التنمية، والنمو، وإصلاح السياسات

في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

حزيران 2004

طارق م. يوسف

كلية الخدمة الأجنبية*

yousef@georgetown.edu

الخلاصة

في بداية التسعينيات من القرن الماضي، اتسمت النظرة العامة إلى الشرق الأوسط بالتفاؤل الكبير. ولم يكن بالإمكان تقديم تقييم كامل للأداء الاقتصادي في المنطقة قبل مرور عقد كامل من الزمان. وعندها حان الوقت لمختلف المؤسسات العالمية لأن تستكمل آراءها وتحدّث النظرة إلى الشرق الأوسط. كما عملت أحداث 11 سبتمبر على إشعال جذوة الاهتمام العالمي في المنطقة. وانضم المراقبون الخارجيون بسرعة إلى اللاعبين في الإقليم للكشف عن "العجوزات" في الشرق الأوسط والتي ارتبطت بكل شيء بدءاً بالاختلالات الاقتصادية إلى النظم السياسية غير السويّة، ولعنة المصادر والثروات الطبيعية، وحتى الثقافة والدين. تراجع هذه الورقة تاريخ التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والجهود الحالية للإصلاح الاقتصادي والسياسي.

الخلاصة

أرقام التصنيف JEL: ن 15، ن 35، أو 53، بي 16

الكلمات المفتاحية: التنمية، النمو، الشرق الأوسط

* وضعت هذه الورقة على أساس البحث الذي استكمل بينما كان الكاتب يزور مكتب كبير اقتصاديي البنك الدولي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو يعبر عن امتنانه وشكره لرجوي أسعد، ديباك داسغوبتا، ستيف هايدمان، ومصطفى نابلي، وتيموثي تيلور لما قدموه من مدخلات ومقترحات. كما يتقدم بالشكر إلى مايكل روبنز لمساعدته القيّمة في البحث. والآراء الواردة في هذه الورقة خاصة بالكاتب ويجب ألا تؤخذ على أنها تمثّل وجهات نظر المؤسسات التي يعمل معها.

المقدمة

في بداية التسعينيات من القرن الماضي، اتسمت النظرة العامة إلى اقتصاديات الشرق الأوسط بالتفاؤل الكبير. وكان للنهاية السريعة التي شهدتها حرب الخليج الأولى، واحتمالات التوصل إلى تسوية سلمية للصراع العربي الإسرائيلي، واعتماد التوصيات الصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن السياسات الخاصة بالمنطقة مع فتح طاقة الأمل من خلال الفرص المتاحة للتخلص من سطوة النفط التي سادت في الثمانينيات. ووفقاً للحكمة التقليدية لتلك الفترة، سيتحقق النمو الاقتصادي السريع من خلال السياسات التنموية الموجهة إلى السوق، والاندماج بالاقتصاد العالمي، وتحقيق الاستقرار الإقليمي. ولعلّ أفضل التجليات لهذه النظرة الإيجابية هو ما ورد في تقرير بعنوان "المطالبة بالمستقبل"، والتي تقول إنه:" بحلول عام 2010، سيتمكن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من مضاعفة المداخيل، وزيادة توقع الحياة بما يقرب من عشرة سنوات بالإضافة إلى خفض مستوى الأمية والوفيات بين الأطفال بحوالي النصف." (البنك الدولي، 1995).

ولم يكن بالإمكان الخروج بتقييم للسجل الاقتصادي في التسعينيات قبل مرور عقد من الزمان. وعندما كانت بضعة مؤسسات عالمية تستكمل مراجعاتها وتحدّث النظرة العامة إلى الشرق الأوسط، عملت هجمات الحادي عشر من سبتمبر على إشعال جذوة الاهتمام العالمي في المنطقة. وتحوّل الاهتمام في العناوين العريضة إلى الاقتصاد بدلاً من السياسة. وتم التعبير عن الاهتمامات الخاصة بنتائج التنمية على نطاق واسع في استطلاعات الرأي العام التي أجريت في المنطقة، وفي أوساط المفكرين، وضمن مجتمع صنع السياسات. وانضم إلى اللاعبين الإقليميين مراقبون من الخارج ليعملوا مع بعضهم بعض على الكشف عن "العجوزات" الموجودة في التنمية الإقليمية والتي تم ربطها بكل شيء بدءاً من الاختلالات الاقتصادية الهيكلية إلى الأنظمة السياسية غير السوية، إلى لعنة المصادر الطبيعية والتي تحولت إلى نقمة، وحتى الثقافة والدين. وعليه، كان لا بد من التحول أو حتى إعادة صنع المجتمعات بهدف مواجهة التحديات التي تواجه مستقبل المنطقة.

تعمل هذه الورقة على مراجعة تاريخ التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، مع تركيز خاص على المسائل المتصلة بالجهود الحالية الرامية إلى تحقيق الإصلاح الاقتصادي والسياسي. وفي مجمل هذه الورقة، تتساوى الإشارة إلى الشرق الأوسط مع التعريف العملي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمعتمد لدى البنك الدولي، والذي يشمل معظم الدول الأعضاء في الجامعة العربية بالإضافة إلى إيران. يصل تعداد سكان المنطقة ككل إلى حوالي 313 مليون نسمة أي أكبر بقليل من سكان الولايات المتحدة مجتمعة؛ غير أن الناتج المحلّي الإجمالي فيها يصل إلى 640 بليون دولار، أي ما يعادل حوالي 1:14 من مثيله في الولايات المتحدة. وعند التفكير من المنطقة، يحسن بنا أن نتذكر أن الدول الثماني تشمل 90% تقريباً من إجمالي سكان المنطقة: الجزائر، ومصر، وإيران، والعراق، والمغرب، والعربية السعودية، وسوريا، واليمن. كما يصنّف البنك الدولي جميع الدول في هذه المنطقة على أنها ذات دخل متوسط باستثناء الدول الغنية بالنفط وهي الكويت، وقطر، والإمارات العربية المتحدة (دخل عال)، واليمن (دخل منخفض).

نموذج التنمية في الشرق الأوسط في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية

منذ الأربعينيات والسبعينيات من القرن الماضي، توجهت معظم الاقتصادات في الشرق الأوسط من خلال نموذج تنموي مع توجه قوي نحو التدخل وإعادة التوزيع (رتشاردز ووتربيري، 1996). وتشكلت بعض الخصائص الرئيسية لهذا النموذج من سياسات اقتصادية واجتماعية متشابهة، والتي شملت في العديد من الدول، الاعتماد على خطط الدولة في تحديد الأولويات الاقتصادية؛ واعتماد سياسات التصنيع بدلاً من الاستيراد؛ وتنفيذ مجموعة كبيرة من برامج الإصلاح الزراعي؛ وعمليات تأميم شاملة وواسعة النطاق للمتلكات الخاصة والأجنبية؛ وبرامج توفير الخدمات التعليمية، والإسكانية، والرعاية الصحية، ودعم الغذاء من قبل الدولة؛ ونشوء نقابات عمالية مركزية، وهرمية، وخاضعة لسيطرة محكمة، وكذلك نقابات مهنية؛ وحكومات الأحزاب الحاكمة التي ينظر فيها إلى المضمار السياسي على أنه تعبير عن اتحاد الأمة بدلاً من كونه موقع للنزاع السياسي.

وفي الغالب، يتم التعبير عن هذه الأفضليات في دساتير ما بعد الاستقلال، وكذلك القوانين، والسياسات العامة التي كرّست الدولة كأداة للتحول الاجتماعي، والحشد السياسي، والتوزيع الاقتصادي. وفي بعض الحالات مثل الجزائر،

ومصر، وسوريا، أكّد العقد الاجتماعي على الالتزام بالشعبية الراديكالية، مع تنظيم مكثّف للأملاك الخاصة. وفي دول أخرى، مثل المغرب، والأردن، والعربية السعودية، برز المسوّغ المنطقي للدولة ومفهوم الدولة في إطار السياسات التدخلية الموجهة إلى دعم القطاعات الاقتصادية الناشئة. تساعد هذه الفروقات على معرفة السبب الخاص بالتباين الكبير في التجارب والخبرات التنموية ضمن المنطقة، حتى وإن كان التوجه الإجمالي لسياسات التنمية قد أظهر الالتقاء حول نموذج تدخلي وإعادة توزيع (الأيوبي، 1995). وعليه، يجد الشخص في المنطقة ككل نماذج مشتركة للعلاقات بين الدولة والمجتمع مع توقعات راسخة والتزامات أثبتت مرونتها العميقة.

العوامل العالمية والمحلية شكلت العقد الاجتماعي

قبل عام 1950، شهدت دول الشرق الأوسط بعض أخفض المستويات من التنمية الاجتماعية الاقتصادية في العالم. وبالنسبة للعديد من هذه الدول، لم تتوفر أي إحصاءات اقتصادية حتى للنصف الأول من القرن العشرين. غير أننا يمكن أن نصوّر حالة التخلف التنموي بالنظر إلى مصر، وهي الدولة الأكثر تحديثاً والأكثر كثافة سكانية في العالم العربي في ذلك الوقت. لقد افتقرت مصر إلى الصناعات الحديثة وكان اعتمادها الأكبر على قطاع القطن بهدف التصدير ورفع حصيلة العوائد الحكومية، غير أن الإنتاجية الزراعية بقيت في تراجع مستمر ومتواصل منذ نهاية القرن التاسع عشر (أوين وباموك، 1998). وقبل إجراء استصلاح الأراضي عام 1952، كان 75% من الفلاحين في هذا البلد الزراعي يمتلكون أقل من فدّان أو أنهم لم تكن لديهم أي حيازة زراعية على الإطلاق. كما أن إهمال الخدمات الإنسانية قد تمخّض عن انتشار دوري للأوبئة بالإضافة إلى سوء التغذية مما أبقى على معدلات الوفيات مرتفعة حتى أواخر الأربعينيات. كما أن مستويات التعليم كانت أخفض بكثير مما هي في مناطق نامية أخرى، إضافة إلى مستوى أميّة يقدّر بـ 85% عام 1939، وفقط 23% من الأطفال في الفئات العمرية 5-19 سنة ملتحقين في المدارس (الأمم المتحدة، 1949).

