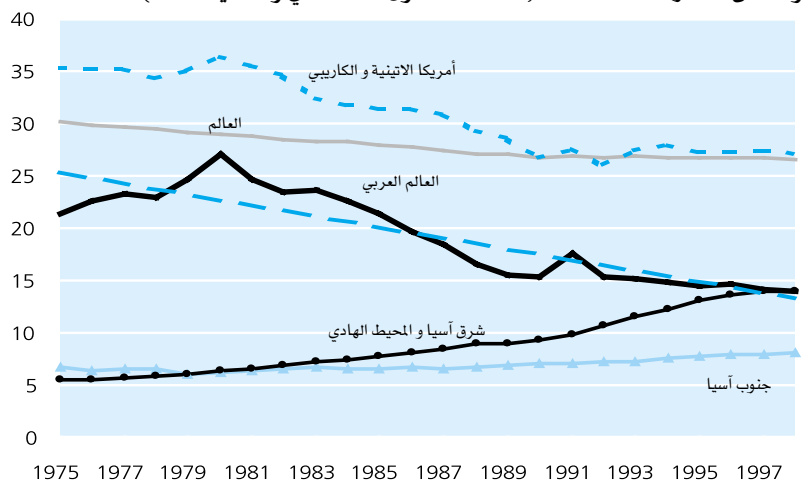
الناتج المحلي الإجمالي من حيث القوة الشرائية لا يمثل إجمالا إلا خمس نصيب المواطن في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). وفي عام 1998 هبطت هذه النسبة إلى 13,9 ٪ فقط، أي ما يمثل إجمالا سبع مثيلتها في بلدان المنظمة المذكورة.

ويكشف شكل (6-7) بجلاء هذا الاتجاه إلى التباعد. فبعد أن نجح العالم العربي في بداية المرحلة موضع الدراسة في تقليص هذه الفوارق، سجل منذ ذلك الحين تباعدا متعاظما، ليعود الفارق للاتساع. ويؤكد هذا اتجاه العالم العربي ليس فحسب لركود، متفاوت المدى، في متوسط الدخل الحقيقي، بل وأيضا إلى التراجع النسبي الملحوظ مقارنة ببلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ويوضح الشكل نفسه التقدم الهائل الذي أحرزته بلدان شرق آسيا والمحيط الهادي والتي نجحت في التقارب المتزايد حيث انتقلت نسبتها من 1 إلى 20 في عام 1975 إلى 1 إلى 7 فقط في عام 1998 بالمقارنة ببلدان منظمة التعاون الاقتصادي

الشكل 6-7

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد (معادل القوة الشرائية)، العالم العربي ومناطق مختارة، 1975- 1998 (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية = 100)



والتنمية. هذا وقد تمكنت بلدان جنوب آسيا (رغم ضخامة الزيادة السكانية التي تتميز بها) من تقليص الفوارق قليلا، بشكل بطيء، وإن كان مستمرا. وإذا تابعنا التطور في هذا المجال في العالم العربي، للاحظنا أن مصر فقط، وبدرجة أقل، تونس والأردن، سجلت اتجاها إلى التقارب. أما البلدان الأخرى فقد أظهرت جميعا دون استثناء تباعدا عن متوسط بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

التفاوت داخل المنطقة العربية

إذا أخذنا المتوسط الخاص بالبلدان العربية ذات الدخل المرتفع (بلدان الخليج) باعتباره أساس المقارنة، يظهر (الشكل 6-8) أن البلدان العربية ذات الدخل المتوسط قد أمكنها تقليص الفارق بمقدار عشر نقاط، نسبة إلى البلدان العربية الأغنى، فسجلت 18,3٪ في عام 1975 و 28,3 ٪ في عام 1998. وعلى النقيض منها، عادت البلدان العربية ذات الدخل المنخفض بنهاية العقد إلى وضع نسبي أسوأ مما كانت عليه في عام 1975 بعد أن كانت قد نجحت في تقليص الفوارق في منتصف الفترة موضع الدراسة (1,4 ٪ في عام 1975 و 3 ٪ فقط في عام 1998) أي أن التفاوت الإجمالي، في الناتج الإجمالي الحقيقي للفرد، قد ازداد داخل المنطقة العربية.

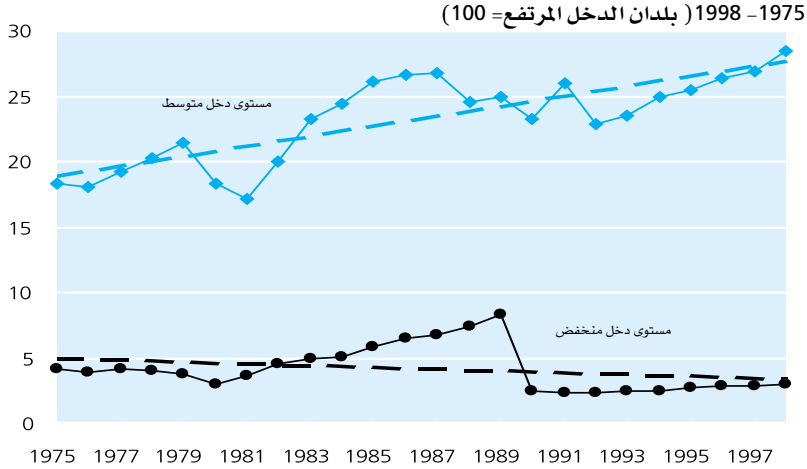
توزيع الدخل والفقر

إن الدخل هو أحد المحددات الأساسية لمستوى معيشة الفرد والأسرة، والسكان على المستوى الكلي. ويحدد توزيع الدخل نمط تقسيم ثروة الدولة بين مواطنيها، وبالتالي فإنه دليل هام يظهر جوانب التباين في المجتمع.

الشكل 6-8

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد (معادل القوة الشرائية) في العالم العربي

1975- 1998 (بلدان الدخل المرتفع= 100)



وتحد قلة البيانات الشاملة والقابلة للمقارنة من إمكانية إجراء تحليل معمق وشامل لتوزيع الدخل في المنطقة العربية. ومما يزيد الأمر صعوبة أن منظمات الأمم المتحدة، التي تجمع البيانات وتحللها، تستخدم تغطية جغرافية مختلفة. فمثلا، لا تشمل بيانات البنك الدولي حول مجموعة الشرق الاوسط وشمال أفريقيا ثلاثة بلدان خليجية مصنفة كبلدان عالية الدخل (الكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة). كما أنها لا تشمل السودان، والصومال، وجيبوتي، وموريتانيا، وجزر القمر حيث تدخل جميعها في منطقة أفريقيا - جنوب الصحراء. وفي المقابل، تشمل بيانات البنك لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بيانات بلد غير عربي هو إيران. ومن جانب آخر تشمل بيانات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) البلدان العربية الآسيوية، بينما ترد بيانات البلدان العربية الأفريقية في بيانات اللجنة الاقتصادية لافريقيا. وأخيرا، فإن عدم انتظام جمع البيانات ونشرها في كل من البلدان العربية يحد من توافر معلومات موثوقة عن توزيع الدخل في كل منها.

ومع ذلك، فقد جرت بعض المحاولات لدراسة أنماط توزيع الدخل وانتشار الفقر في المنطقة العربية. ورغم صعوبة تقدير مدى حدة الفقر في غياب البيانات الجيدة عن توزيع الدخل، فقد قدمت دراسات حديثة تحليلات دقيقة وجديرة بالاهتمام، وإن لم تكن استنتاجات جميع هذه الدراسات متطابقة في كل الحالات.

وفي بحثهما المشترك عن تخفيف حدة الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للفترة 1970-2000 [9] أظهر ريتشارد آدمز وجون بيج أن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمتع بأقل مستوى للفقر شيوعاً وعمقاً من بين مجموعات الدول النامية، حيث تقل نسبة السكان الذين يعيشون على دولار واحد أو أقل في اليوم عن 2,5٪، و هو مستوى الفقر المدقع الذي حددته أهداف التنمية الألفية. وقد أشارا إلى أن هذا قد يرجع إلى بعض الممارسات الاجتماعية والاقتصادية، والتي تجنح في جوهرها إلى المساواة، وإلى قدرة الفقراء على الانتفاع من فترات النمو الاقتصادي، وبخاصة خلال الفترة 1970- 1985.

وتبيّن حسابات آدامز وبيج أن توزيع الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكل حالياً أكثر نظم توزيع الدخل مساواة في العالم، حيث بلغ متوسط معامل جيني 0,364 للفترة 1995-1999 كما أن متوسط المعامل في هبوط مع الزمن[10]. ويعزو الباحثان الأمر إلى حصة الدخل العالية نسبيا التي

(9) انظر "Holding the Line: Poverty Reduction in the Middle East and North Africa, 1970-2000" Richard Adams,Jr.and John Page, August 2001.

(10) أدمز وبيج، الجدول 2 .

يحصل عليها الخمس الأدنى دخلا من السكان، وقد تزايدت هذه النسبة عبر الوقت حتى وصلت إلى 7,2 ، وهي نفس النسبة الموجودة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وفي بلدان شرق آسيا والمحيط الهادي [11]. وقد عزا المؤلفان العدالة النسبية في الدخل في المنطقة العربية لأثر الهجرة للعمل في الخارج والتحويلات الخارجية للمغتربين اللتين أفادتا بشكل خاص الشرائح الأفقر، سواء مباشرة من خلال التحويلات إلى الأسر الفقيرة أو بشكل غير مباشر من خلال أثرهما على سوق العمل. كما أن دور الحكومة في خلق فرص العمل خفف مشكلة البطالة على الفقراء، وخاصة في المناطق الريفية.

ويؤكد تحليل أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لنسبة حصة الأغنياء إلى حصة الفقراء من الدخل في سبعة بلدان عربية توافرت عنها بيانات [12]، الانخفاض النسبي لدرجة اللامساواة في الدخل في المنطقة العربية، اعتمادا على معامل جيني. فعلى سبيل المثال، وبينما تتراوح في المنطقة العربية نسبة استهلاك الشريحة الأغنى (أغنى 10٪) إلى استهلاك الشريحة الأفقر (أفقر 10٪) بين 5,7 ضعفا في مصر إلى 13,8 ضعفا في تونس، ترتفع هذه النسبة خارج المنطقة إلى 24,6 ضعفا في المكسيك و19,3 في كينيا وإلى 14,2 ضعفا في تركيا.

ولكن دراسة للاسكوا، نشرت في عام 1999

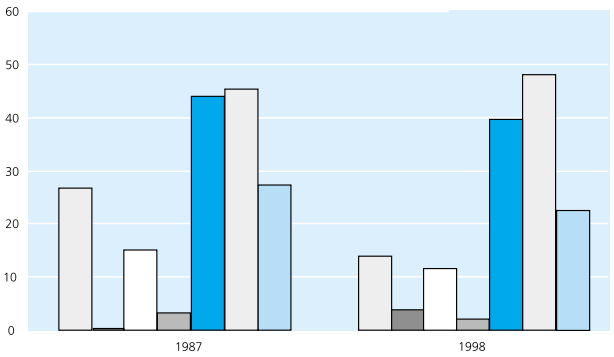
الجدول 6-1

نسب الدخل لأغنى شريحة الى الدخل لأفقر شريحة في بعض البلدان العربية

البلد	أغنى 10٪ إلى أفقر 10٪	أغنى 20٪ إلى أفقر 20٪	معامل جيني (٪)
الأردن- 1997	9,1	5,9	36,4
تونس-1995	13,8	8,5	41,7
الجزائر-1995	9,6	6,1	35,3
مصر-1995	5,7	4,0	28,9
المغرب1999/1998	11,7	7,2	39,5
اليمن-1998	8,6	5,6	33,4
موريتانيا -1995	11,2	6,9	37,3

× تبين البيانات نسبة الدخل أو نسبة الاستهلاك لأعلى شريحة إلى تلك المتأتية لأفقر شريحة، وذلك اعتماداً على البيانات المتوفرة.
×يقيس معامل جيني عدم المساواة في توزيع إجمالي الدخل أو الاستهلاك، وتتحسن المساواة مع انخفاض قيم المعامل، وتسوء مع ارتفاعها.

حالات الفقر في العالم النامي حسب المعيار العالمي (دولار أمريكي في اليوم)



المصدر: البنك الدولي، 2000؛ البنك الدولي 2001

حول التضخم في منطقة الاسكوا: الأسباب والآثار، تعرض صورة أقل إيجابية، إذ تبين أن اللامساواة في الدخل قد ازدادت في مصر والأردن والعراق في العقدين الماضيين. وتقدر الدراسة أن حصة الشريحة الأغنى في مصر من إجمالي الدخل قد ارتفعت خلال الفترة 1981/1980 - 1991/1990 من 27 ٪ إلى 28٪ في المناطق الحضرية، ومن 21٪ إلى 28٪ في المناطق الريفية. وفي الأردن، انخفضت حصة الشريحة الأفقر من السكان (أفقر 20٪ من السكان) خلال الفترة 1987/1986 - 1992 من 7,3٪ إلى 6٪. وفي العراق، زادت قيمة معامل جيني من 0,370 في عام 1993 إلى 0,508 في عام 1998. ويقدم اليمن مثالا على الفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، حيث بيّنت الدراسة أن دخل الأسرة الريفية كان أقل من ثلثي (64٪) دخل الأسرة الحضرية [13]. ويعرض آدمز وبيج صورة تختلف قليلا مستمدة من دراسات تفصيلية لحالة مصر، والأردن، والمغرب، وتونس. وتكشف هذه الصورة أن معدل الفقر قد هبط خلال عقد التسعينات في البلدين الأخيرين، وازداد في البلدين الأولين. كما ويستنتج الباحثان أن النتائج المختلطة من دراسات البلدان تؤكد تنوع التجربة الراهنة في تخفيض الفقر في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

يتسم توزيع الدخل في المنطقة العربية بدرجة أقل من اللامساواة مقارنة بالمناطق النامية الأخرى

هل يمكن أن يبقى الفقر المطلق منخفضا بينما تتزايد المؤشرات حول انخفاض العدالة في توزيع الدخل؟ ويثير هذا السؤال قضايا حول مدى تمثيل البيانات المتاحة حاليا للصورة الكاملة لتوزيع الدخل في المنطقة، وخاصة، فيما إذا كان الفقر المدقع قد خفف من حدته عوامل لم تتناولها التقارير الرسمية. وسنناقش عاملين ذوي علاقة بإيجاز فيما يلي:

أولاً، يسود في البلدان العربية نظام قوي ومتماسك للتكافل الاجتماعي تتبادل في نطاقه الأسر الدعم في أوقات الضيق

(11) أدمز وبيج، الجدول 4 .
(12) تقرير التنمية البشرية لعام 2001
(13) التضخم في منطقة الإسكوا: الأسباب والآثار، إسكوا، عام 1999.

والعسر، وتقوم من خلاله المنظمات الخيرية والدينية بإعادة توزيع الدخل. وتشجع فريضة الزكاة وسنة الصدقة الموسرين على إعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء. كما تنشط أعداد كبيرة من الجمعيات الخيرية في جميع البلدان العربية التي تعمل على التعرف على الفقراء وجني الأموال لصالحهم وتوزيعها عليهم. ولا تتوافر أرقام عن حجم المساعدات المقدمة، لكن يعتقد أنها ضخمة – وقد يكون هذا النظام الموازي لتوزيع الدخل هو الذي يمكن قطاعات كبيرة من السكان العرب من الإفلات من الفقر والعوز السافرين.

يسود في البلدان العربية نظام قوي ومتماسك للتكافل الاجتماعي تتبادل في نطاقه الأسر الدعم في أوقات الضيق والعسر.

ثانياً، تقدم العديد من البلدان العربية الدعم، بصورة رئيسية لموظفي الدولة العسكريين والمدنيين مما يمكن المستفيدين من الحصول على السلع الاستهلاكية والمواد سريعة التلف بأسعار تقل عن الأسعار السائدة في السوق. وليس من السهل حساب قيمة الدعم المقدم للأسر. ومع أن نظام الدعم يفيد العاملين في الدولة، فإنه يستبعد العاملين في القطاع الخاص أو في التوظيف الذاتي في القطاعين الرسمي وغير المؤطر. وبالفعل، فإن نظام الدعم يخفي الحاجة الحقيقية لسياسة عادلة لتوزيع الدخل، تأخذ في الحسبان مصالح العاملين جميعا.

ويبدو أن هذين العاملين يؤديان وظيفة أساسية، بالإضافة إلى الآليات الرسمية، في تحسين توزيع الدخل وتخفيف حدة الفقر المدقع في العديد من البلدان العربية. وتستحق هذه الظواهر فحصا دقيقا من خلال إجراء دراسات استقصائية على الأسر لقياس مصادر الدخل والدعم غير التقليدية.

تحدي التشغيل الكامل

أنماط البطالة وأسبابها

تعاني معظم البلدان العربية من معدلات بطالة تزيد على 10٪.

نظراً لانخفاض معدلات النمو أو ارتفاعها بنسب منخفضة في السنوات الأخيرة، فإن معدلات البطالة استمرت في التزايد في جميع البلدان العربية تقريبا. وكما هو الحال مع توزيع الدخل، فانه من الصعب الحصول على بيانات متسقة وقابلة للمقارنة حول البطالة؛ وذلك بسبب التباين الكبير في تقديرات البطالة بين المصادر المختلفة. (انظر الجدول 24، المرفق الإحصائي). وعليه، فإنه من الصعب وضع معالجة موحدة للموضوع تشمل جميع أنحاء المنطقة، ولكنه من المأمون أن نفترض أن معظم البلدان العربية تعاني من معدلات بطالة ذات رقمين، وأن البقع الساخنة في المنطقة مثل الجزائر والعراق وفلسطين، تقاسي من معدلات أكثر ارتفاعا (أنظر الجدول 24، ونادر فرجاني، 1998، 480). وحتى في الحالات التي تعتبر فيها الأرقام الرسمية أقل مما هي عليه في الواقع (نادر فرجاني، 1995) فإنه ليس هناك من خلاف على أن البطالة هي تحد ضخم.

وبينما أثّر النمو البطيء أو السالب على فرص التوظيف في المنطقة كلها، كانت هناك عوامل أخرى أثرت على مجموعات بعينها من الدول العربية [14]. ويتناول التحليل في الفقرات التالية العوامل التي أثّرت على كل من مجموعة البلدان النفطية، ومجموعة البلدان متوسطة الدخل، ومجموعة البلدان التي تأثّرت بالحروب والنزاعات.

تتسم البلدان الخليجية بشرذمة أسواق العمل فيها ووجود تباين بين أجور المواطنين وغير المواطنين، وأحياناً بين أجور غير المواطنين أنفسهم. ويفضل أرباب العمل تشغيل غير المواطنين، لا سيما الذكور، حيث أن المواطنين لا يقبلون في العادة العمل بمستوى الأجر الذي يقبله غير المواطنين، ويستثنى من هذا، الحالات التي تفرض القوانين فيها حصة لاستخدام المواطنين. من جهة أخرى، نزعت الحكومات إلى تشغيل المواطنين في القطاع العام، والذي أدى توسع التشغيل فيه الى فتح قناة هامة لدخول المرأة العربية الى سوق العمل[15] . إلا أن النمو الاقتصادي البطيء، الذي بلغ 2,1٪، والنمو السكاني السريع، الذي بلغ 3,4٪، خلال الفترة 1980–2000 أضعفا من قدرة الحكومات على توسيع فرص العمل في القطاع العام عن طريق استثمارات عامة جديدة كبيرة مما أدى إلى ظهور البطالة بوضوح في عدد من هذه الاقتصادات.

وتأثرت البلدان متوسطة الدخل، وإن بدرجات متفاوتة، بنقص العمالة المصدرة إلى بلدان الخليج، التي توفر في العادة فرص عمل لليد العاملة من هذه البلدان. وقد تزامن هذا مع تنفيذ برامج الإستقرار والتكيف الهيكلي من قبل العديد من البلدان العربية متوسطة الدخل. وقد كان للانكماشات قصيرة المدى الناجمة عن هذه البرامج بالإضافة إلى الانخفاض في حجم العمالة المهاجرة الى الخارج تأثير كبير على حجم التوظيف في البلدان العربية متوسطة الدخل. ومع أن تصدير العمالة قد يستمر في تخفيف عبء البطالة والفقر المدقع لعقد آخر، إلا أن العلامات الدالة على تشبع أسواق العمل الخليجية تشير إلى أن تصدير العمالة من البلدان متوسطة الدخل سيواجه تحديات كبيرة ويعطي مردودا أقل على

(14) ستند هذا الجزء عن العوامل المقيدة للعمالة إلى
"Growth & Decline in Arab Economies: A Stok-Taking Study".Fadhil Mahdi, 2001
(15) CAWTAR 2001 تقول: المهم هنا هو أن التوسع في القطاع العام أصبح قناة مهمة دخلت المرأة العربية عن طريقها إلى أسواق العمل. المرجع نفسه، ص. 55 .

المدى الطويل. ومن المحتمل أن تتضاءل إمكانيات الهجرة الكبيرة إلى بلدان أخرى بعد أحداث سبتمبر عام 2001، إذ من المتوقع أن تفرض الولايات المتحدة وأوروبا قيودا أشد على القادمين إليها. وسينعكس النقص في إمكانيات الهجرة في انخفاض في تحويلات العاملين في الخارج إلى البلدان متوسطة الدخل، مما سيرهق اقتصاداتها ويؤثر سلبا على الفقر فيها علاوة على أنه قد يؤدي، إلى تخفيض الاستثمار والاستهلاك، ما لم توضع برامج تنمية دولية ووطنية لتشجيع الاستثمار المنتج وتنشيط النمو الاقتصادي.

وعانت البلدان التي ابتليت بالحروب، أو الصراعات الأهلية الطويلة، أو عدم الاستقرار السياسي، أو الحصار والاحتلال من هزات متعددة لاستقرارها فاقمت من وضعية البطالة والفقر فيها. وتشمل هذه البلدان الجزائر، وجيبوتي، والعراق، ولبنان، وفلسطين، والصومال، والسودان. فبالإضافة إلى التضخم المفرط والتخفيض الكبير للعملة، أدت عوامل أخرى مثل تصدع المؤسسات، والشرذمة الاجتماعية، وتدمير الأصول المنتجة، وإغلاق الحدود والحصار، إلى إيقاع خسائر فادحة في التنمية الاقتصادية والعمالة. وقد مرت هذه الاقتصادات بمرحلة ركود أو انحسار أدت إلى هجرة عمال الزراعة واليد العاملة المؤهلة الى الخارج، بالإضافة إلى استفحال البطالة، خاصة بين الشباب. ومع أن تحويلات العمال المهاجرين قد تكون فعالة في حماية الأسر من الفقر، فإنها تظل عرضة لتقلبات أسواق النفط والهزات الخارجية الأخرى.