أدت هذه الظروف المحلية مجتمعة مع الانتشار العالمي للتيارات المتمحورة حول التوسع في الدولة، والتدخل، وتعميق مفهوم الحياة الكريمة والرفاه في منتصف القرن العشرين إلى نشوء نظام معقد من المؤسسات والسياسات التي قد تشكل النموذج التنموي في حقبة ما بعد الحب العالمية الثانية. كما كان للركود العظيم في الثلاثينيات، وانهيار النظام الاقتصادي العالمي الأثر الأكبر في جعل الدول حول العالم تتوسع في دور الدولة في توفير شبكات الأمن الاقتصادي؛ وفي العديد من الدول النامية، أصبح ينظر إلى الدولة على أنها الموفر الرئيسي للحياة الكريمة والرفاه (ثومسن، 2000). وقد شددت استراتيجيات التنمية الاقتصادية لتلك الفترة في أغلب الأحيان على قيمة التخطيط الاقتصادي المركزي والحاجة إلى حماية الصناعات الوليدة (الناشئة) من ضغط المنافسة العالمية. كما أن إدارة الطلب على النظريات المستجدة في ذلك الوقت في إطار الاقتصاد الكينزي[1] استدعت قيام الحكومة بدور حيوي وضروري لضمان الوصول إلى نظام اقتصادي صحي.

لقد أكّد عدد من المؤسسات على هذه الدروس. واعتمدت تركيا خطتها الخمسية الأولى في مجال الصناعة عام 1934. وخلال الحرب العالمية الثانية، قام مركز توريد الشرق الأوسط، وهو عبارة عن مؤسسة أنجلو-أمريكية واسعة الانتشار في المنطقة، بالترويج لفكرة إحلال الواردات بهدف التعويض عن التراجع الذي شهده زمن الحرب في الواردات من الأغذية وغيرها من السلع الضرورية الأخرى (فيتاليس وهايدمان، 2000). وفي حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، أوصت المؤسسات المالية العالمية بما فيها البنك الدولي (1952، 1955) بدور اقتصادي أوسع نطاقاً للحكومة استجابة للضعف المفترض في أداء القطاعات الخاصة. وفي حقيقة الأمر، قامت المؤسسات الاقتصادية العالمية وبشكل تقليدي بالحصول على القروض شريطة إعداد الخطط الاقتصادية من قبل الحكومات. كما أن التوسع في أنظمة الرفاه في أوروبا بعد الحرب وفر نماذج ملموسة لتوفير الخدمات الاجتماعية التي كان يتم الحصول عليها بشكل إيجابي من قبل النخبة السياسية في الدول الحديثة الاستقلال في المنطقة.

وثمة مجموعة ثانية من العوامل تدعم النموذج الاقتصادي التنموي (التدخل-إعادة التوزيع) في الشرق الأوسط؛ وقد اشتملت على عملية معقّدة من عمليات بناء الدولة. لقد رسمت القوى الاستعمارية الحدود القطرية، وأنشأت الحكومات المحلية وطرحت الأنظمة الانتخابية للتمثيل السياسي في الشرق الأوسط عقب الحكم العثماني، بما في ذلك الأنظمة الملكية في مصر، والعراق، والأردن. وبالمقابل، عملت على التشجيع على نشوء المفاهيم الحديثة

[1] الاقتصاد الكينزي عبارة عن نظرية في الاقتصاد قائمة على أفكار جون مينارد كينز John Maynard Keynes كما هي في كتابه بعنوان: النظرية العامة للتوظيف، والفائدة والنقود، والصادر عام 1936 استجابة لـ الركود العظيم في الثلاثينيات. [المترجمة Wikipedia Free Encyclopedia]

للمواطنة، كما عززت المدركات الراسخة للدولة كونها أحد عناصر تحقيق الرفاه العام. كما أنشأت مجالات جديدة من الحقوق وأشكال جديدة للمنافسة السياسية للسيطرة على آليات الحشد الجماهيري بما في ذلك الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والاتحادات المهنية.

لقد أدت هذه العمليات إلى تحويل الكفاحات الوطنية من نشاط تسيطر عليه النخب إلى حركات للمشاركة السياسية الجماهيرية (بينن، 2003). وفي الوقت ذاته، كان لتصعيد الحركات المناهضة للاستعمار الأثر في خلق حوافز بين النخب الوطنية لدعم الدخول الجماهيري إلى المضمار السياسي. وعلى سبيل المثال، في توس، نشأت حركة نقابات عمالية قوية متمثلة في اتحاد النقابات العمالية التونسية، وارتبطت بشكل وثيق بالحزب السياسي الوطني الرئيسي وهو حزب الدستور، والذي فاوض على استقلال تونس عن فرنسا. كما عمل الوطنيون المصريون على تنظيم القوة العاملة كامتداد للحركة الوطنية. وبهذا المعنى، كان لبناء الاستعمار للمؤسسات الجمهورية في مختلف أرجاء الشرق الأوسط خلال فترات التعبئة والحشد الوطني أكبر الأثر في نشؤ العقود الاجتماعية اللاحقة عبر المنطقة والقائمة على نموذج التدخل-إعادة التوزيع. (آندرسن، 1986).

وفي أغلب الأحيان، أدت الأفضليات لدى رجال الدولة، والسياسة الجماهيرية، وأعمال الكفاح المناهضة للاستعمار إلى مشاركة قوية للقوات العسكرية في السياسة (رتشارد، 1993). غير أن الحكومات المؤسسة حديثاً كانت غير مستقرة في معظم الأحيان وكانت تشعر بضعفها. وكان ينظر إلى القادة ذوي الحضور القوي والمؤثر كالزعيم جمال عبد الناصر في مصر والذي أطاح بالنظام الملكي عام 1952 وحرك المشاعر الوطنية في المنطقة، على أنهم قادرين على تحقيق الوحدة وتحديث البلاد. وفي الغالب كانت ردة فعلهم من خلال فرض السيطرة على الحركات العمالية المنظمة أو الحركات السياسية والفكرية الأخرى، وفي الغالب كانت الحكومات الغربية تدعم مثل هذه المحددات المفروضة على الحريّات من حيث هي ضرورية للحد من النفوذ الشيوعي. وعليه، فإن الموقع المميز للقوة العسكرية كان موضع دفاع دوماً تحوطاً للانقلابات الوطنية وكذلك خطر التدخل الأجنبي المكشوف والموارى كما حدث في مصر، وإيران، والعراق، وسوريا؛ وذلك استجابة لما يعرف بالحرب العربية الباردة في أواخر الخمسينيات والستينيات حيث كانت الأيدولوجيات العربية تستخدم لتبرير التدخل في الشؤون السياسية للدول المجاورة؛ واستجابة إلى وجود إسرائيل وتصعيد وتيرة الصراع العربية الإسرائيلي (براون، 1984؛ كير، 1971)

أما العامل الرئيسي الثالث في نموذج التدخل-إعادة التوزيع فقد كان وجود عوائد النفط، والتي لعبت دوراً محورياً في استدامة النموذج التنموي في كل من الدول المصدرة للنفط وغير المصدرة له (ببلاوي ولوسياني، 1987؛ وتشودري، 1997). وبالنسبة للدول الرئيسية المنتجة للنفط مثل الجزائر، والعراق، والعربية السعودية، فقد أتاحت العوائد النفطية المجال أمام خلق أنظمة رفاه واسعة النطاق كانت بمثابة آليات لتوزيع الثروة النفطية على المواطنين. وبالنسبة للدول المصدرة لليد العاملة مثل مصر، والأردن، واليمن أدى الدخل المتحقق من التحويلات المالية من ملايين العمال المهاجرين والعاملين في الدول المصدرة للنفط على تعزيز استهلاك الأسر، وبخاصة في المناطق الريفية. وفي ذروة الطفرة النفطية في بداية الثمانينيات، تم توظيف حوالي 3.5 مليون مهاجر عربي في دول الخليج الفارسي. كما عملت القروض، والمنح، وغير ذلك من أشكال المساعدات من الدول المنتجة للنفط إلى الدول غير المنتجة للنفط على تقوية العوائد الحكومية واستدامة الالتزامات الخاصة بالتوزيع.

لقد بدأ إنتاج النفط في المنطقة بعد الحرب العالمية الثانية بموجب عقود امتياز طويلة المدى منحت إلى شركات النفط العالمية والتي ارتفعت من 17% من الإنتاج العالمي في 1950 إلى 41% بحلول عام 1970 (العيساوي، 1982). ولقد ارتفع إنتاج النفط بشكل أكبر في السبعينيات ولكنه انخفض مرّة أخرى في بداية الثمانينيات. وكان السبب في هذا الانخفاض جزئياً بسبب أثر القيود المفروضة على إنتاج أوبك بهدف تثبيت الأسعار. وفي التسعينيات، توسع نشاط الاستكشاف والإنتاج في الشرق الأوسط ليشمل المزيد من الدول ولتوحيد حصة المنطقة التي تصل إلى ثلثي الاحتياطيات النفطية المعتمدة عالمياً. وبالاعتماد على البيانات للأعوام 1992-1995، يقع حوالي نصف دول العالم المتقدمة ذات المصادر الطبيعية الوفيرة تقع في الشرق الأوسط. وتقاس هذه الوفرة من خلال نسبة صادرات المنتجات الرئيسية إلى الناتج المحلي الإجمالي. أما النسب الخاصة بهذه الدول، فتتراوح بين 16% في سوريا إلى 46% في اليمن. أما البيانات الخاصة بإيران والعراق، وليبيا، فهي غير متوفرة؛ وإذا ما شملت في هذه القياسات، لا بدّ وأن ترفع من مستوى كثافة المصادر الطبيعية في هذه المنطقة.

تشكل هذه العوامل مجتمعة العقد الاجتماعي الذي يجعل من الشرق الأوسط منطقة استثنائية من حيث مسار منحنى التنمية. وفي حين عمدت دول عديدة في فترة ما بعد الحرب إلى اعتماد سياسات التدخل-إعادة التوزيع، تتميز الدول الشرق الأوسطية عن باقي الدول خارج الكتلة الشيوعية من حيث نطاق أنظمة الدولة الاقتصادية إلى المدى الذي

أصبحت فيه السياسات الاجتماعية هي الوسيلة اللازمة لتنفيذ برامج إعادة التوزيع (ووتربري، 1994). وهذا التميّز يرتبط بالتغييرات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية التي أعادت تشكيل الاقتصاديات السياسية للمنطقة بما فيها المستوى العالي للإنفاق العسكري، والعلاقات العدائية بين الدول والقطاعات الخاصة فيها، والمستويات العالية للصراع الإقليمي. وبالتالي، تبقى استثنائية المنطقة ظاهرة حديثة ولا تنطبق عليها الصبغة الثقافية المشتقة من المعتقدات الداخلية، والقيم، والأعراف السائدة في المجتمعات العربية-المسلمة (هايدمان، 2003). كما أن الرأي الذي يكرّس الثقافة لتكون محرّكاً للتنمية لا يمكن أن يستوعب التباين في الأداء الاقتصادي في الشرق الأوسط قبل وبعد الحرب العالمية الثانية، كما سوف نلاحظ أدناه (نولاند، 2003).

النموذج يحقق المكاسب الاقتصادية

لقد عايشت شعوب الشرق الأوسط مستويات غير مسبوقة من النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية منذ الخمسينيات إلى السبعينيات (البدوي، 2002؛ رتشاردز ووتربري، 1996). وفيما بين عامي 1960 و 1985، شهدت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نمواً في الناتج المحلي الإجمالي تصل نسبته إلى 3.7% في السنة، والتي هي أخفض بقليل من نسبة النمو السنوية للفرد في منطقة شرق آسيا والباسيفيك، لكنها بالتأكيد أعلى من نسبة الـ 1.6% التي هي الزيادة السنوية في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي (مؤشرات التنمية العالمية، 2003). وهناك مقارنة عالمية في الجدول رقم (1) بين أداء النمو في المنطقة ومحدداتها على أساس العامل الواحد.

كما شهدت الستينيات استثمارات عامة كبيرة في البنية التحتية، والصحة، والتربية والتعليم وكذلك المنشآت المملوكة للدولة في الصناعات المحميّة. ولقد ساعدت هذه الجهود على استخدام القدرات غير المستغلّة تماماً إضافة إلى مساهمتها في ازدهار الصناعة. ونتيجة لذلك، كان أداء النمو الاقتصادي في الشرق الأوسط في الستينيات هو الأعلى في العالم إذ وصل إلى 6.0% للعامل الواحد. ولقد عملت عوائد النفط الضخمة على استدامة الطفرة في السبعينيات، على الرغم من أن الأسباب الداعية إلى القلق أصبحت واضحة تماماً لأن النمو كان بمثابة الجمع بين النسب العالية جداً لجمع رأس المال والنسبة السلبية لنمو إنتاجية المعامل الإجمالي (بيج، 1998). وعلى سبيل المثال، كانت نسبة الجزائر من جمع رأس المال المادي حوالي أربعة أضعاف أصلها بين عقدي الستينيات والسبعينيات، غير أن نمو إنتاجية المعامل الإجمالي انخفض من 1.9% في السنة إلى -0.7%.

ولقد اقترن النمو الاقتصادي بمكاسب كبيرة في عدد من المؤشرات الاجتماعية. وبالتوسع الإجمالي في التشغيل في القطاع العام وفرص الهجرة إلى الخارج، كما كانت البطالة المكشوفة منخفضة ولا تكاد تختلف بشيء في طبيعتها عمّا لوحظ في الاقتصاديات الصناعية المتقدمة. وفي أواخر الثمانينيات، شهدت منطقة الشرق الأوسط انخفاض معدلات الوفيات بين الأطفال حديثي الولادة بشكل كبير، كما ارتفعت مستويات معرفة القراءة والكتابة من معدل يصل إلى 40% بين الكبار إلى حوالي 60%. ونتيجة لتحويلات الدخل ومعدلات النمو الإجمالي المرتفعة، وصلت نسبة سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تعيش على أقل من 1دولار أمريكي واحد في اليوم وهو مرجعية المقارنة للفقر المطلق إلى 5.6% فقط بحلول عام 1990 مقارنة بـ 14.7% في شرق آسيا و 28.8% في أمريكا اللاتينية" (البنك الدولي، 1995).

ولقد تمخّض النمو الاقتصادي المستدام في الخمسينيات وحتى السبعينيات من القرن العشرين عن نتائج سياسية. كما عمل على تعزيز الروابط الوثيقة بين الحكومات والمجموعات الأساسية من الأفراد الذين لديهم الحق في تغيير القوانين والذين حصلوا على المكافآت الاقتصادية. كما ساعدت مكاسب الرفاه والحياة الكريمة على تشكيل "الصفقة السلطوية" بمعنى قيام مواطني دول الشرق الأوسط بمقايضة القيود المفروضة على مشاركتهم في العمليات السياسية مقابل الحصول على الأمن الاقتصادي وقيام القطاع العام بتوفير الخدمات الاجتماعية وتحقيق الحياة الكريمة والرفاه لهم. وفي الواقع العملي، "أصبحت العقود الاجتماعية أدوات سياسية مما أوجد حقوقاً من ناحية، وأنشأ آليات السيطرة من الناحية الأخرى" (فاندوول، 2003). فهذه العقود تتفوق على الثقافة والدين من حيث أنها تساعد على المساءلة بشأن "فجوة الحوكمة" في المنطقة، ويلاحظ بوضوح في الجدول رقم (2) أن دول الشرق الأوسط تحتل مرتبة منخفضة من حيث مؤشرات المساءلة العامة بما فيها المشاركة السياسية، والحريات المدنية، وشفافية الحكومة (برواملي، 1994؛ آندرسن، 1995).

لقد عزيت "فجوة الحوكمة" في الشرق الأوسط تحديداً إلى الأثر المجتمع للنفط، والصراع، والسياسة الجغرافية (البنك الدولي، 2003 ب). وفي حين خفضت عوائد النفط الضخمة من الحاجة إلى الضريبة وأتاحت المجال أمام إعادة التوزيع، عملت على دعم خلق آليات ضخمة للأمن الداخلي والتي تحمي الحكومات السلطوية وتحول دون

التعبئة الشعبية (بلين، 2004). ولعلّ قوة هذه الآلية الإجبارية تجد المزيد من التعزيز والدعم من خلال مستويات الإنفاق العسكري التي هي مرتفعة بشكل استثنائي. وبالإضافة إلى هذه، هناك دور القوى الخارجية التي عملت دوماً على دعم الحكومات السلطوية في المنطقة والتي هي من الناحية التاريخية جزء من التنافس على القوة العظمى والاهتمام بأمن النفط (الخالدي، 2004). ولا عجب إذن أن يصبح التراجع عبر الدول عن الديموقراطية غير دالٍّ، وأن تصبح المتغيرات التي تتعلق بالثقافة المسلمة أو العربية غير دالّة في إطار السيطرة التي فرضت على النفط والعوامل الإقليمية الأخرى (روس 2001).

تراجع الطفرة النفطية والأزمة الاقتصادية في الثمانينيات

بمرور الزمن، اتسع نطاق الفجوات بين مجموعة عميقة وراسخة من الترتيبات المؤسسية، والتوقعات، والممارسات، من ناحية، وقدرة الحكومات المتضائلة لاستدامة التزاماتها بالتوزيع من ناحية أخرى. وفي نهاية الثمانينيات، تصاعدت التوترات التي ظهرت في بداية العقد وتفاقمت لتشكل أزمة اقتصادية رئيسية. ولقد تمثلت جذور هذه الأزمة في تراجع أسعار النفط، وتناقص الطلب على العمالة الأجنبية، وتقلّص تدفقات الحوالات المالية، بالإضافة إلى بيئة عالمية أكثر تنافسية (شفيق، 1998). وفي الوقت ذاته، أحبطت البيئات التنظيمية المحلية الاستثمار الخاص وحالت دون تطوير القطاعات الصناعية الموجهة نحو التصدير، مما خلق عوائق أمام دمج الاقتصاد الإقليمي في الأسواق العالمية.

ومع تراجع العوائد العامة، وجدت الحكومات نفسها تكافح لتسديد قسيمة رواتب موظفي القطاع العام ناهيك عن ارتفاع مبالغ الدّيْن العام. ومع تآكل موازين الاقتصاد الكلّي، تراجعت معدلات الاستثمار. وكما هو مبيّن في الجدول رقم (1)، شهد الشرق الأوسط تباطؤاً كبيراً في معدل جمع أو مراكمة رأس المال المادي في الثمانينيات، والذي انخفض بنسبة 75% لكل عامل. ولقد شهدت كل دولة في المنطقة تباطؤاً في معدل المراكمة بين السبعينيات والثمانينيات، وقد شهد كل اقتصاد من الاقتصاديات تقريباً تراجعاً في نمو إنتاجية المعامل الإجمالي. ونتيجة لذلك، انهار النمو في مخرجات العامل الواحد في الثمانينيات، وبتغيير يكاد يصل إلى -3.5% في السنة على مدى السبعينيات.

ولقد شجع هذا التباطؤ في النمو الدول وبخاصة المغرب، وتونس، والأردن لأن تشرع في تنفيذ إصلاح السياسات في منتصف الثمانينيات. ولم يمض وقت طويل، حتى كانت جميع الدول قد اعتمدت شكلاً ما من برامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وعملت الحكومات في مختلف دول المنطقة على تخفيض الدعم، وتخفيض الإنفاق العام، وإصلاح نظم سعر الصرف. وفي بداية التسعينيات، تراجعت مستويات الدّيْن وتمت السيطرة على التضخّم. وبدأت الحكومات أيضاً بإجراء تحول تدريجي على التصحيح الهيكلي وهي حركة لاقت دعماً قويّاً من قبل المؤسسات المالية والحكومات الغربية بما فيها خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وتحرير التجارة، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز الأسس المؤسسية لاقتصاد السوق.