وفي بعض الحالات، أدّت السياسات الحكومية التي كانت أكثر محاباة للقطاع الصناعي كثيف الاستخدام لرأس المال والأقل اهتماماً بالزراعة، إلى خلق تركة من عدم الاستقرار السياسي بتحفيزها هجرة كبيرة إلى المراكز الحضرية، مما حول المدن إلى بؤر للسخط حيث زاد عدد السكان وزادت بطالة الشباب والفقر بمرور الزمن.

وعلى صعيد البلدان العربية ككل، تقوم عراقيل مؤسسية أمام خلق فرص العمل. فأسواق العمل، مثلا، تقليدية ومجزأة وغير قادرة على أداء وظائفها المفترضة، مما يجعل آليات تداول اليد العاملة ضعيفة وغير فاعلة. والسبب الأساسي لاستمرار فشل الأسواق هذا هو أن مجموعة تدابير التكيف الهيكلي لم تهتم حقا بالإصلاح الهيكلي الذي يضمن بناء أسواق كفؤة وقادرة على المنافسة، أي الإصلاح الذي يضمن الشروط الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادي. ويفسر هذا الإغفال الأساسي أحياناً، في حالة أسواق العمل، بالادعاء، بأن هذه الأسواق متصلبة وتكلفة اليد العاملة مرتفعة، وهما عاملان يحدان من قدرة أرباب العمل على تشغيل اليد العاملة.

ومما لا شك فيه أن درجة ما من المرونة في سوق العمل كافية، في الوقت نفسه، لضمان حقوق العمال والتماسك الاجتماعي، وزيادة الكفاءة في الإنتاج. غير أن رفع درجة المرونة لن يوفر، في حد ذاته الحل، بل قد يؤدي لنقيض المستهدف منه. ففي الظروف الراهنة للبطالة والفقر المنتشرين على نطاق واسع، لن يؤدي انخفاض الأجور ومستحقات العمال وتوتر علاقات العمل إلى تقريب الاقتصادات العربية من التشغيل الكامل.

إن المطلوب هو انتهاج حزمة من السياسات المتكاملة لتقوية النمو وتوليد فرص عمل منتجة ومُكسِبة على نطاق يكفي لتخفيض واسع في البطالة ولمكافحة فاعلة للفقر. مثل هذه السياسات تتجاوز بالتأكيد إجراءات كتلك المتعلقة بإصدار قوانين عمل ترفع من درجة مرونة أسواق العمل.

على صعيد البلدان العربية ككل، تقوم عراقيل مؤسسية أمام خلق فرص العمل. فأسواق العمل، تقليدية ومجزأة وغير قادرة على أداء وظائفها المفترضة، مما يجعل آليات تداول اليد العاملة ضعيفة وغير فاعلة.

الأوجه المختلفة للبطالة

كثيراً ما تعامل البطالة (نقص التشغيل) بشكل مجتزأ، يقصرها على البطالة السافرة (حيث لا يجد راغب في العمل عملا على الإطلاق) وهي ليست الجانب الوحيد، ولا الأهم، في قضايا نقص استغلال القوى العاملة في البلدان الأقل نموا. كذلك تركز المعالجات التقليدية لنقص استغلال القوى العاملة عادة على نقص التشغيل السافر (حيث يعمل المشتغل وقتا أقل من معيار ما)، وتهمل أخطر مشاكل التشغيل في البلدان النامية والمتمثلة في نقص التشغيل المستتر.

ويقصد بنقص التشغيل المستتر الحالات التي يعمل فيها الفرد، ولو لكل الوقت المعتاد، ولكن بإنتاجيه منخفضة، أو أنه لا يستخدم قدراته على الوجه الأكمل، أو أنه لا يكسب ما يكفي لتلبية احتياجاته الأساسية وفقا لمعيار ما. ويتمخض عن الحالة الأولى إنتاجية منخفضة في مجمل الاقتصاد، بينما تنجم الثانية عن ضعف الروابط بين نظامي التعليم والتشغيل، وتعكس هدرا في الموارد. أما الحالة الثالثة فإنها تعرّف أحد أوجه الفقر. وعلى الرغم من تعقيد مفهوم نقص التشغيل المستتر، وصعوبة قياسه، فانه لا يمكن التقليل من أهميته في البلدان الأقل نموا.

وفي منظور أعم، يعاني العاملون في البلدان النامية من أوضاع كثيرة تنتقص من مستوى الرفاه الإنساني ومن هنا يصبح ضروريا معالجة مشكلة البطالة في البلدان الأقل نموا على أساس نوعية التشغيل إضافة إلى توافر فرص العمل. فحسن

ظروف العمل، وانعدام التمييز، والمشاركة في صنع القرار، وحرية التنظيم (التي تتضمن، بين أشياء أخرى، حقوق إنشاء النقابات والتفاوض الجماعي) عوامل ينبغي أخذها في الاعتبار في معالجة شاملة للبطالة أو التشغيل في البلدان الأقل نمواً.

وبالمقابل، يعني التشغيل الكامل وجود عمل جيد لجميع طالبي العمل. والعمل الجيد هو العمل المنتج الذي يستخدم الفرد فيه مهاراته ويحقق إمكاناته في النمو، في ظروف تضمن الكرامة الإنسانية، وبحيث يمكن للفرد تحقيق دخل كافٍ لتفادي الفقر والضيم.

البطالة والفقر

في المعنى الاقتصادي الضيق، تؤدي البطالة الناجمة عن الركود الاقتصادي إلى الفقر. والفقر، الذي يعرّف، في مفهوم التنمية الإنسانية، على أنه حرمان من القدرات البشرية، يؤدي بالتأكيد لتفاقم البطالة. فالفقر هو، بعبارة أخرى، عجز الناس عن امتلاك القدرات البشرية اللازمة لضمان أحقيات الرفاه الإنساني في كيان اجتماعي ما، شخصا كان أو أسرة أو مجتمعا محليا.

ومن ثم، فإن الفقر لا يتعلق فقط بانخفاض الدخل أو الإنفاق، ولا بعدم التمكن من تلبية الاحتياجات الأساسية، بل يعني أساسا الحرمان من القدرات البشرية. وفي هذا المنظور، يكاد الفقر يكون مرادفاً للعجز. هذا العجز يعلن عن نفسه في عدم كفاية الدخل/الإنفاق، وفي تدني مستوى تلبية الاحتياجات الأساسية، وأيضا، وهذا الأهم، في تدني إمكان التوصل لرأس المال والتحكم فيه. ويتضمن مفهوم رأس المال هنا كلاً من رأس المال المادي والبشري. وهكذا تقفل الحلقة المفرغة للفقر من خلال البطالة.

وعلى مستوى المنطقة بمجملها، يتفاعل الكثير من العوامل لتشكيل الحرمان من القدرات البشرية. والأهم بين هذه العوامل هو عدم كفاية تراكم رأس المال البشري، خاصة من حيث نوعيته. فعلى الرغم من التوسع الكمي الضخم في مجال التعليم، ما زال معدل الأمية مرتفعاً، ولا يزال مستوى تراكم رأس المال البشري (مقدرا بمتوسط سنوات التعليم للفرد) أدنى من مستواه في شرق آسيا. وهناك دلائل تنبئ عن نوعية رديئة، وربما آخذة في التدهور، لرأس المال البشري.

ويوضح تقرير التنمية البشرية في العالم الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه على الرغم من الخطوات الهامة التي خطتها البلدان العربية في مجال التعليم، لا تزال توجد فجوات بالمقارنة مع المعدلات العالمية. فعلى سبيل المثال تبلغ معدلات القراءة والكتابة بين البالغين في المنطقة العربية 62٪ مقابل 79٪ على الصعيد العالمي، ويبلغ المعدل المركب للالتحاق بالمدارس 60٪ مقابل 64٪ على الصعيد العالمي ومعدل سنوات الدراسة 5,2 مقارنة مع 6,7 سنة. والفقراء محرومون من التعليم بمعدلات حرمان أعلى من المتوسط، مما يقلل من فرصهم في الوظائف الجيدة. وتقيد النوعية المتدنية للرعاية الصحية إمكانية وصولهم إلى وسائل بناء القدرات الإنسانية كما لوحظ في الفصل الثالث. وأخيراً، يشتمل نقص القدرات الإنسانية على ندرة المهارات في المنطقة والتي يغذيها عدم وجود نظام فعال للتدريب وإعادة التدريب والتعلم مدى الحياة المتصل باحتياجات أسواق العمل ومتطلبات التحول الاقتصادي السريع (الفصل الرابع).

ولكن الفقراء يعانون أيضا، وقبل كل شيء، من قلة إمكان التوصل لرأس المال المادي، وخصوصاً الأراضي والمياه في المناطق الريفية، ومن تناقص هذه الإمكانيات في أحيان كثيرة. وعلاوة على ذلك يؤدي ضعف قدراتهم إلى هامشية تمثيلهم في المؤسسات الاجتماعية والسياسية، الأمر الذي يزيد من حدة عجزهم.

ومن مظاهر ذلك عدم وجود دعم فعال ومتكامل للمشروعات الصغيرة والصغرى، على الرغم من أن معظم النشاط الاقتصادي الخاص في البلدان العربية يتم على نطاق صغير، حتى عندما نقتصر على النشاطات غير الزراعية [16]

وعلاوة على ذلك، أثبت النشاط الاقتصادي الصغير غير المؤطر نجاحه نسبياً في خلق فرص العمل، حتى في ظروف الركود. ولكن دعم المشروعات الصغيرة والصغرى يبقى، كما أشرنا أعلاه، ضعيفاً.

إن مواجهة البطالة والفقر من خلال خلق فرص عمل منتجة ومربحة للعاطلين عن العمل كلياً وللداخلين الجدد إلى سوق العمل تحد هائل، ولكنه أيضا مهم للبلدان العربية حيث تتسم شبكات الأمان الاجتماعي بتدني فعاليتها. ويتعين حل هذه المشكلة فوراً، لأن تحدي خلق فرص عمل جديدة سيزداد ضخامة بمرور الزمن.

فبافتراض معدل نمو سنوي متواضع، بحدود 2–3 في المائة من القوى العاملة، فإن الأعداد التي

يعني التشغيل الكامل وجود عمل جيد لجميع طالبي العمل. والعمل الجيد هو العمل المنتج الذي يستخدم الفرد فيه مهاراته ويحقق إمكاناته في النمو، في ظروف تضمن الكرامة الإنسانية، وبحيث يمكن للفرد تحقيق دخل كافٍ لتفادي الفقر والضيم.

(16) من أصل 1,595 مليون منشأة خاصة غير زراعية أحصيت في مصر مثلا في عام 1996 كان هناك 93٪ تستخدم الواحدة منها أقل من خمسة عاملين، و98٪ (أي 1,566 مليون) تستخدم الواحدة منها أقل من 10 عاملين. وبالطبع ينتظر أن تكون حصتها في العمالة أقل من حصتها في المنشآت. ومع ذلك، فإن المنشآت التي تستخدم الواحدة منها أقل من خمسة عاملين كانت تمثل قرابة ثلثي العمالة (64٪)، وتلك التي تستخدم الواحدة منها أقل من 10 عاملين، 77٪.

ينتظر أن تلتحق مستقبلا بسوق العمل، بالإضافة إلى حجم البطالة السافرة الكبير حاليا، تمثل أعداداً هائلةً من فرص العمل التي ينبغي خلقها، وصولا للتشغيل الكامل. وهذا تحد كبير للاقتصادات العربية، سيما إزاء حاضر اقتصادي يتصف بالركود.

فبحلول عام 2010 سيتوجب خلق فرص عمل لحوالي 50 مليون ملتحق جديد بقوة العمل. وإذا استمرت المعدلات الحالية للبطالة، فان حجم البطالة قد يتضاعف حينذاك ليصل لحوالي 25 مليون. ولتقليص البطالة إلى مستوى معقول بحلول عام 2010, يصبح من الضروري استحداث ما لا يقل عن خمسة ملايين فرصة عمل سنويا.

تنشيط النمو الاقتصادي

أوضح هذا الفصل أداء النمو الضعيف للبلدان العربية خلال معظم العقدين الماضيين، مبينا أن تنشيط النمو الاقتصادي أساسي ليتسنى تخفيض البطالة وتخفيف حدة الفقر على نحو مستدام. ويتطلب تنشيط النمو جهدا على جبهات عديدة، وتختلف الاجراءات التفصيلية من بلد لآخر. ولكن في كل الحالات لا بد من وجود عاملي تحفيز رئيسيين أولهما حشد جهود القطاع الخاص في نطاق بيئة استثمارية وتنظيمية محفزة ومسؤولة اجتماعياً، وثانيهما توظيف كامل القدرات الإنتاجية ورأس المال البشري لجميع المواطنين. وهذه هي العناصر الأساسية لبناء إقتصادات منافسة تولّد قيمة مضافة محلية عالية.

خلق البيئة الممكّنة للقطاع الخاص

يحتاج القطاع الخاص لحوافز تجعله أكثر إقبالاً على الاستثمار وأكثر استعداداً للمخاطرة. وحقيقة أنه لم يعد ممكناً الاعتماد على القطاع العام لتوليد عدد كبير من الوظائف الجديدة، تجعل تشجيع القطاع الخاص على النمو لخلق فرص عمل جديدة وتوسيع الأسواق والشبكات، أمراً ملحا أكثر من أي وقت مضى.

وللحكومات دور أساسي في إيجاد بيئة معززة للاستثمار الخاص. فعلى سبيل المثال، ينبغي الحفاظ على سلامة سياسات الاقتصاد الكلي من خلال تركيز السياسات المالية على ضبط الموازنات العامة، وعلى وضع الآليات المناسبة لتحديد أولويات الإنفاق العام، وعلى توفير فرص مناسبة لمبادرات القطاع الخاص. ويتعين إيلاء مزيد من الاهتمام لتقوية المصارف المركزية والخدمات المالية والاهتمام بتوفير الحوافز الاقتصادية والبنى الأساسية الكفؤة والتسهيلات الفعالة للتجارة. إضافة إلى ذلك لابد من توفير عناصر الحكم الصالح مثل زيادة الكفاءة الحكومية وتخفيف الإجراءات البيروقراطية وإقامة حكم القانون الذي يحظى بثقة المواطنين وموافقتهم.

وستناقش قضايا الحكم بتفصيل أكبر في الفصل القادم، ولكن يلزم التأكيد هنا على أن ممارسات الحكم الصالح تؤدي دورا رئيسيا في

بحلول عام 2010 سيتوجب خلق فرص عمل لحوالي 50 مليون ملتحق جديد بقوة العمل.

الاطار 6-2

الشراكة مع القطاع الخاص تشق طريقا جديدا في المغرب

في عام 1995، أسس رئيس مصرف BMCE، وهي مؤسسة مالية وصناعية قابضة، جمعية BMCE في المغرب، لتحقيق مهمتين متميزتين: محاربة الأمية والحفاظ على البيئة.

وفي لفتة تفصح عن بعد النظر والمسؤولية الاجتماعية، استهل مصرف BMCE، من خلال مؤسسته، مشروع MEDERSAT.COM لبناء ١٠٠١ مدرسة ريفية حتى عام ٢٠١٠. ويعتبر المشروع استجابة فعلية للتوجهات الملكية لبناء التعليم والتدريب بحكم كونها في قمة الأولويات الوطنية. ويشارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا المشروع.

وتظهر هذه المشاركة، وهي رائدة في المغرب والمنطقة العربية، أن بإمكان القطاع الخاص أن يكون شريكا كاملاً في جهود التنمية الوطنية. وهدف MEDERSAT.COM التي بنيت على ضوء مفهوم مدرسة للحياة، هو تعزيز الدراسة من خلال التنمية المجتمعية المتكاملة في أكثر المناطق حرمانا في المغرب.

وتقوم المؤسسة ببناء المدارس في المجتمعات الريفية بطريقة تتناسب واحتياجات البيئة. وللحفاظ على التراث المعماري المحلي والبيئة المحلية تستفيد المؤسسة من خبرة شركات الإنشاء والمواد المحلية، ومن العمل والشباب في المجتمعات المحلية التي تبنى فيها المدارس على أراض ممنوحة.

MEDERSAT.COM مدرستكم في اللغة العربية، هي للأطفال والآباء والمعلمين وللمجتمع ككل. ويساعد إدخال تقانة المعلومات في مناهج المدرسة على إعداد الأجيال الجديدة من الطلبة في المناطق الريفية، في الوقت الذي تحترم فيه ثقافة ولغات الطلبة، عربية كانت أم بربرية.

وقد أقيمت تحالفات استراتيجية مع وزارة التعليم لدمج توصيات الميثاق الوطني للتعليم والتدريب مع المؤسسات الأجنبية مثل السوربون للانتفاع من الخبرة الدولية في محو الأمية والتدريب.

ويتبنى مشروع «مدرستكم» نهج التنمية المجتمعية المتكاملة الذي يقوم على مشروع رائد ناجح لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يربط بين التعليم وأنشطة التنمية المستدامة الأخرى.

تنشيط النمو الاقتصادي الذي يضطلع به القطاع الخاص. أما فيما يتعلق بحكم القانون، فيعتبر وجود نظام قضائي فعال وعادل، مسألة أساسية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ومن السمات الأخرى للحكم الصالح لبناء الاستقرار والثقة مع شركاء التنمية في القطاع الخاص، الالتزام القوي بالمساءلة العامة، وإقامة نظام رقابي وتنظيمي يتسم بالعدالة والشفافية والفعالية، ويضمن محاربة الاحتكار سواء كان عاماً أو خاصاً، وتشريعات مناسبة تشمل حماية حقوق الملكية الفكرية مثلا.

وقد أصبح إصلاح القطاع العام موضع الاهتمام الأساسي في عدد من البلدان العربية. ويجب أن تصمم الإصلاحات بحيث توفر حوافز لتشجيع النمو وزيادة استثمارات القطاع الخاص. وفي هذا المجال، تشكل الكلفة العالية للمعاملات و العبء الثقيل للقواعد التنظيمية والإجراءات الحكومية الغامضة معوقات كبيرة. كما يتعين، البدء في الإصلاح من الداخل، بهدف تشجيع الخدمة العامة الكفؤة من خلال نظم حوافز وهياكل تنظيمية أفضل. والمسألة الأهم هي أن يركز الإصلاح على إبعاد الحكومات عن القيام بما هو من اختصاص القطاع الخاص، وتكريس جهود الحكومة على تشجيع المنافسة والأسواق الحرة المفتوحة، التي تخلق بدورها الآليات الفعالة للتبادل الاقتصادي بين البائعين والمشترين، والمنتجين والمستهلكين، وأرباب العمل والعمال، والدائنين والمدينين. وسيتمخض عن هذه الإصلاحات توسيع مشاركة المؤسسات الخاصة في بناء الاقتصاد من خلال الابتكار والريادة.

إنتاج المعرفة واستخدامها بفعالية

إن الفكرة المتكررة في ثنايا هذا التقرير هي أن قدرات المنطقة العربية القائمة والكامنة تمثل مصادر قوة لم يتم الانتفاع منها على نحو كاف. ويعتبر تنمية هذه القدرات واستخدامها مهما لنمو يقوده القطاع الخاص، كما أنه مهم لتحقيق أهداف التنمية الإنسانية الشاملة. فمثلا، يعتبر وجود يد عاملة مؤهلة ومدربة مسألة ضرورية لتعزيز القدرة على المنافسة وجذب الاستثمار، وتلبية الاحتياجات المتعددة للقطاع الخاص، الوطني والأجنبي. وفي حالة الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يشكل أحد أهم القنوات لنقل التقانة الحديثة وتطويرها [17] فإنه يتوجب على البلد الذي ينشد استقطابها ليس فقط توفير المزيج السليم من السياسات والخدمات المساندة، بل أيضا توفير اليد العاملة الماهرة والأصول الثابتة القادرة على المنافسة.

وسيكون دور استراتيجيات التعليم والتدريب مهما في هذا المجال. إذ ينبغي أن تحقق هذه الاستراتيجيات مواءمة أفضل مما هو متوفر حاليا بين مخرجات نظام التعليم واحتياجات سوق العمل المتغيرة. ولتأمين ذلك، يتعين أن يوفر القطاع العام مرافق تعليمية جيدة ومناهج تلبي احتياجات سوق العمل؛ إضافة الى توفير البيئة التنظيمية والمعايير التي تمكن مرافق القطاع الخاص من سد الفجوات الرئيسية من خلال التدريب المهني، والتدريب في مواقع العمل وتنمية المهارات الأخرى المتصلة بالعمل.

وستتعزز أهداف كل من النمو والتنمية الإنسانية إذا ما قامت البلدان العربية باستغلال رأسمالها الفكري لانتاج المعرفة وتطبيقها. ويشكل اكتساب المعرفة من خلال مراكز الأبحاث، ومؤسسات الدراسات والمؤسسات الاستشارية نقطة بداية في هذا المجال. ويعتمد تنشيط النمو المستند إلى المعرفة على التطبيق المنتج لها وعلى استعمال المعرفة التي تعزز التنمية الحيوية والتغيير الإيجابي. ويمكن توفير البيئة المشجعة لاكتساب المعرفة واستعمالها الكفؤ من خلال النشاط الريادي، بواسطة الحوافز الاقتصادية التي تستند الى نظام مؤسسي قوي محفز للإبداع واستخدام المعرفة.

وتشكل العقول العربية المهاجرة مصدراً آخراً للمعرفة كونها عنصراً حيوياً من عناصر شبكات المعرفة خارج المنطقة العربية. وقد اكتسب هؤلاء خبرة غنية ومتنوعة خلال عملهم في الخارج، تمكنهم من توفير المهارة الفنية والأفكار المبدعة وفرص الاستثمار. ويمكن تشجيع مشاركتهم ونقل معارفهم من خلال سياسات تقدم الحوافز المالية لجذب المعرفة الخارجية والاستثمارات الاقتصادية التي تتبعها. كما وأنه من شأن بناء شبكات للعلماء العرب تمكنهم من تبادل تجاربهم ومعلوماتهم ومنهجياتهم، أن تنشط الاقتصاد والبيئة التنموية المستجيبة للإبداع.