غير أن عمليات إصلاح الهياكل الاقتصادية هذه قد اتسمت بأنها غير ثابتة ناهيك عن التردد فيها وعدم استكمالها (داسجوبتا وآخرون، 2002). كما أن الدول المصدرة للنفط قد شهدت ارتفاعاً كبيراً في سعر النفط في التسعينيات والذي اقترن بفترات جفاف موسمية أدّت إلى إلحاق الأذى بالمناطق الريفية في الدول ذات الاقتصادات الزراعية الكبيرة بما فيها إيران، والمغرب، وسوريا (الشكل رقم 1؛ جوهانسن وآخرون، 2003). أما المعنى الذي يمكن استخلاصه من مجموعة العوامل هذه هو أن الأداء الاقتصادي في المنطقة في التسعينيات كان ضعيفاً بشكل عام. ومنذ 1986 وحتى 2001، وصل معدل نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى 1.0% في السنة (مؤشرات التنمية العالمية، 2003). وكما يتضح من الجدول رقم (1)، كان نمو حصة العامل الواحد من الناتج المحلي الإجمالي أخفض من تلك النسبة. وعليه، وعلى الرغم من النمو المستمر في رأس المال البشري في مختلف دول الشرق الأوسط، بقي نمو رأس المال المادي والإنتاجية غير ملموس تقريباً في جميع أنحاء المنطقة في التسعينيات[2].

وهناك آراء تربط بين ما يسمى بـ "لعنة المصادر الطبيعية" ودورة الطفرة التي شهدتها منطقة الشرق الأوسط، والإخفاقات، والتعافي البطيء (أوتي، 2001؛ ساخس ووورنر ، 1995). وتظهر الدول ذات المصادر الطبيعية

[2] أداء النمو في المنطقة في التسعينيات يتوافق مع التوقعات الخاصة بتراجعات النمو المعياري في مختلف أنحاء المنطقة. ولقد أدى الاستقرار في الاقتصاد الكلّي إلى تحقيق مكاسب إيجابية في حين أدت استجابة الاستثمار الضعيفة بسبب الإصلاحات الهيكلية المحدودة إلى تراجع الأداء الكلّي.

الوفيرة على مستوى متدن من الأداء في النمو الطويل الأمد في الناتج المحلي الإجمالي، ذلك أن صدمات الثروة الإيجابية من تصدير المصادر الطبيعية يرفع الطلب على المنتجات غير القابلة للتجارة، وسحب العمال المهرة، واستثمار رأس المال المادي والقدرة الريادية من القطاعات الأخرى؛ إضافة إلى أن الإنفاق العالي يؤدي إلى خسارة التنافسية بسبب ارتفاع سعر الصرف الفعلي. ونتيجة لذلك، يتراجع القطاع القابل للتجارة وبخاصة النشاط التصنيعي ويعاني النمو الاقتصادي. كما أن الدول ذات المصادر الطبيعية المرتفعة غالباً ما تتعرض إلى تشويش في سياساتها مقترن بهياكل مؤسسية ضعيفة تعيق التقدم بعملية الإصلاحات الهادفة إلى تخفيض النفقات الحكومية وإعادة توجيه النشاط الاقتصادي.

أما الحقيقة الأخرى التي تزيد من حدة "لعنة المصادر الطبيعية"، فهي أن تقليل التدخل-إعادة التوزيع المترسخ في الشرق الأوسط قد عمل على خلق توقعات وأفضليات بشأن دور الدولة والذي لا يمكن تحويله بسهولة. والحكومات التي عملت على تخفيض برامج رفع مستويات المعيشة والرفاه لديها قد واجهت محددات سياسية واجتماعية بما في ذلك المنافسة السياسية من حركات المعارضة الإسلامية التي أدت إلى تعزيز التوجه نحو الحفاظ على شبكات أو حزم الأمان الاجتماعي (هاريك وسوليفان، 1992). وفي الغالب، استقبلت التدابير الصارمة باحتجاج جماهيري واضح تخللته بعض وقائع العنف بين الحين والآخر. وعلى سبيل المثال، حدثت هذه الاعتراضات في مصر في 1977، والمغرب في 1983، وتونس في 1984، والجزائر في 1988، والأردن عام 1989. وفي الغالب تلقفت المجموعات النخبوية في مجتمع الأعمال ذات العلاقات المتينة مع الحكومات المكاسب الاقتصادية التي تمخضت عنها عمليات إصلاح السياسات المنتقاة مما قلل من مشروعيتها لدى المواطن العادي.

الديموغرافيا[3] وتوريد الأيدي العاملة ورأس المال البشري

لقد خلقت ديموغرافيا الشرق الأوسط بعضا من أكثر الضغوطات شدة في العالم على سوق العمل مما عمل على التقليل من شأن استدامة نموذج التنمية القديم والعقد الاجتماعي الذي يستند إليه (يوسف، 2001). وتعرضت منطقة الشرق الأوسط وما زالت تتعرض إلى فترة انتقالية ديموغرافية نقلتها من ظروف ما قبل التطور الصناعي والتي اتسمت بارتفاع نسبة الولادات ونسبة الوفيات إلى حالة ما بعد الصناعة والتوازن الذي استمت به بين نسب الولادات ونسب الوفيات (لي، 2003). ومنذ الخمسينيات، شهدت المنطقة تراجعاً ملموساً في نسبة الوفيات بين الأطفال حديثي الولادة، أما في مرحلة التحول الديموغرافي نجد أن نسبة التراجع في معدلات الخصوبة تبقى في أغلب الأحيان أقل من نسبة التراجع في معدلات الوفيات (أي أن معدلات الخصوبة تبقى أعلى من معدلات الوفيات). وفي عام 1950، كانت معدلات الخصوبة في الشرق الأوسط هي الأعلى في العالم أجمع (سبعة أطفال لكل امرأة)، وقد حافظت منطقة الشرق الأوسط على هذا الوضع حتى فترة السبعينيات مما أدى إلىأن تتجاوز نسب النمو السكاني في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية والبالغة في معدلها قرابة 3 بالمائة في السنة مثيلتها في باقي مناطق العالم باستثناء دول شبه الصحراء الإفريقية.

تشير الأدلة الحديثة إلى أن انخفاض نسبة الخصوبة قد حظي باهتمام بالغ في الفترة الأخيرة من الثمانينيات مما جعل منطقة الشرق الأوسط تشق طريقها نحو خفض النمو السكاني في القرن الواحد والعشرين (كرباج، 1999: رشاد وخضر، 2002). وقد بلغ النمو السكاني ذروته عام 1985 حيث وصل إلى 3.4 بالمائة ثم انخفض إلى 2.2 بالمائة في التسعينيات، علماً أن هذا النمو قد انخفض قليلاً في العقد الحالي. ويظهر أن العوامل المسيرة لاتجاهات الخصوبة في بقية المناطق وبخاصة تطور الظروف الصحية وتعليم المرأة تؤدي الدور ذاته في منطقة الشرق الأوسط (القدسي، 1998؛ أولمستد، 2003). وبينما انخفضت معدلات الخصوبة في دول عديدة منها لبنان وتونس في وقت مبكر، لم تشهد الدول الأخرى مثل هذا الانخفاض إلا في العقد المنصرم من الزمان؛ والسبب في ذلك هو تدنى المستوى التعليمي للمرأة قبل حقبة الثمانينيات من القرن الماضي.

وثمّة عوامل أخرى غير عوامل الصحة والتعليم لانخفاض معدلات الخصوبة في الوقت الراهن. ومنها تباطؤ معدلات تكوين الأسر في أوساط البالغين الشباب جرّاء ارتفاع البطالة والعجز في تأمين السكن وارتفاع تكاليف الزواج (سينغرمان وإبراهيم، 2001). وتحت ضغط النمو السكاني السريع والتكاليف المترتبة على ذلك والمصاحبة لارتفاع أعباء الإعالة والازدحام السكاني في المناطق الحضرية، قامت حكومات عديدة باعتماد سياسات سكانية تهدف إلى تخفيض نسبة الخصوبة أو إلى الإبقاء على نسبة منخفضة من الخصوبة، فعلى سبيل

[3] الدراسة الإحصائية للسكان من حيث عدد المواليد والوفيات...الخ (المترجمة- معجم المورد- دار العلم للملايين)

المثال قامت إيران بإطلاق برنامج شامل لتنظيم الأسرة كان من شأنه أن أدى إلى واحدة من أسرع نسب انخفاضات الخصوبة في القرن العشرين وذلك من 6.6 طفل لكل امرأة في عام 1985 إلى 2.5 في عام 2000.

لقد كان لهذه التوجهات السكانية أثر كبير على توريد الأيدي العاملة في المنطقة، وأدى ارتفاع النمو السكاني بين عامي 1950 و1990 إلى اتساع نطاق الفئة العمرية القادرة على العمل، وقد نتج عن هذا العامل بالتضافر مع عامل الارتفاع في مشاركة القوى العاملة ضغوط كبيرة على أسواق العمل وتسارع في نسبة نمو القوى العاملة من 2.1 بالمائة في السنة في عقد الستينيات إلى 3.4 بالمائة في عقد الثمانينيات ثم إلى 3.6 بالمائة خلال عقد التسعينيات. وكما يظهر الجدول رقم (3)، فإن نمو القوى العاملة في منطقة الشرق الأوسط هو أعلى وبشكل ملحوظ مما هو عليه في أي منطقة أخرى في العالم. وتشير التوقعات طويلة المدى إلى أن معدلات نمو القوى العاملة في الشرق الأوسط لن تنخفض قبل عام 2020 لتعود إلى أعلى درجة لها من الاعتدال شهدتها حقبة الستينيات.

وليس البالغون الشباب ممن يدخلون سوق العمل في الشرق الأوسط في ازدياد كمي كبير فحسب بل إن هنالك تزايدا كبيرا أيضا في عدد المتعلمين منهم وما ذاك إلا نتيجة مباشرة لضخامة الموارد المكرسة لمراكمة رأس المال البشري. ، وشهد الشرق الأوسط في حقبة الستينيات أدنى مستوى من التحصيل العلمي إذ كان يصل مستوى تعليم الفرد البالغ من العمر 15 عاماً أو أكثر إلى أقل من سنة. وفيما بين عامي 1980 و2000، ارتفع مستوى التحصيل العلمي للسكان البالغين بنسبة تفوق 150%، وهي نسبة أسرع مما هي عليه في أي منطقة أو مجموعة دخل أخرى في العالم. وفي الوقت الراهن، يصل معدل عدد سنوات التعليم المدرسي للأشخاص الذين هم في سن الخامسة عشرة فما فوق إلى 5.3 سنة، والتي هي نسبة أعلى بكثير مما هي عليه في جنوب آسيا وشبه الصحراء الإفريقية وأعلى بقليل من سنة أقل من شرق آسيا وأمريكا اللاتينية (بارو و لي، 2000)[4]

وقد أحرزت منطقة الشرق الأوسط أيضا بعض التقدم في تقليص فجوة النوع الاجتماعي في المشاركة في التعليم وفي سوق العمل بالنسبة لقطاع السكان من الإناث (موغادام، 1998). ففي عام 1960، جاءت المنطقة في مرتبة متدنية من حيث نسب النساء اللواتي حصلن عل تعليم عال أو ثانوي إلى نسبة النساء اللواتي لم يتلقين سوى التعليم الأساسي والأخريات اللاتي لم يتلقين تعليما مطلقا. إلا أن الفترة الواقعة بين عامي 1980 و 2000 شهدت ارتفاعا سريعا لهذه النسبة في منطقة الشرق الأوسط بشكل أكبر مما هو عليه في أي منطقة أخرى، ونتيجة لهذا الارتفاع انخفضت نسبة عدد سنوات التعليم المدرسي بين الذكور والإناث من 2.5 عام 1960 إلى 1.4 في عام 2000، لتجعل هذه النسبة الوقت الحاضر أصغر مما هي عليه في شرق آسيا وجنوبها. وبعد أن بقيت مشاركة المرأة في القوّة العاملة متساوية في الفترة ما بين 1960 إلى 1980 ومتركزة عند 25%، ارتفعت منذ الثمانينيات لتصل إلى 35 بالمائة في الوقت الحاضر. وقد أدى ازدياد المشاركة وهيكلية عمر النضوج إلى رفع النمو في انضمام المرأة إلى قوة العمل بما يقرب من 5 بالمائة في الفترة الواقعة بين عامي 1990 و 2010.

غير أنه من الواضح أن مشاركة المرأة في القوة العاملة قد حافظت على تدنيها وبشكل ملحوظ وانخفاضها عن توقعات الدخل والمستوى التعليمي (البنك الدولي، 2004ب), وبالإضافة إلى ذلك فإن التحسينات الصحية والمؤشرات التعليمية لم تترجم بعد على أرض الواقع في إلى مزيد من التمكين السياسي للمرأة، مما يعد واحدا من ثلاثة "مظاهر للعجز التنموي" التي أكّد عليها تقرير التنمية البشرية في العالم العربي لعام 2002 (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2002). ويبقى حضور المرأة في الساحات السياسية وتأثيرها على السياسات العامة في منطقة الشرق الأوسط محدوداً بشكل أكبر مما هو عليه في أي منطقة أخرى. فعلي سبيل المثال، مقاعد البرلمان المخصصة للمرأة في منطقة الشرق الأوسط هي الأقل من بين باقي مناطق العالم حيث تقل نسبة هذه المقاعد عن 6 بالمائة بالمقارنة مع المعدل العالمي لها والذي يقدر بـ 15 بالمائة عام 2000. ومع ذلك، تبقى هذه الصورة اليوم مشرقة إذا ما قورنت بالوضع الذي كان سائدا قبل عقد من الزمن حيث أن عدد البلدان التي تتواجد بها النساء البرلمانيات قد ارتفع من ثلاثة عام 1987 إلى أحد عشر في عام 2003.

ظهور البطالة المرتفعة في التسعينيات

شهد عقدا الثمانينيات والتسعينيات في الشرق الأوسط نموا في توريدات العمالة المتعلمة مقابل أداء اقتصادي هزيل ونموذج تنموي عفى عليه الزمن مما أدى إلى ضعف في النتائج التي حققها سوق العمل (نابلي وكيلير، 2002). وتعتبر نسب البطالة في منطقة الشرق الأوسط والتي تقارب في معدلها 15 بالمائة في الوقت

[4] تقاس نسبة سنوات التعليم في الشرق الأوسط بالكثافة السكانية وتعتمد على المعلومات المتوفرة عن الفترة ما بين 1980إلى 2000 في كل من الجزائر والبحرين ومصر وإيران والأردن والكويت وسوريا وتونس.

الحاضر من أعلى نسب البطالة في العالم حيث أنها تأتي مباشرة بعد دول شبه الصحراء الأفريقية. ويشكل الباحثون عن عمل للمرة الأولى (تقع أعمارهم غالبا ما بين 15 و24 سنة) نسبة تزيد عن 50 بالمائة من العاطلين عن العمل مما يشير إلى أن البطالة في هذه المنطقة ترتبط بالنمو السريع للقوى العاملة. ويترتب على هذه المشكلة تأثير في كل بلد تقريبا من بلدان المنطقة بما في ذلك البلدان المصدرة للنفط التي اعتادت على استيراد العمالة والكفاءات من الخارج. وتضع التخمينات غير الرسمية نسب البطالة على مستويات عالية أكثر من ذلك بكثير (وترتفع هذه التقديرات في المنطقة إذا أضفنا إليها العراق). وقد واصلت النتائج الضعيفة لسوق العمل في التسعينيات اتساعها لتشمل الأجور التي عانت إما من الركود أو التراجع في معظم الدول مواصلة بذلك المسار الذي بدأته في الثمانينيات من القرن الماضي.

ولو أن نتائج سوق العمل الضعيفة في التسعينيات عكست فشل نموذج التنمية القديم للاستفادة من الحدود الديموغرافية لقوى عمل مثقفة ومتزايدة لقلنا بأن المستقبل يستتبع كنتيجة ظهور تحد أكبر من ذلك (وليامسون ويوسف، 2002). وبلغ مجموع القوى العاملة في منطقة الشرق الأوسط قرابة الـ 104 مليون من العمال عام 2000 ومن المتوقع أن يصل هذا المجموع إلى 185 مليونا بحلول 2020. وإذا ما تم توفير 80 مليون وظيفة عمل جديدة بالإضافة إلى استيعاب شريحة كبيرة من العاطلين الحاليين عن العمل سيتضاعف المستوى الحالي للتشغيل خلال عقدين من الزمن- أو قد يتم توفير أكبر عدد من الوظائف في بحر الخمس عشرة سنة القادمة مثلما حدث قبل خمسة عقود. وبشكل لا يستهان به، أسواق العمل في الشرق الأوسط هي التي ستشكل مستقبل المنطقة الاقتصادي.

وبالرغم من الجهود المبذولة منذ الثمانينيات للحد من التوظيف في القطاع الحكومي ومضاعفة حجمه فقد استمرت بيروقراطيات الشرق الأوسط في حيازة وضعها السيادي على أسواق العمل (أسعد، 2002). فحصة التوظيف الحكومي المدني في الشرق الأوسط عالية بموجب المعايير الدولية حيث أنها تتجاوز حصص البلدان الصناعية وغيرها من بلدان العالم المتقدم كما هو مبين في الشكل رقم (2). كما تستمر ظاهرة الاصطفاف في طوابير بالعمالة المتعلمة بانتظار وظيفة حكومية؛ وتشتمل هذه الطوابير على النساء واللواتي ارتفعت نسبة البطالة في صفوفهن لتفوق مثيلتها في صفوف الرجال. وفي العادة، تقدم الوظيفة الحكومية قدرا أكبر من الأجور المجزية والفوائد والمزايا الأخرى فضلا عن ضمانات توظيف أكبر مما هو عليه الحال في القطاع الخاص (سعيد، 2001). وبالفعل وعلى الرغم من ضغط الأجور الحقيقية في القطاع الخاص في عقد التسعينيات تشير التقديرات الحديثة إلى أن العوائد على التعليم في مصر، والمغرب، وتونس، والأردن، واليمن هي أعلى بشكل عام في القطاع الحكومي منها في القطاع الخاص تقريبا على كافة المستويات باستثناء المستوى الجامعي (البنك الدولي، 2004أ).

وقد أظهرت هيكلية البطالة وجود مستويات عالية من التوظيف في الحكومة (شعبان وآخرون، 2001). وبالتحديد فإن نسب البطالة تصل أكبر مستوى لها في أوساط الشباب من حملة الشهادات الجامعية المتوسطة أو الشهادات الأعلى من ذلك المستوى بالمقارنة مع أولئك الحاملين لدرجات تعليمية أدنى غير المؤهلين للحصول على وظيفة حكومية. ويشير هذا النمط إلى أن قدرا لا بأس به من البطالة ينتج عن توقعات عالية من طرف العمال الشباب الحاصلين على التعليم الرسمي بالحصول على وظيفة مقابل تدني تقدير هذه المؤهلات من قبل القطاع الخاص نتيجة لتركيز النظم التعليمية على جعل وظائف القطاع العام متاحة بدلا من التركيز على بناء المهارات (أسعد، 1997). وعلى المدى البعيد، فإن أكثر الآثار إجحافا لتعاظم دور الحكومة في التوظيف يكمن في أنها تشكل مصيدة توقع برأس المال البشري في فخ وظائف القطاع العام غير المثمر مما يؤدي بالتالي إلى الحد من دوره (أي رأس المال البشري) في المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي (بيساريديس، 2001).

ومع ذلك، ساعدت هيمنة القطاع العام على أسواق العمل على تحقيق مهمتين مفيدتين؛ أولاهما أن النهوض في تعليم المرأة ورفع مشاركتها في سوق العمل في العديد من البلدان يعود من بين أسباب أخرى إلى توظيف الحكومة للعمالة المتعلمة بالإضافة إلى السياسات الحكومية الواضحة والصريحة لتمهيد السبيل أمام مشاركة المرأة في القوة العاملة. ففي الأردن نجد أن الزيادة في مشاركة المرأة في سوق العمل (من 4.8 بالمائة عام 1984 إلى 15 بالمائة عام 1996) قد تأتت بشكل كبير نتيجة لتوسيع نطاق عملية توظيف القطاع الحكومي للنساء المتعلمات اللواتي استفدن من مزايا سياسات إجازة الأمومة ورعاية الطفل (مايلز، 2002). وقد تبدو هذه السياسات للوهلة الأولى بأنها تنطبق على أصحاب الوظائف (المُوَظَّفين) في كل من القطاع الخاص والقطاع الحكومي، لكن الحقيقة هي أن مُوَظِّفي القطاع الخاص يمكن أن يتحايلوا على هذه السياسات بتجنب توظيف النساء على أسس شكلية من جهة وتشجيع النساء اللواتي تزوجن على ترك العمل من جهة أخرى. وبالإضافة إلى ذلك فإن سلَّم الأجور المتبع لدى

القطاع الحكومي هو أكثر حيادية من الناحية الجنسوية على الأقل مقارنة مع وجود المزايا التفاضلية بين الرجل والمرأة والتي تميل إلى كفة الرجل لدى القطاع الخاص.