وبالإضافة إلى تعزيز دور القطاع الخاص وتطوير المعرفة بمعناها الواسع المقدم سابقا، فإنه يمكن للحكومات والمجتمعات العربية أن تأخذ في الاعتبار بعضاً أو كلا من البنود التي ستناقش أدناه في وضع استراتيجيات لتنشيط نمو حيوي فاعل.

التكامل الاقتصادي في المنطقة

إن معظم البلدان العربية أصغر من أن تتمكن بمفردها من تحقيق التصنيع السريع أو النمو المتنوع. والرد الطبيعي على جانب القصور هذا

من شروط البيئة المواتية للإستثمار وجود نظام قضائي فعّال وعادل، والإلتزام القوي بالمساءلة العامة، وإقامة نظام رقابي وتنظيمي يتسم بالعدالة والشفافية والفعالية، ويضمن محاربة الإحتكار سواء كان عاماً أو خاصاً.

(17) أنظر على سبيل المثال، Sanjaya,"Harnessing Technology for Human Development" ورقة معلومات أساسية، تقرير التنمية البشرية، عام 2001 ، برنامج الامم المتحدة الإنمائي.

يتمثل في السعي لعقد ترتيبات اقتصادية وتجارية على صعيد المنطقة العربية. ومن شأن التعاون الاقتصادي وتحرير التجارة بين البلدان العربية أن يوفر منافع متبادلة تنتج عن اقتصادات الحجم الكبير، وعن قوة التفاوض المتزايدة للمجموعة العربية في المحافل الدولية، والتخصص الأفضل في نطاق الصناعة، وعن الحرية الأكبر لانتقال عناصر الإنتاج.

ويعد التكامل الاقتصادي الإقليمي اختيارا حيويا. إذ يمكن أن يحفز اقتصادات المنطقة لتعمل معاً، مما يضعها في موقع أفضل للمشاركة الفعالة في الاقتصاد العالمي. فمنطقة التجارة الحرة العربية، التي حددت عام 2007 موعداً لاكتمالها تشكل خطوة في الطريق الصحيح. وحيث يتزايد أعداد البلدان العربية التي توقع اتفاقات شراكة مع أوروبا، بالإمكان مضاعفة العوائد المرجوة من هذه الاتفاقات إذا ما قامت الدول العربية باستكمال الترتيبات اللازمة لتحرير التجارة فيما بينها قبل نفاذ مفعول اتفاقيات الشراكة. ومن الأفضل، المضي إلى أبعد من التجارة الحرة بين الدول العربية نحو مستويات أرقى من التكامل تتمثل في اتحاد جمركي وسوق مشتركة. ويتعين السعي لتحقيق أشكال التعاون والتكامل التي تحقق ميزة نسبية للمنطقة. وفي نفس الوقت، ينبغي تنشيط دور الجمعيات والهيئات العربية المعنية بالتعاون الاقتصادي. وتقدم تقانات المعلومات والاتصالات ذات الانتشار المتزايد فرصة جديدة لمزيد من التعاون الاقتصادي المبني على النمو والمعرفة. وأخيرا، تشكل الاتفاقات الاقتصادية الإقليمية وشبه الإقليمية قاعدة لاتفاقات شراكة أكثر استدامة مع شركاء من خارج المنطقة. ويناقش الفصل الثامن موضوع التعاون العربي والخيارات المتصلة به.

مثلثات التنمية

توفر مثلثات النمو وسائل جديدة للتكتلات الإقليمية للتعاون والتكامل. ويستند مفهوم مثلث النمو على مقولة أن حاصل مجموع عناصر الإنتاج للشركاء الاقتصاديين المتوائمين أكبر من مجموع أجزائها. ففي شرق آسيا [18]، أدت تدفقات التجارة والاستثمار والمعلومات التكنولوجية عبر الحدود وزيادة التعاون في تطوير البنى الأساسية إلى ازدهار صناعة الالكترونيات التي أدت بدورها الى تصدّر هذه المنطقة لتلك الصناعة، وأوجدت الروابط الصناعية والاقتصادية الحيوية بين البلدان المتعاونة. وقد أقيمت مثلثات النمو بترتيبات مرنة بحيث تتشارك البلدان المتعاونة في رأس المال والعمل والموارد الطبيعية اللازمة لدخول الأسواق الإقليمية والعالمية. فعلى سبيل المثال، يقدم بلد ما رأس المال، ويقدم الآخر المهارة الفنية، ويقدم الثالث الموارد الطبيعية واليد العاملة الرخيصة التي لا تتوافر لدى الآخرين. وبتجميع موارد البلدان تتكون الشراكة التي تأتي بالنمو والازدهار للشركاء كمجموعة أكثر مما كان سيحققه أي بلد بمفرده.

وفضلاً عن الميزة النسبية، يمكن أن تساعد مثلثات النمو في إيجاد ميزة تنافسية، من خلال استخدام الموارد والمهارات والمعرفة المتوافرة للبلدان المتعاونة، لخلق منتجات وخدمات جديدة مطلوبة في الأسواق، وللتغلب على المعوقات المحتملة التي قد تواجهها كل من هذه البلدان على حدة . ويمكن لمثلثات النمو أن تساعد في تحقيق العدالة الاجتماعية؛ وفي تجسير فجوة الدخل والنمو بين المراكز الاقتصادية والأطراف من خلال إنشاء الصناعات الجديدة في مناطق الحدود المتجاورة لبلدان المثلث شريطة توفر مقوّمات التكامل الاقتصادي وكفاية البنى التحتية. ولما كانت الموارد الطبيعية التي تتمتع بها البلدان العربية تتفاوت تفاوتاً كبيراً – مثلا، بلدان الخليج موهوبة برأس المال، بينما بلدان أخرى مثل الأردن وسوريا ولبنان موهوبة باليد العاملة المدربة – فإن مثلثات النمو قد تعين هذه البلدان على دمج مواردها بشكل خلاق للمشاركة بشكل فعال في السوق العالمي، وبالتالي تسخير قوى العولمة لتعمل لصالحها بدلا من أن تعمل ضد أولوياتها.

إزالة الصراعات

لا تشكل النزاعات مصدراً رئيسياً لعدم الاستقرار السياسي فحسب، وإنما تمثل أيضاً قيوداً أساسية على زيادة النمو الاقتصادي وتواصله. وقد وُجد أنه، بالمقارنة بشرق آسيا، تعرقل الحروب الأهلية والنزاعات نمو الاقتصادات النفطية المختلطة فضلاً عن نمو البلدان العربية ذات الدخل المنخفض، نسبة إلى بلدان المنطقة الآمنة ذات الدخل المتوسط. كما أن الحروب الإقليمية والدولية العديدة، رغم عدم أخذها بعين الإعتبار بشكل مباشر لدى تحليل النمو، تضع على كاهل المنطقة، لا ريب، تكلفة ضخمة. إن حل مشكلة المخاطر العالية للحروب الإقليمية والدولية يتطلب إيجاد حل عادل وشامل للصراع العربي الإسرائيلي، باعتباره يقع في قلب الأزمة السياسية للمنطقة. وعلاوة على ذلك، يتطلب حل الصراعات الإقليمية تعزيز قدرة المؤسسات العربية على التعاون وحل النزاعات بين دولها الأعضاء، وأيضاً بين أعضاء الجامعة العربية وغيرهم من بلدان الجوار. وتتطلب مواجهة

من شأن التعاون الاقتصادي وتحرير التجارة بين البلدان العربية أن يوفر منافع متبادلة تنتج عن اقتصادات الحجم الكبير، وعن قوة التفاوض المتزايدة للمجموعة العربية في المحافل الدولية، والتخصص الأفضل في نطاق الإنتاج.

(18) من الأمثلة على مثلثات النمو المزدهر جنوب الصين المكون من هونغ كونغ و جواندوغ و فوجينا و تايوان، و مثلث سيجوري من سنغافورة و ولاية جاهور في ماليزيا و مقاطعة رياو في اندونيسيا.

إن النهوض بالحقوق السياسية، كوسيلة لتعزيز التلاحم الاجتماعي في العالم العربي، يمثل ميدانا للسياسة العامة (فضلاً عن النشاط الأهلي) يمكن أن يثمر عن عائد مرتفع للتنمية الاقتصادية والسياسية.

يشوه استمرار عمل الأطفال إمكانيات التوظيف الأمثل للقدرات الإنسانية في الأجل المتوسط. فعمل الأطفال منفر أخلاقيا وسيء اقتصاديا.

المشكلات الناجمة عن الحروب الأهلية – والتي تشكل تحدياً جدياً لكثير من البلدان العربية – إعادة التفكير بشكل أساسي في أسلوب معاملة الأقليات الثقافية والدينية في العالم العربي. وتطرح الدلائل الأخيرة حول أسباب الحروب الأهلية أن هذه الحروب تُعد، من حيث الجوهر، رد فعل الأقليات الاجتماعية أو الثقافية إزاء القمع السياسي والحرمان الاقتصادي من جانب الدولة المركزية المهيمنة (البدوي وسامبانس، بالإنجليزية، 2000).

تعزيز التلاحم الاجتماعي

لاشك أن للتلاحم الاجتماعي دوراً مركزياً في قدرة الاقتصاد على استمرارية النمو، وخاصة إثر مواجهة الصدمات الخارجية. ويزداد التلاحم الاجتماعي في حالة التجانس النسبي في المجتمع (على سبيل المثال، نتيجة للتجانس الديني والعرقي، أو بسبب الانخفاض الشديد في تفاوت توزيع الدخل، أو الثروة). كما يزداد التلاحم الاجتماعي أيضاً في المجتمعات المتنوعة اجتماعياً، شريطة وجود مؤسسات قوية تكفل التوفيق في حالة تضارب المصالح بين الجماعات المختلفة.ولقد جرت الإشارة في موضع آخر إلى أن أحد أوجه التلاحم الاجتماعي في البلدان العربية هو التضامن مع القطاعات الأفقر في المجتمع من خلال الشبكات الاجتماعية والدعم الخيري، على أن استمرار التفاوت في الدخل أو في القدرات والفرص لابد وأن يثقل كاهل التلاحم الاجتماعي في المدى البعيد.

وحسب تحليلنا، يعوق التلاحم الاجتماعي في العالم العربي مستويات منخفضة من الحقوق السياسية، وتفاوت كبير في الدخل. ولهذا فإن النهوض بالحقوق السياسية، كوسيلة لتعزيز التلاحم الاجتماعي في العالم العربي، يمثل ميدانا للسياسة العامة (فضلاً عن النشاط الأهلي) يمكن أن يثمر عن عائد مرتفع للتنمية الاقتصادية والسياسية. فالمرجح، مع تزايد العولمة، أن تزداد الصدمات الخارجية لا أن تتقلص، مما يقود إلى زيادة تكرار انهيارات النمو في البلدان ذات التلاحم الاجتماعي المنخفض. وثانياً، طالما تُعد الحروب الأهلية حالات قصوى من افتقاد التلاحم الاجتماعي، يبدو واضحاً ضرورة أن يقع النهوض بمستويات الحقوق السياسية في قمة الأولويات من أجل الحفاظ على السلامة الإقليمية والسلم لبلدان المنطقة، في ذاتها شروط جوهرية لحفز النمو الاقتصادي.