أما المهمة الثانية، فهي أن هيكلية الأجور المتساوية في إطار الوظيفة الحكومية قد ساعدت على استبقاء توزيع متساو نسبيا للدخل في المنطقة رغم انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة. وبناء على خط الفقر المعرَّف بـ 1.08 دولارا أمريكيا للشخص الواحد في اليوم الواحد وفقا لنسب قيمة التعادل في القوة الشرائية لعام 1993، فإن نسبة لا تزيد على 2 بالمائة من سكان منطقة الشرق الأوسط كانت تقع تحت خط الفقر طيلة فترة التسعينيات (مؤشرات التنمية الدولية، 2003). وفي الواقع فإن منطقتي الشرق الأوسط وجنوب آسيا هما الوحيدتان الناميتان اللتان حققتا تحسينات على عدم كفاءة الدخل عبر العقود الثلاثة الماضية. وإزاء تخفيضات الدعم الغذائي فقد عمل التوظيف الحكومي جنبا إلى جنب مع الحوالات القادمة من العاملين المغتربين على تشكيل شبكة أمان اجتماعي تحمي جزءا لا بأس به من القوى العاملة إزاء أي تذبذبات في الاقتصاد (آدمز وبيج، 2003). إلا أنه مع التركيز على التوظيف الحكومي بين الشريحة السكانية الأكثر تعلما، لا تتسع شبكة الأمان هذه لتغطي بعض الأعضاء الأكثر تعرضا للمخاطر الاقتصادية في المجتمع.

دور القطاع الخاص في أسواق العمل:

بينما يستمر القطاع الحكومي في تشكيل مصدر التوظيف لشريحة كبيرة في منطقة الشرق الأوسط، من غير المرجح (بل من غير المرغوب به) أن يكون هذا القطاع هو المصدر الأكبر لخلق فرص العمل. فالقيود المالية (جرَّاء الانخفاض المتوقع لعوائد النفط أو الحوالات أو المساعدات الخارجية على أساس معدل دخل الفرد) وانخفاض إنتاجية العامل يشيران إلى أن التوظيف في القطاع الحكومي لن يكفي لاستيعاب العاطلين عن العمل والخريجين الجدد المصطفين في طوابير الساعين للحصول على وظيفة حكومية. ومن غير المرجح أن تتولد فرص العمل بأي طريقة مباشرة من الصناعة النفطية أيضاً حيث أنه حتى مع ارتفاع أسعار النفط، تبقى صناعة المنتجات الهيدروكربونية ذات كثافة عالية في رأس المال مما يجعل عدد العمال الموظفين صغيراً تماماً لا يتعدى كسوراً ضئيلة من إجمالي القوة العاملة. لذا، لا بد وأن يكون النمو في قطاع الاقتصاد غير النفطي موجهاً من القطاع الخاص والذي سيواجه تحدي ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض الأجور لقوة عمل متسعة في الشرق الأوسط.

ومنذ أواخر التسعينيات حاولت معظم البلدان على اختلاف تركيزاتها ونجاحها بتوسيع رقعة نشاط القطاع الخاص. وبالرغم من الخطوات التي اتخذت لخصخصة المنشآت المملوكة للحكومة وتخفيض الدعم الحكومي لهل ما زالت الحكومات تحظى بحصة الأسد من القيمة المضافة في منطقة الشرق الأوسط أي ما معدله ثلث الناتج المحلي الإجمالي؛ أكثر مما هو الحال عليه في البلدان متوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية وشرق آسيا (عساف و بن حسين، 2003). وفي حين أن ملكية الحكومة للمصادر الهيدروكربونية في الشرق الأوسط تقود إلى تضخيم هذه الأرقام بشكل ما فإن حصة القطاع الحكومي تعد عالية في معظم الاقتصاديات المتنوعة مثل مصر وتونس. أما بالنسبة لقطاعات الخدمات الإستراتيجية كالمصارف، والاتصالات، والنقل، فتبقى واقعة ضمن الملكية العامة في معظم بلدان المنطقة. ونتيجة لذلك جاءت مشاركة القطاع الخاص في القيمة المضافة هامشية في التسعينيات.

ويجدر أن نؤكد هنا على أن الاعتماد الكبير على صادرات النفط لا يستوجب أن يقود إلى إضعاف القطاع الخاص. فبالرغم من حجم الثروة النفطية وسيطرة الحكومة عليها تحظى اقتصاديات دول الخليج الصغيرة مثل البحرين، وقطر، والإمارات العربية المتحدة على وجه الخصوص بأكثر القطاعات الخاصة حيوية وديناميكية في المنطقة (البنك الدولي، 2003ج). ومثالنا في ذلك الإمارات العربية المتحدة حيث بلغ النمو الفعلي في الناتج المحلي الإجمالي في معدله 7 بالمائة في التسعينيات، وقد نتج جزء كبير من هذا النمو من خلال التنويع السريع في القطاعات غير النفطية: أولا في البتروكيماويات ذات الطاقة المكثفة، والأسمدة، والإسمنت، والألمنيوم ومؤخرا السياحة، والتجارة، والتصنيع. وبمعدل نمو سنوي فعلي يقدر بـ 9 في التسعينيات، تشكل القطاعات النفطية ما يقارب الـ 70 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي و43 بالمائة من الصادرات في عام 2000. ونتيجة لذلك فإن نمو التوظيف في هذه القطاعات المتنوعة قد حقق نسبة معدلها 8 بالمائة في التسعينيات وبذلك أحرزت الإمارات العربية المتحدة أدنى معدل توظيف في المنطقة والذي يصل إلى 2.3 بالمائة (جرجس وآخرون، 2003). والمقومات الكامنة وراء هذه الحالات من النجاح في اقتصاديات الخليج الصغيرة غير متوفرة في أي بلد آخر في منطقة الشرق الأوسط نتيجة تعثر خطى إصلاح السياسات هناك. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تقوم البيئة التجارية بتثبيط عملية تكوين الريادية وإعادة الهيكلة والمنشآت. فالمنشآت الجديدة خاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تواجه قيودا إدارية ورأسمالية ملموسة (البنك الدولي، 2003ب). أما بالنسبة للمنشآت الجديدة، فإن التكاليف المترتبة على

الامتثال باللوائح تمثل ما معدله 76 بالمائة من إجمالي معدل دخل الفرد المحلي أي أكثر بكثير مما هي عليه في أوروبا الشرقية (34 بالمائة)؛ وشرق آسيا (16 بالمائة)؛ وأمريكا اللاتينية (14 بالمائة). بالإضافة إلى ذلك، تهيمن المصارف العامة على النظام المالي لتتحكم بما يقدر بـ 60 بالمائة من إجمالي موجودات النظم المصرفية كمعدل. وهذه البنوك الحكومية عادة ما تفضل المنشآت المملوكة للدولة، والمنشآت الصناعية الكبرى، ومنشآت الأوفشور بحيث تواجه المنشآت الجديدة صعوبات كبيرة في تأمين رأس مال التأسيس، ورأس مال التشغيل. ويزيد من تعقيد مسألة حالات العجز التي تصيب بيئة الأعمال وجود الأنظمة القانونية التي تعاني من ضعف في تعزيز حقوق الملكية ومن الفساد كما هو موضح في الجدول رقم (2).

كما يعاني الشرق الأوسط من كمٍّ كبير من الإجراءات المشددة في أسواق العمل مما يحد من رغبة القطاع الخاص في القيام في توظيف الباحثين عن عمل. وفي المجالات التي تقودها الحكومة نجد أن معظم البلدان قد تبنت إجراءات عمل وقائية مانحة العمال أمانا وظيفيا يدوم مدى الحياة، وحزم تقاعدية مجزية وغير ذلك من المزايا الوظيفية. وعلى الرغم من الإصلاحات التي بدأتها الدول في العقد الماضي، إلا أنها لم تقم سوى بالقليل من المحاولات لتبسيط الإجراءات في أسواق العمل بهدف التشجيع على خلق فرص العمل. وبدلا من ذلك يبدو أن هنالك اتفاقية ضمنية بين السلطات والمؤسسات الخاصة تقضي بعدم تطبيق قوانين العمل بشكل صارم على المستجدين في سوق العمل (بوزنين 2003). ونتيجة لذلك، شهد سوق العمل نموذجاً متنامياً من الوظائف في القطاع غير المنظم والتي تتراوح بين التشغيل الذاتي والتشغيل بالمياومة في منشآت القطاع غير المنظم إلى التوسع في التشغيل غير المنظّم في القطاع الخاص المنظم (وهبة ومختار، 2002).

وقد قُدِّمَ العديد من الاقتراحات لتطوير مخرجات سوق العمل في كل من القطاعين الخاص والحكومي وذلك عن طريق إجراء عملية إصلاح لأنظمة تنظيم العمل وحماية التوظيف والعلاقات الصناعية. هذه الإصلاحات قد أثبتت أنها الأكثر تحديا من الناحية السياسية لأن لوائح العمل الموجودة تحمي العمال القدامى في القطاع المنظّم؛ أولئك الذين يحصلون على تمثيل أفضل في الاتحادات والأحزاب السياسية مما يمكنهم من ممارسة ضغطا ملحوظا بالرغم من خضوعهم إلى رقابة الحكومة. وتكرارا لنتائج بحثية متشابهة في أمريكا اللاتينية، يشير العديد من الدراسات إلى أنه لا يرجح حتى لأجندة طامحة لإصلاح أسواق العمل أن تحقق نموا في الوظائف المطلوبة في الشرق الأوسط خلال العقود القليلة القادمة (جيل وآخرون، 2002؛ آجينور وآخرون، 2003). وبكلمة أخرى فإن إصلاحات سوق العمل تعتبر مكونا أساسيا في الإصلاحات السياسية لكنها مع ذلك لا تكفي.

العولمة والتجارة والهجرة:

لقد أخفقت منطقة الشرق الأوسط في الاستفادة من التوسع في التجارة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر خلال العقدين المنصرمين! وحقيقة الأمر أن المنطقة غدت أقل المناطق اندماجا في اقتصاد العولمة (حكيميان ونوغيت، 2004). وبالرغم من ضخامة الصادرات الهايدروكربونية من المنطقة إلا أن حصة الصادرات والواردات نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت من قرابة 100 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في منتصف السبعينيات (وهي من أعلى النسب في البلدان النامية) إلى قرابة 60 بالمائة في منتصف الثمانينيات وبقيت راكدة منذئذ. وباستثناء النفط، فقد انخفضت التجارة من 53 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في أوائل الثمانينيات إلى 43 بالمائة في عام 2000. وحتى التجارة البينية في المنطقة ركدت منذ السبعينيات ممثلة بذلك أقل من 10 بالمائة من إجمالي التجارة. ونتجت هذه التوجهات عن الأنظمة التجارية التي تعد من بين الأكثر حماية في العالم بمعدل تعرفة مرجح يقدر بـ 17 بالمائة للمنطقة. كما بولغ على الدوام بتقدير أسعار الصرف بما يصل إلى 22 بالمائة بالمعدل خلال الفترة ما بين 1985 إلى 2000 (النابلي وفيجانزونيس، 2004). ولم يكن عدد الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية ليتجاوز العشرة عام 2003 مع وجود ست طلبات للانضمام معلقة.

عوائق التجارة هذه مقترنة بضعف بيئة الأعمال والقيود المفروضة على مشاركة رأس المال الأجنبي في بعض القطاعات الرئيسية مثل المصارف، والمالية قد عملت على إحباط الجهود الرامية إلى استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر (البنك الدولي، 2003ج). وإذا استثنينا شريحة سكان الخليج العربي الصغيرة نسبيا نجد أن الشرق الأوسط قد تلقى قرابة 2.2 مليار دولار أمريكي كتدفقات مالية صافية على شكل استثمارات أجنبية مباشرة عام 2000 أو أكثر من ذلك بقليل وبنسبة 1 بالمائة من التدفقات إلى البلدان النامية. وهذه التدفقات المالية وصلت في معدلها أقل من نقطة نصف النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي لمعظم الفترة الواقعة بين 1985 و2000. وشكلت مصر نصف المجموع المتعلق بالمنطقة (1.2 مليار دولار أمريكي)؛ في حين تلاها الأردن (750 مليون دولار أمريكي)؛

وتونس (560 مليون دولار أمريكي) بقيمة الربع لكل منهما. أما بالنسبة للبلدان الأخرى فقد تلقت مبالغ صغيرة بل إن بعضها كاليمن شهدت تدفقا لرأس المال إلى الخارج.

تنبع محدودية التقدم في تشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلي أيضا من حالة انعدام الاستقرار السياسي الذي تعيشه المنطقة. وبالفعل فإن الآثار الاقتصادية السلبية للنزاعات والحروب قد كانت في بعض الأوقات أسوأ وقعا على الاقتصاد من أي سياسة اقتصادية. وقد شهدت المنطقة عددا كبيرا غير عادي من النزاعات خلال العقود الأربعة المنصرمة (الشكل 3): 14 عاما من الصراعات الأهلية أثرت على ثمانية بلدان و15 عاما من النزاعات عبر الحدود، والنزاعات الدولية أثرت على 14 بلدا. وتتضمن هذه الحروب الحرب الأهلية في لبنان (1975-1989)؛ والجزائر (1991-حتى الآن) والعديد من المناوشات الثنائية عبر الحدود واستعراض القوى؛ والحرب العراقية الإيرانية في الثمانينيات وحروب الخليج لعامي 1991 و2003 والعديد من حالات اندلاع الحروب بين إسرائيل من جهة ودول أخرى من جهة ثانية بما في ذلك حروب 1948 و1956 و1967و 1973 و1982[5].

وبالنسبة للنزاع الوطني وفرض العقوبات المتعددة على بعض أنظمة الحكم المفروضة على العديد من الاقتصاديات الكبيرة في المنطقة مثل العراق وإيران فإن ذلك يعكس حالة من عدم الاستقرار المستمر مما أدى إلى إعاقة الروابط الاقتصادية بين الدول في المنطقة وإبطاء التجارة واندماج الاستثمار. وفي بعض الأحيان، تمخضت حالة عدم الاستقرار في المنطقة عن صدمات أثرت بشكل مباشر على أسواق العمل. كما أدت عودة ملايين المغتربين العاملين في الخليج العربي إلى بلادهم عام 1990 إلى خلق ضغوط هائلة في العديد من البلدان المصدرة للعمالة مثل مصر، والأردن، واليمن؛ مما أدى بالتالي إلى زيادات مؤقتة حادة في نسبة البطالة بالإضافة إلى فقدان الحوالات المالية التي كانت تشكل دخلا لتلك البلاد. وفي وقت متأخر ساهمت القيود المفروضة على تنقل العمالة الفلسطينية في إسرائيل في رفع نسبة البطالة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة من 9.9 بالمائة في الفصول الثلاثة الأولى من السنة 2000 إلى 28 بالمائة في الربع الأخير من السنة ذاتها (روبيرت-بلمر، 2003).

وفي الماضي كانت هجرة العمالة الدولية منفذا آمنا للشرق الأوسط. إلا أن قوة الهجرة الدولية في الاستفادة من اقتصاديات الشرق الأوسط يبدو أنها في انحدار (جرجس وآخرون، 2003). كما أن انخفاض الواردات النفطية في فترة التسعينيات قد أدى إلى انخفاض الطلب على العمالة المستوردة ضمن المنطقة. وإثر حرب الخليج الأولى مع العراق عام 1991، عمد العديد من البلدان المنتجة للنفط إلى استبدال العمال المغتربين من المنطقة بمواطنين أصليين كما اتجهوا إلى دول آسيا لاستقدام العمالة من هناك عند الحاجة. أما نسب البطالة الحالية جنبا إلى جنب التوسع السريع المتوقع لقوى العمل الوطنية في البلدان المستقبلة للعمالة، قد قدمتا حوافز أخرى لتخفيض تدفقات جميع العمال المهاجرين. وحيث أنه هنالك احتمال لحدوث تدفقات ملموسة للعمال المهاجرين من الشرق الأوسط إلى أوروبا، فإن ذلك سيتطلب إحداث تغييرات جذرية في سياسات الهجرة المعمول بها في الاتحاد الأوروبي. علماً أن هذه التغييرات لن تفيد سوى بتوفير حل جزئي لمشكلة البطالة في المنطقة. (ديوان وآخرون، 2003).

الوظائف والنمو والحوكمة في المستقبل:

لقد أثارت الصعوبات الاقتصادية في منطقة الشرق الأوسط في العقدين المنصرمين وضع العَقد الاجتماعي في المنطقة في فترة ما بعد الحرب خاصة بين الأشخاص الذين لم يتمكنوا بحكم صغر سنهم من تذكر المرحلة السابقة للنمو الاقتصادي السريع. وتواجه الدول والمجتمعات حقيقة واقعية ألا وهي أن النموذج التنموي القديم لم يعد مستداما. وقد تقاربت مقترحات السياسة الحديثة من داخل المنطقة وخارجها على ضرورة اللجوء إلى منحى شامل للإصلاح في المستقبل (برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2002؛ البنك الدولي، 2003أ). وهنالك متسع للبحث والمناقشة حول السرعة المثلى للإصلاحات وتسلسلها، على أن منطقة الشرق الأوسط في نهاية الأمر تتطلب تحولا مبنيا على قاعدة عريضة لاقتصادياتها بغية تعزيز المحركات الجوهرية لخلق الوظائف والنمو الاقتصادي: توسيع الريادية، وتنمية القطاع الخاص، وتسريع الاندماج في التجارة المعولمة، وتدفقات الاستثمار، وتقليص الاعتماد على النفط، وزيادة التنوع الاقتصادي. ولكي تتمكن المنطقة من استكمال مرحلتها

[5] لغايات التقدير بموجب نقطة القياس المرجعية فإنه لكل زيادة في وحدة واحدة من الانحراف المعياري للنزاع الخارجي، تتراجع صادرات المصادر غير الطبيعية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بقيمة 10 بالمائة تقريبا لارتباط ذلك مع ارتفاع تكاليف التجارة وتثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر (البنك الدولي، 2003ج)

الانتقالية التي طالت كثيرا، لا بد لها من تحقيق تقدم سريع في مجال إصلاح التعليم، وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، وتحسين الحوكمة.

وبعيدا عن أهداف التوسع في الحصول على التعليم، وتعميق قاعدة المهارات في الاقتصاد، لا بد لبلدان الشرق الأوسط من أن تعالج الاهتمامات المنصبة على نوعية مخرجات التعليم، ومعالجة الأخطاء في التوفيق بين المهارات والوظائف حيث أنها تؤثر على اختلالات سوق العمل اليوم ومتطلبات الفترة الانتقالية في المستقبل. ومعالجة هذه الأخطاء أمر يتعلق جزئيا بتطوير النوعية المكونة للتعليم، ومناهج التدريب والتي ما زالت تعتمد بشكل أكبر على التعليم التلقيني على حساب التطبيق المعرفي وحل المشاكل (هينيمان، 1997). إلا أن ذلك يتطلب أيضا إجراء إصلاح لأنظمة الإدارة المركزية الصارمة العاملة بعزلة عن البيئة الاقتصادية. وهنالك بعض المؤشرات القليلة حول الأداء في التعليم المدرسي وبالتالي مقياس صغير لنوعية المدرسة. فقط مصر، والأردن، وعُمان هي التي حاولت أن تقيم أداء طلبتها إزاء معايير دولية للتعلم.