التوظيف الكامل للقدرات و الإمكانات

كما ذكر سابقا، يعتمد النمو الاقتصادي على الموارد والقدرات البشرية. وتحتاج المجتمعات كي تكون ناجحة وصالحة للعيش أن تبذل كل ما باستطاعتها للاستفادة من هذه القدرات والعمل على ضمان توظيفها على الوجه الأمثل. لكنه لا يزال هناك فجوات هامة في القدرات الإنسانية في البلدان العربية. وأكثر هذه الفجوات وضوحا بقاء المرأة العربية على هامش الفعاليات المجتمعية، وبخاصة الاقتصادية منها والفكرية والقيادية. ولما كان عدد النساء في أي مجتمع يساوي نصف عدد سكانه أو أكثر، فإن إهمال قدراتهن هو بمثابة تعطيل لنصف إمكانيات البلد. ومما يفاقم الوضع أنه وحتى حينما تعمل النساء في الميدان الاقتصادي، فإنهن يعانين من نقص استثنائي في الفرص، الذي يظهر في تدني الوضع المهني والأجور والفصل المهني على أساس نوع الجنس إضافة إلى حواجز أخرى. وتمنع هذه العوامل الإدماج الكامل للمرأة في الحياة الاقتصادية والفكرية في بلدها. وستؤدي السياسات والقوانين التي تستطيع أن تحرر المرأة في البلدان العربية إلى نتائج إيجابية على النمو الاقتصادي والتلاحم الاجتماعي.

ويشوه استمرار عمل الأطفال إمكانيات التوظيف الأمثل للقدرات الإنسانية في الأجل المتوسط. فعمل الأطفال منفر أخلاقيا وسيء اقتصاديا. ثم إن هذا النوع من الاستغلال هو أولا وقبل كل شيء، انتهاك لحقوق الطفل التي أجمع عليها العالم بأسره. وهو يحرم الطفل من التعليم الصاقل للمهارات، ويحد بالتالي من آفاق إسهام الطفل أو الطفلة في قوة العمل مستقبلاً. وينبغي أن تهدف السياسات إلى تصحيح هيكل الحوافز المشوه الذي يجبر الأطفال العرب على البحث عن عمل، بدلاً من متابعة التعليم الذي ينفعهم وينفع مجتمعاتهم على الأجل المتوسط.

نحو التشغيل الكامل وتخفيف حدة الفقر

السياق المفاهيمي والمؤسسي

ركز الجزء السابق على السبل المؤدية إلى إعادة تنشيط النمو الاقتصادي بناءً على مفهوم أن النمو ضروري لخلق فرص العمل، وأن توليد فرص العمل المنتجة والمربحة على نطاق واسع هو ليس فقط هدفاً ضرورياً في حد ذاته بل إنه، وبمصاحبة منظومة الفوائد الناتجة عن النمو الاقتصادي السريع والمستدام، ضروري لتخفيض الفقر، الهدف الذي يجب أن تسعى لتحقيقه أي استراتيجية للتنمية الإنسانية. وعليه يجب أن يكون النمو الذي يولد فرص العمل ويخفف حدة الفقر أحد الأهداف الشاملة في سياسات التنمية الإنسانية في البلدان العربية. إلا أنه ينبغي أن

يلاحظ في هذا السياق أن أنماط النمو الماضية لم تكن غير منتظمة وغير كافية فحسب، كما بينا في الأجزاء السابقة من هذا الفصل؛ بل أن هناك مؤشرات على أن توزيع الناتج الاقتصادي يميل أكثر فأكثر لمصلحة رأس المال، وهذا تطور لا يبعث على التفاؤل فيما يتعلق بخلق فرص العمل المثلى والضرورية لتخفيف الفقر.

وبناءً على التعريف الواسع لكل من البطالة والفقر اللذين قدمهما هذا التقرير (والقاضيان بأن التقدم نحو التشغيل الكامل يتطلب أكثر من خلق فرص عمل جديدة، وأن تقليل الفقر يتطلب أكثر من محاربة فقر الدخل على الرغم من أهمية هذين الهدفين)، فإن إعادة تحقيق معدل نمو مرتفع في الناتج المحلي الإجمالي لن يكون كافيا لوحده. إذ ينبغي أن يصاحب ذلك نطاق واسع من المبادرات لتوفير فرص العمل التي توظف بشكل تام القدرات الإنسانية وتعزز الكرامة الإنسانية، وتعالج جوانب الفقر غير المتعلقة بالدخل، مثل الاستضعاف والاستبعاد.

وتؤكد نظريات التنمية الحالية والممارسة العملية أن هذه الاعتبارات ضرورية لضمان نمو سريع ومستدام. وعلى هذا الأساس، فليس هناك من تضارب بين التنمية الاقتصادية المعرّفة بشكل صحيح وسياسات وأهداف التنمية الإنسانية؛ ذلك أنه من الأجدى النظر إليهما على أن كلاً منهما يعزز الآخر. وتعكس الانطباعات عن التضارب بين التنمية الاقتصادية والتنمية الانسانية ، الخلط التحليلي بين الوسائل والأهداف، وتأثير العقائد البالية والمصالح الراسخة في بعض الأحيان، وفوق كل شيء الفهم غير الكافي للطابع الكلي لعملية التنمية.

لذلك، فإن هذا الجزء يتمم الجزء السابق ويبني على استنتاجات ما سبق من فصول، ليقترح أنشطة تدعم السير قدماً نحو التشغيل الكامل وتخفيف حدة الفقر بمعنيهما الواسع حسب أنموذج التنمية الإنسانية. ولا بد من التأكيد هنا على أن هذه المبادرة وغيرها من المبادرات الموجهة نحو التنمية الإنسانية والتي صممت لتحسين استخدامات القدرات الإنسانية، تشكل حجر الزاوية في الجهد الرامي لعكس وتيرة النمو غير الملائم في البلدان العربية والذي كان سببا ونتيجة في آن واحد لتنمية إنسانية غير مواتية.

وأخيرا يوجز هذا الجزء بعض العوامل المتعلقة بالحكم والعوامل المؤسسية (والتي ستتم مناقشتها بتفصيل أكثر في الفصل القادم) الضرورية لتحرير القدرات الإنسانية من أجل تحسين الرفاه الإنساني بمعناه الواسع. ولا تزال المسؤولية الأساسية عن تمكين الفقراء في البلدان النامية تقع على عاتق الدولة. فوجود مؤسسات دولة أكثر فعالية واستجابة مبنية على إصلاح الخدمة العامة والحكم، ومن ضمنها خلق حكم محلي تمثيلي خاضع للمساءلة، هي عناصر أساسية في جهود استئصال الفقر. ولكن وكما أن النمو وحده لا يستطيع أن يحمل كامل عبء تخفيف حدة الفقر، فإن الدولة وحدها لن تتمكن من تأمين النمو المستدام، والتشغيل الكامل والتخلص من آفة الفقر. فنجاح البلدان العربية في تحقيق هذه الأهداف رهن بتطوير عقد اجتماعي جديد يهيمن فيه التآزر بين حكومة فعالة وناهضة، وقطاع خاص حيوي ومسؤول اجتماعيا ومجتمع مدني قوي ضاربا جذوره في المجتمع .

حزمة من السياسات العامة لضمان التشغيل الكامل والقضاء على الفقر

ينبغي على الدول العربية تبني ثلاثة محاور أساسية لحزمة من السياسات العامة المتكاملة المكّنة من التشغيل الكامل واستئصال الفقر، وهذه المحاور هي:

- **رصد التشغيل والفقر:** هنالك حاجة ملحة لوضع نظام فعال لرصد التشغيل والفقر يتيح رصد المعالم الأساسية بانتظام وسرعة، كما يسمح ، من آن لآخر، بإجراء تحليل متعمق لكل من طبيعة التشغيل والفقر وحركتيهما. ولهذا الغرض، ينبغي تكامل مدخلات عديدة لتكون أساسا لقاعدة بيانات عن القدرات البشرية، وتوظيفها، ونواتج ذلك التوظيف، في البلدان العربية، أفضل بشكل كبير مما هي عليه الآن. كما ينبغي مراجعتها وتحديثها بانتظام.

- **شبكات أمان فعالة:** تحتاج السياسات مهما كان الحرص على تنفيذها، إلى وقت كي تعطي ثمارها، علاوة على أنها قد لا تصل إلى كل المواطنين مثل كبار السن أو المعاقين. ومن الواضح أن نظم شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان العربية محدودة على محوري التغطية والفاعلية ولا بد من تقويتها. وهناك شرطان واضحان لإقامة شبكات أمان فاعلة: أولهما أن تقوم هذه الشبكات بتحويل ما يكفي من الدخل لضمان حد أدنى من العيش الكريم لجميع المحتاجين؛ وان ترتبط مستوياته بمستوى التضخم، وثانيهما أن توفر هذه النظم، بشكل خاص، التعويض المناسب للعاطلين عن العمل.

- **التنمية القائمة على تمكين الفقراء من خلق فرص العمل :** ينبغي العمل على تحقيق التشغيل الكامل ضمن عملية تنمية تنحاز للفقراء

إن إعادة تحقيق معدل نمو مرتفع في الناتج المحلي الإجمالي لن يكون كافيا لوحده لمحاربة الفقر، إذ ينبغي أن يصاحب ذلك نطاق واسع من المبادرات لتوفير فرص العمل التي توظف بشكل تام القدرات الإنسانية وتعزز الكرامة الإنسانية، وتعالج جوانب الفقر غير المتعلقة بالدخل، مثل الاستضعاف والاستبعاد.

وتؤسس لنمو يعتمد على كثافة العمل ويفتح فرص العمل المنتج والمربح لجميع من هم في حاجة للعمل.

ولكن ينبغي تهيئة الفقراء للاستفادة من فرص العمل وذلك من خلال تراكم رأس مال بشري ينحاز لصالحهم، من خلال التعليم والتدريب والرعاية الصحية. والأهم من ذلك أنه يلزم تمكينهم من إيجاد فرص العمل عن طريق إنشاء المشروعات الصغيرة والصغرى وإدارتها بكفاءة. ولابد، لدعم هذه الإستراتيجية، من تيسير الحصول على رأس المال التقليدي، أي الأصول المادية والتمويل، ومن زيادة القدرة على التحكم بهما. علاوة على ذلك، تحتاج المشروعات الصغيرة والصغرى، وهي كيانات اقتصادية حساسة، إلى الكثير من الدعم الإضافي لحمايتها من الفشل.

ولكن جوهر عملية التنمية القائمة على تمكين الفقراء هو الإصلاح المؤسسي واسع النطاق الذي يؤدي إلى زيادة حصة الفقراء في هيكل السلطة في المجتمع. ذلك أن الإصلاح المؤسسي هو الطريق إلى تعظيم رأس المال الاجتماعي للفقراء. إن الإصلاح المؤسسي يمثل قلب التنمية القائمة على تمكين الفقراء، وبدونه، يحتمل أن يكون النمو بطيئاً. والأهم من ذلك أن النمو الذي يتم في سوق غير خاضعة للضوابط ينحاز، بشكل واضح، للأغنياء ويعاقب الفقراء.

إن جوهر عملية التنمية القائمة على تمكين الفقراء هو الإصلاح المؤسسي واسع النطاق الذي يؤدي إلى زيادة حصة الفقراء في هيكل السلطة في المجتمع.

وفيما يلي عرض سريع لأبعاد محددة للتنمية التي تعتبر كافية لتحقيق التشغيل الكامل والقضاء على الفقر في البلدان العربية [19] ولا يمكن تحقيق الفائدة المرجوة من مجموعة السياسات هذه إلا بتنفيذها كحزمة واحدة ومتضافرة.

تراكم رأس المال البشري

التعليم والتدريب: ان سياسة إنمائية تهدف لتحقيق التشغيل الكامل لابد أن تتبنى هدف تعميم التعليم الأساسي راقي النوعية والوثيق الصلة بالتنمية، وضمان عدم استبعاد الفقراء منه بسبب فقرهم. وقد يعني هذا التوجه، في بعض الحالات، اعتماد ما هو ابعد من التعليم المجاني، بتبني إجراءات تؤكد تحقيق الإنصاف لأفقر الفقراء، كأن يتم توفير منح دراسية تغطي التكاليف المباشرة وتكلفة الفرصة[20] المضاعة للتعليم. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن لا يستبعد أطفال الفقراء من مراحل التعليم الأعلى بسبب فقرهم.

وينبغي كذلك الدأب على تحسين نوعية التعليم في جميع مراحله، بما في ذلك توثيق صلته بالمهارات الحياتية اللازمة وبمتطلبات سوق العمل. وهذه مهمة مجتمعية مضنية ومعقدة تستلزم جهداً كبيراً وتتجاوز حدود قطاع التعليم، كما بيَّنا سابقا.

وما التعليم النظامي إلا أحد وسائل بناء رأس المال البشري. والأهم منه بالنسبة للفقراء، ولاسيما في ظروف تفشي البطالة، هو توفير القنوات، خارج قطاع التعليم النظامي، لاكتساب المهارات الفعالة وثيقة الصلة باحتياجات السوق. ويكون هذا النوع من التدريب مفيداً للمتسربين من الدراسة أو لمن يتخرجون من النظام التعليمي وهم يحملون مهارات محدودة.

كما ينبغي أن يتم إيلاء مسالة تصحيح التفاوت بين النساء والرجال في تراكم رأس المال البشري مرتبة عالية، ضمن أولويات استراتيجية التعليم والتدريب اللازمة.

الرعاية الصحية: فينبغي ألا يحرم الفقراء، بسبب فقرهم، من الرعاية الصحية الأساسية الوقائية والعلاجية. كما ينبغي توجيه اهتمام خاص لتوفير الرعاية الصحية للبنات والنساء.

التشغيل والإنتاجية

ينبغي أن يكون خلق فرص للتشغيل من الأولويات الصريحة للسياسات المتبعة. ولكي يتحقق تحسن ملموس في الرفاه الإنساني نتيجة لزيادة التشغيل، يتعين تحسين الإنتاجية بحيث تزداد الأجور الحقيقة، ويقل التفاوت في توزيع الدخل والثروة.

وينبغي أن تتضمن استراتيجية التشغيل ثلاث غايات مترابطة هي: تخفيض البطالة إلى مستوى قريب من تحقيق التشغيل الكامل، ومضاعفة الإنتاجية مرة كل عدة سنوات، وضمان تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان العاملين.

ويقتضي خلق فرص عمل جديدة على نطاق واسع زيادة الاستثمار واعتماد هيكل نمو يقوم على كثافة الإستخدام لليد العاملة واستغلال التقانات التي تعتمد على إستخدام اليد العاملة، دون التضحية بالكفاءة.

وبالإضافة إلى تحسين تراكم رأس المال البشري، يتطلب تحسين الإنتاجية إنشاء نظام حوافز مجتمعي مواتي ينطوي على إثابة التعلم والإنتاجية المرتفعة. ومن المفيد اعتماد ثنائية تقانية تضافرية، تشمل رفع إنتاجية التقانات كثيفة الاستعمال لليد العاملة في المشروعات الصغيرة والصغرى، وتعزيز التقانات الحديثة، وتقوية الروابط بين هذين النوعين من التقانات. وينبغي أيضاً توجيه اهتمام خاص إلى العمل المدر للدخل

(19)استناداً الى التوصيات الواردة في تقرير المكتب الاقليمي للدول العربية لبرنامج الامم المتحدة الانمائي عن الفقر، بالانجليزية، 1997.

(20) Opportunity Cost

للنساء.

دعم المشروعات الصغيرة والصغرى: يمكن أن يؤدي تطوير الشركات الصغيرة في القطاع غير المؤطر إلى المساهمة بفعالية في استراتيجية استئصال الفقر من خلال توفير فرص العمل. فهذه المشروعات كثيفة الاستخدام لليد العاملة، وما تتطلبه من رأس المال قليل نسبيا- وهذه الشروط تناسب تماماً اقتصادات معظم البلدان العربية. ولكن التأكيد على زيادة إنتاجية هذه المشروعات ضروري للغاية.

أما الجهد اللازم بذله لتنشيط المشروعات الصغيرة في القطاع غير المؤطر فيتعين أن يكون بمثابة حملة وطنية. وينبغي أن يراعى، في وضع السياسات العامة وتنفيذها، تنوع أوجه النشاط الاقتصادي غير المؤطر وإزالة القيود المفروضة عليه حاليا.

والمشروعات الصغيرة والصغرى مشهورة بارتفاع معدلات فشلها، ما لم تكن البيئة الاقتصادية والمؤسسية المحيطة بها مشجعة حقاً. ومن الضروري أيضا أن تكون إنتاجية هذه المشروعات ذات مستوى مناسب ومتصاعد حتى تؤمن لأصحابها وللعاملين فيها مكاسب حقيقية، كافية ومتزايدة.

ولذلك ينبغي أن يشمل الدعم المقدم إلى المشروعات الصغيرة والصغرى جميع مجالات احتياجاتها المتنوعة، بما فيها البيئة القانونية والتنظيمية، والتمويل، والتدريب، والدعم الفني والإداري، والنفاذ إلى الأسواق المحلية والأجنبية. ومن الضروري كذلك ضمان حصولها على الأصول المادية وزيادة قدرتها على التحكم بها، ولا سيما الأراضي والمياه في المناطق الريفية.

والنساء بحكم ارتفاع معدلات البطالة بينهن وثبوت اقتدارهن على إدارة المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم، من أهم المرشحين للاستفادة من إنعاش هذا الصنف من النشاط الاقتصادي.

لكن ما سلف قوله لا يعني أن المشروعات الصغيرة والصغرى هي قارب نجاة اقتصادات البلدان العربية. بل إن إطلاق هذا الزعم، والعمل بناء عليه، سيؤديان إلى خيبة أمل كبرى جديدة خلال عقد من الزمن أو ما يقارب.

والنهج السليم هو ما يشير إليه الصينيون بـ المشي على ساقين. فلم يسبق أن تطور أي اقتصاد دون نمو ملحوظ في جميع المشروعات بمختلف أحجامها. والأهم من ذلك هو إقامة روابط وثيقة بين المشروعات الكبيرة والصغيرة.

وعلاوة على إتاحة فرص العمالة المنتجة والمربحة، يفترض أن يؤدي اتباع سياسات ناجحة لتطوير المشروعات الصغيرة والصغرى إلى رفع مستويات الإنتاجية، وتعزيز الطابع المنظم، والتحول إلى مشروعات أكبر.

العيش المستدام في المناطق الريفية: إن البطالة والفقر يتسعان باطراد في الريف العربي، وعليه فإن تحفيز اقتصادات الريف، يجب أن يكون هدفاً أساسياً للسياسات. وفي هذا المضمار، فإن الدور الرئيس للحكومات هو تحسين البنى الأساسية في مناطق الريف وتقوية الارتباط بين الريف والأسواق، محلياً وعالمياً، واصلاح هياكل الأسعار لتنحاز للمنتجين. ولا يمكن تحقيق الكثير من إمكانات هذا القطاع بدون ترشيد نظم الري وتحسين الخدمات الإرشادية.

وتظهر الحاجة أيضا إلى خلق فرص عمل خارج المزارع لأصحاب الأراضي فقيرة الإمكانات وللمعدمين، وذلك من خلال تشجيع لامركزية النشاط الاقتصادي، وتأسيس المشروعات الصغيرة والصغرى، وتنفيذ مشاريع الأشغال العامة.

وبما أن النساء يشكلن دعامة المجتمعات الزراعية، فلابد أن يعطين موقعا مهما أثناء صياغة وتنفيذ السياسات والبرامج الإنمائية الريفية.

الإصلاح المؤسسي

إصلاح سوق العمل: إن سياسة التشغيل التام يجب أن تقوم على تعزيز آليات سوق العمل مما يتطلب ضمان حرية وصول الباحثين عن العمل إلى المعلومات حول فرص العمل وخلق أسواق عمل فعالة.

وبشكل خاص، ينبغي أن تكفل إصلاحات سوق العمل حرية الحصول على المعلومات المتصلة بفرص العمل وبإقامة شبكات فاعلة لهذه المعلومات. ويلزم تحرير أسواق العمل لزيادة مرونتها في إطار تنافسي يضمن في الوقت ذاته الأمان الاجتماعي، على أن لا يخل ذلك بالتوازن بين حقوق أرباب العمل وحقوق العاملين. كما لابد من توافر شبكات الأمان الاجتماعي، شاملة تعويضات كافية للبطالة تحدد تبعاً لمستوى التضخم. وأخيراً، ينبغي أن تتاح للعاطلين فرص حقيقية للعمل المنتج، بما في ذلك إعادة تدريبهم عند الحاجة.

إصلاح الخدمة العامة: تبقى الوظائف الاقتصادية الأساسية حكراً على الحكومة. ومع

إن المشروعات الصغيرة والصغرى مشهورة بارتفاع معدل فشلها، ولذلك ينبغي أن توفر لها البيئة القانونية والتنظيمية الملائمة، والتمويل، والتدريب، والدعم الفني والإداري، والنفاذ إلى الأسواق المحلية والأجنبية.

الإطار 3-6

عبد الحميد براهيمي: التنمية والقضاء على الفقر من منظور إسلامي

تعيش الدول العربية في بداية الألفية الثالثة، حالة من التخلف الهيكلي وتعاني، بدرجات متفاوتة، من الفقر وخلل الاقتصادات. ولم يستطع كل من النظامين الرأسمالي والماركسي تقديم حلول دائمة ومتلائمة مع الحالة الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي يمر بها العالم العربي حاليا. فقد أثبتت الوقائع، سواء على المستوى النظري أو المستوى العملي، عدم مواءمة المقاربة الاقتصادية التقليدية لمشكلات التخلف وعدم قدرتها على تقديم حلول مرضية.

وفي المقابل يُعلم الإسلام، كمصدر لا ينضب للقيم، الوحدة والتضامن والعدالة والسلام والتسامح والتوازن والنظام والانتظام، ويشجع العلم لدفع الرفاهة والعدالة الاجتماعية. ولا نستطيع في الإسلام فصل الجوانب المادية للحياة عن جوانبها الروحانية. وهكذا فإن الإسلام يعتبر العدالة مبدأ أساسياً يجب أن تتصف به جميع أشكال النشاط الإنساني. فالإسلام يصف المقاربة الشاملة من أجل بناء مجتمع قائم على العدالة الاجتماعية، من خلال التشغيل الكامل (مع التأكيد على محاربة الفقر) والتقليل من التفاوت بفضل إعادة توزيع ملائم للثروات، تستبعد تركيز الثروات وممارسة الاحتكار وكذلك النشاطات غير المشروعة من احتيال وتدليس وفساد واختلاس الأموال والثروات والكنز والتبذير والبخل والربا. وهكذا فإن مكافحة الفقر في العالم العربي يجب أن تأتي ضمن سياسة شاملة. ويعني هذا تنظيم الاقتصاد الوطني على قاعدة التشغيل الكامل من ناحية، وتنظيم اندماج إقتصادات العالم العربي من ناحية أخرى.

أما على المستوى الداخلي فإن الإجراءات المرجوة واللازمة لإقامة مجتمع عادل متحد ومتضامن يعيش بيئة اقتصادية وروحانية سليمة يجب أن تتخذ في أربعة اتجاهات:

1- محاربة البطالة من خلال سياسة نشطة للتشغيل من منظور تنموي، وتنظيم التضامن الاجتماعي على أساس سياسة عادلة للتحويلات الاجتماعية لصالح الفقراء والمحتاجين خاصة هؤلاء الذين يعانون من إعاقات بدنية تمنعهم من العمل. وفي هذا الإطار ينبغي التفكير بأن الإسلام يرفع عدالة التوزيع إلى مرتبة أولويات الاقتصاد الإسلامي. والإجراءات التي ينص عليها القرآن في هذا المجال، وتوضحها السنة، تخص فروض كالزكاة والإحسان (المساعدة التطوعية).

2- زيادة نفقات التنمية لصالح مجالات التعليم والصحة والبحث العلمي والتقاني. وبالفعل فإن قيمة العمل الإنساني واجبة بما أن التنمية تعني أولا تأهيل الإنسان ومشاركته الفعالة والمسؤولة في عملية بناء الاقتصاد الوطني الذي يجب أن تجني ثمارها كافة عناصر المجتمع.

3- إعطاء أهمية خاصة لتنمية القطاعات الإنتاجية (المولدة للثروات من أجل إثمار مجهود التنمية) القائمة على التنمية الريفية وتنمية الزراعة والصناعات الصغيرة والمتوسطة وقطاع التشييد والأشغال العامة.

ومن أجل تحقيق ذلك الهدف يجب تشجيع القطاع الخاص من ناحية وإعادة دراسة الإنفاق العام وترشيده من ناحية أخرى. وكل بلد عربي هو حالة ولكن بشكل عام نستطيع أن نعتبر أن النفقات العسكرية والمظاهرية مرتفعة بشكل عام في العالم العربي. ويمكن أن يتم تقليلها لصالح الأنشطة الإنتاجية ونفقات التنمية.

4- وأخيراً، تطوير الأدوات المؤسسية المحيطة بالاقتصاد من أجل حماية العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي في آن واحد، في منظور ديناميكي. وعلى الصعيد الخارجي ليس أمام الدول العربية لتجنب الآثار السلبية للعولمة من طريق غير بناء مجالها الاقتصادي - الإقليمي بشكل مستقل ومؤهل للاستمرار، يفرض نفسه على المستوى العالمي كشريك له مصداقيته.

في هذا الإطار فإن الاندماج الإقليمي العربي لا يجب أن يقف عند حد التبادل الحر على شاكلة السوق المشتركة ولكن يجب أن يكون ذلك إجراء شامل ومتجانس يستلزم أعمالا عميقة ومركزة بين البلدان العربية في إطار إقليمي لموافقة هياكل الإنتاج الصناعي والزراعي لكل السوق الإقليمية والمجال المالي ذو الإمكانات الاقتصادية الحقيقية والممكنة.

يجب أن ينتظم بناء مجال اقتصادي قائم على مقاربة هيكلية حول أهداف إنتاج مشترك وتبادل مالي، من أجل زيادة التدفق الحقيقي للأموال بين العرب. ويتطلب بناء مثل هذا المجال الاقتصادي على مراحل تنظيم التنسيق بين السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء وكذلك إعمال سياسة إقليمية مشتركة لتنمية الموارد البشرية لتقوية التضامن الفاعل بالعالم العربي.

وفي مجمله، يمتلك العالم العربي قدرات هائلة فلديه الموارد البشرية والمادية والمالية الوفيرة. ويمتلك العالم العربي كذلك، وعلى الأخص، نظام مرجعيات، يعلم الوحدة والأخوة والتضامن والعدالة الاجتماعية والنظام والسلام والسماحة. ولكن الدول العربية منقسمة، كما يميزها توزيع متفاوت بشكل كبير للثروات وعدم العدالة وكافة أشكال العطب الاجتماعي من فساد وثراء غير مشروع وتراخي العادات وكذلك عدم التسامح وفي بعض الأحيان العنف.

والإنقاذ الوحيد للعالم العربي للخروج من الفقر والتخلف الهيكلي هو دفع الفعالية الاقتصادية، والتقدم والرفاه والعدالة الاجتماعية في إطار إقليمي ذو منظور وحدوي.

ذلك، كثيراً ما تتسم الحكومات في البلدان النامية بعدم كفاءتها، مع ما ينطوي عليه ذلك من تأثير على الأداء الاقتصادي الكلي وخاصة على رفاه الفقراء في ميداني الصحة والتعليم.

وينبغي أن يركز الإصلاح المؤسسي في قطاع الصحة على ضمان الاستخدام الأكفأ للموارد، حتى تحرر الموارد لتحقيق تغطية اجتماعية أوسع. وبالإضافة إلى تحقيق توزيع أفضل لموازنة الصحة والموظفين والأجهزة، ينبغي أن يعطى الاعتبار لتوفير الخدمات الصحية من خلال مشروعات تجمع خدمات العيادات الحكومية والخاصة، ونظم الضمان الاجتماعي والمبالغ التي يدفعها المرضى المبنية على الدخل. وينبغي أن يجنح تمويل هذه المشروعات إلى تفضيل القطاعات الفقيرة من المجتمع. ويمكن أن تشمل الإعانات الموجهة برامج تأمين صحي مجتمعية تدار بشفافية في المناطق الريفية.

ويتعين أن يشدد الإصلاح المؤسسي لتمويل وإدارة التعليم والإشراف عليه على وضع نماذج لدور الدولة لا على نظام الملكية ولكن على نظام المشاركة. وبينما يظل توفير التعليم الابتدائي الشامل المقدم للجميع مسؤولية تقع على عاتق الدولة، فإن على الدولة أن لا تحتكر مستويات التعليم الأخرى. وينبغي أن تمثل كل الأطراف في إدارة التعليم، وخاصة التعليم العالي حيث يتطلب عدم تماثل التكاليف والعوائد، عملاً متضافراً

وضمانات جودة مستقلة. وينبغي الترحيب بالجامعات الخاصة في بيئة تتسم بشح الموارد؛ ولكن لن يفيد التعليم العالي العربي أن يستبدل الفشل الحكومي بفشل السوق. ويجب أن تقوم الدولة بدور قيادي في بناء الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم ونظم التدريب التي لا تميز ضد الفقراء، ولكن بدلا من ذلك تشجع بقوة العناية بهم من خلال برامج المنح الدراسية، ومنح التدريب المهني والتدريب في مواقع العمل.

وبوصفه عنصراً أساسياً في مجموعة تدابير الإصلاح المؤسسي فإن لإصلاح القطاع العام جوانب عديدة. فعلى سبيل المثال، يتعين تحسين الحوافز لموظفي الحكومة من خلال الهياكل الشفافة والأجور المناسبة وإزالة التفاوت بين مختلف قطاعات الخدمات الحكومية. ولا بد من توفير الإجراءات المناسبة لتمويل الأجهزة وخدمات التشغيل والصيانة الضرورية للعمل بكفاءة ويتعين وضع ممارسات إدارية عامة سليمة تعزز الانتاجية، بما في ذلك اعتماد التعيين والترقية وإنهاء الخدمة على أساس معايير الجدارة.

تنمية المجتمع المدني: تتوافر لمؤسسات المجتمع المدني إمكانات لتقديم مساهمة كبيرة في توليد فرص العمل واستئصال الفقر. ولكن يلزم، لتفعيل هذه الإمكانية، أن تتحول هذه المؤسسات إلى حركة اجتماعية واسعة القاعدة، وان تزداد فاعليتها، كي تتمكن من الاضطلاع بهذا الدور. وتكمن القيمة النهائية لهذه الحركة في تشجيع العمل الاجتماعي الجماعي، وهي أفضل طريقة للتغلب على حالة العجز، أي على جوهر الفقر. ولكن المجتمع المدني يحتاج إلى أن يتحول إلى حركة واسعة النطاق تنطلق من القواعد الشعبية للعمل الاجتماعي الجماعي وتملك قدرة كبيرة على الاستمرار بالموارد الذاتية. ولا معنى لتمكين الفقراء من خلال ضمهم إلى مؤسسات المجتمع المدني الفعالة اجتماعياً إذا لم تشمل هذه العملية إشراك المرأة بالكامل في جميع أوجه النشاط.

إصلاح الحكم: تشكل أنظمة الحكم حلقة جوهريةً في استمرار البطالة والفقر ودوامهما. فالفقراء بالتعريف، عاجزون[21] كما انهم، حسبما ذكر سابقاً، يفتقرون إلى جميع أشكال رأس المال التقليدية: المادي والمالي والبشري. ولكنهم، فوق كل شيء، مهمشون في اتخاذ القرار الاقتصادي والسياسي.

وهناك أولا حاجة إلى إصلاح القوانين والإجراءات الإدارية لضمان حقوق المواطنة المتسقة مع حقوق الإنسان الأساسية، خاصة الحق في حرية التعبير والتنظيم لجميع المواطنين. وينبغي إقامة حكم القانون بواسطة نظام قضائي مستقل قطعا.

ولكي يكون للفقراء صوت مسموع ومصالح معترف بها، يلزم أن تكون الحكومات ممثلة للناس بحق وان تخضع للمساءلة فعلاً أمامهم، بما في ذلك الحكم المحلي الحقيقي-، وليس مجرد توسيع نطاق الإدارة المركزية إلى المحليات- مثل هذه الحكومات تضمن المشاركة الفعالة للمواطنين، ولاسيما الفقراء، في حربهم ضد البطالة والفقر.

وستظل حقوق المواطنة والحقوق السياسية ناقصة نقصاً فاضحاً إذا لم تشمل النساء تماماً، في الممارسة الفعلية لا في النصوص القانونية فقط.

وسيناقش الفصل التالي الجوانب الرئيسية للحكم وإصلاح الحكم في البلدان العربية، من أجل النهوض بالحرية والممارسة الكاملة للقدرات الإنسانية في نطاق بيئة مسؤولة اجتماعيا، ومتجاوبة مؤسسيا وقانونيا وسياسيا. وبهذا يكتمل ثلاثي ميادين العمل التي اقترحت في الفصل الأول التي أطرت هيكل هذا التقرير والمتمثل في بناء القدرات الإنسانية وتوظيفها وتحريرها كقاعدة لاستراتيجية التنمية الإنسانية للبلدان العربية.

وستظل حقوق المواطنة والحقوق السياسية ناقصة نقصاً فاضحاً إذا لم تشمل النساء في الممارسة الفعلية لا في النصوص القانونية.

(21) تعريب Powerless