يتطلب الازدهار الاقتصادي عريض القاعدة في المستقبل بذل انتباه أكبر للعوامل المحركة لعدم المساواة بين الجنسين. ويمكن تيسير جزء من هذه المهمة من خلال اتخاذ ما يمكن عمله للسماح بإشراك المرأة بشكل أكبر في القوى العاملة وفي القطاع العام بشكل عام. وفي بعض البلدان، تطبق معايير صارمة على التعامل مع النوع الاجتماعي والتي تؤكد سلسلة من ممارسات وقوانين مدنية وتجارية وعمالية وعائلية تعمل على إحباط عملية إشراك المرأة في المعترك العملي. وعملية السماح للمرأة وحتى تشجيعها لأن تصبح عنصراً أكثر أهمية في عالم الاقتصاد تتطلب إجراء مراجعة للسياسات والقوانين بما في ذلك التشريعات العمالية وإنهاء حالة التفاوت المصطنع التي تزيد من تكاليف تشغيل المرأة نسبة إلى الرجل (البنك الدولي، 2004ب). وبالمثل، قد يتطلب التمكين السياسي للمرأة تدخلات كما هو الحال في البحرين، والأردن، والمغرب والتي طبقت جميعاً الحصص النسائية في المقاعد البرلمانية والهيئات المحلية.

إلا أن تحدي الإصلاح الشامل هو قبل كل شيء تحد للحوكمة (ريتشاردز، 2001). وتمتد عملية تعزيز الحوكمة في المنطقة إلى أكثر من مجرد تحسينات في الأداء البيروقراطي، وتخفيض تكاليف المعاملات التي تحبط الاستثمار الخاص. بل إن الجهود المنصبة على إصلاح اقتصاد الشرق الأوسط تعتمد على مصداقية الحكومة وقدرة مؤسسات الدولة على إدارة عملية المرحلة الانتقالية الاقتصادية الصعبة تحت ظروف التطايرية الاقتصادية (التغيير المتسارع) والحساسية الاجتماعية. وفي الوقت الحاضر، نرى الحكومات وقد قيدتها الحدود الخاصة بالبنى المؤسسية المنظمة بهدف دعم سياسات إعادة التوزيع وإعادة التدخل والصعوبات التي تواجهها هذه المؤسسات في تبني المهام الجديدة، ومتطلبات السياسة الجديدة، والبيئات التنظيمية الجديدة (الأيوبي، 1995). مثل هذه الأدوات ضرورية لتأسيس واستبقاء الظروف الداعمة لاستراتيجيات اجتماعية متكافئة تحقق النمو اقتصادي الموجه نحو السوق.

الاقتصاد السياسي للإصلاح:

ما سبب تمنع حكومات الشرق الأوسط عن تغيير نهجها بالرغم من الحاجة الماسة والواضحة للإصلاح؟ من أسباب ذلك بالطبع استجابة القادة الملزمين إلى الظروف التي تحتم عليهم تحمل تكاليف الإصلاح فوراً ومباشرة بينما تتأخر مزاياه. أو ربما يكتنفها الغموض والشك إلى حد ما. كما يصح القول إن العَقد الاجتماعي السائد في الشرق الأوسط قد خلق لاعبين اجتماعيين أقوياء لديهم الرغبة في استدامة هذا العقد. إلا أن هناك تكاليف سياسية واقتصادية واجتماعية مرتبطة في السعي وراء استبقاء وضع راهن غير قابل للاستدامة. وفي الشرق الأوسط نجد أن هذه التكاليف تدعم بشكل أكبر الاعتقاد بأن بطء الإصلاح والانتقائية فيه يفتقران إلى المصداقية ويؤديان إلى تفاقم القطبية الاجتماعية.

ثمة عاملان اثنان بشكل خاص يمكن أن يفسرا لنا ضعف الالتزام في قيام الحكومات في المنطقة بإصلاح شامل. الأول هو أثر قيود ضعف الميزانية على تركيز الطلب على الإصلاح (لوسياني، 1994؛ فانديفاليه, 2003). لقد تمكن العديد من الحكومات في المنطقة على الاعتماد على العوائد المتولدة خارج الاقتصاد المحلي والمتدفقة بشكل مباشر إلى الدولة من خلال الجمع الجزئي بين صادرات النفط، والحوالات، والمساعدات الخارجية. في العقد المنصرم كان هذا التدفق من المصادر كافيا لمواجهة أثر الركود الاقتصادي وللسماح للحكومات في تبني اصطلاحات محدودة في نفس الوقت الذي تقوم فيه بتأجيل إصدار قرارات صعبة حول التكيف البنيوي وإعادة تنظيم العَقد الاجتماعي.

ثانيا وجدت حكومات الشرق الأوسط صعوبة في إدارة العلاقة بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي. وخلال المراحل الأولى للإصلاح الاقتصادي في الثمانينيات، عمدت بعض الحكومات إلى قبول الربط الوظائفي بين الإصلاح الاقتصادي والسياسي (نيبلوك ومورفي، 1993). وعلى سبيل المثال، اعترفت الحكومات بأن العَقد الاجتماعي الحالي أغلق الطريق أمام تخفيض تدخل الدولة في الاقتصاد، وقلّص من حجم القطاع العام، وأعاد تشكيل العلاقات بين الدولة وقطاع العمل. وهكذا قامت كل من حكومات الجزائر، والأردن،ومصر والمغرب، وتونس بإجراء تجارب في التحرير السياسي لضمان الحصول على دعم شعبي للإصلاحات الاقتصادية الموجهة للسوق والمعتمدة على برامج إعادة التدخل وإعادة التوزيع. وكانت هذه التجارب ينقصها إجراء الديمقراطية لكنها بشكل عام تمكنت من فتح آفاق سياسية للأحزاب المعارضة ووسعت من الحريات المدنية وزادت من مشاركة المجتمع المدني (نورتون، 1996).

إلا أن الانفتاحات السياسية على هشاشتها وجزئيتها قد تمخضت عن نتائج قضت على استدامتها (برومبيرغ، 2002). ففي هذه المنطقة مُنِعَت الحركات المعارضة من الانخراط في الحياة السياسية لعقود وبالتالي جُعِلَ منها مجموعات متطرفة جدا وحشودات أو منظمات سرية غير شرعية (اسبوزيتو و فول 1996). وهكذا استغلت حركات المعارضة الانفتاحات السياسية بحثا عن تحولات جديدة. ففي الجزائر، وتونس، ومصر، واليمن، والأردن جذبت المعارضة الإسلامية دعما شعبيا لا بأس به خلال الثمانينيات وأوائل التسعينيات متحدية قدرة الحكومات على استيعاب المجال السياسي وإدارته. كما كانت اتحادات العمال والنقابات المهنية من بين المنظمات التي قامت فيها الحركات الإسلامية بالتنافس بنجاح في الانتخابات التشريعية.

ولم يكن العديد من حكومات الشرق الأوسط إلا عبارة عن حكومات كارهة للبدء بالإصلاح ومجابهه للمعارضة السياسية وتبنت سياسات أضعفت الارتباط بين إعادة الهيكلة الاقتصادية والإصلاح السياسي (كينيل، 2001). واستجابت الحكومات لهذا النداء وفي بعض الحالات استجابت إلى عنف المنظمات المتطرفة بإحياء استراتيجيات التحكم السياسي وإعادة تنشيط وإحياء مخاوف الأمن القومي التي كانت سابقا قد أعاقت عملية الإصلاح السياسي في الشرق الأوسط[6]. وهكذا نجد انه بينما شهدت الثمانينيات وأوائل التسعينيات مراجعة الحكومات في الشرق الأوسط لتحرير السياسية كشرط مسبق لتحقيق الإصلاح الاقتصادي فإن العلاقة في منتصف التسعينيات تحولت إلى عكس ذلك. فقد رُؤِيَ أن الإقدام على الإصلاحات الاقتصادية والسياسية في آن واحد يشكل تهديدا للنظم السياسية القائم، وكنتيجة لذلك فإن الإدارة التنازلية للإصلاح الاقتصادي بواسطة إصدار مرسوم استبدلت الجهود السابقة لتوليد دعم للإصلاح الاقتصادي عن طريق فتح الساحة السياسية.

والإصلاح الاقتصادي الذي يأتي بقرارات من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله يعد آلية كافية لتغيير الممارسات البيروقراطية، والإجراءات التنظيمية، وسياسات الدولة الاقتصادية. إلا أن قدرة هذه الآلية تبقى محدودة لتحقيق الإصلاحات التي تعتمد على امتثال الجماعات الاجتماعية ومشاركتها والتي يمكن أن يتأثر وضعها بشكل سلبي (ديسيا وآخرون، 2003). بالإضافة إلى ذلك فإن الإصلاح الذي يتم بموجب قرارات يتخذها أعلى الهرم الإداري يؤدي مرة أخرى إلى تكريس النهج المتركزة في يد الدولة لإدارة السياسات الاقتصادية والاجتماعية، واستدامة النماذج التدخلية والنمطية للعلاقات بين الدولة والمجتمع وبالتالي الابتعاد عن التحول إلى الاقتصاديات السياسية الموجهة نحو السوق. وفي أضعف الإيمان، النهج من أعلى الهرم إلى أسفله يعني أن المسؤوليات الخاصة بإنشاء توافق أو إجماع في الآراء حول رؤيا يعاد تعريفها للعلاقات بين الدولة والمجتمع والعقد الاجتماعي المتجدد ستبقى بعيدة المنال (أودونيل وآخرون، 1986).

إمكانية الإصلاح اليوم:

---

[6] كان ذلك جليا واضحا في فرض قيود جديدة على منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وفرض القيود على حرية الصحافة وغير ذلك من التدابير القمعية المتخذة ضد عملية التعبئة السياسية. وفي شهر كانون ثاني 1992، قطع الجهاز العسكري الجزائري الانتخابات الوطنية لمنع أحد الأحزاب الإسلامية من تحقيق انتصار كان محققا. وفي تونس تم قمع الأحزاب السياسية والحركات الإسلامية. ومثل هذه الإجراءات اتخذت في مصر (مع استمرار محدود لنشاط الحركات الإسلامية في السياسة). وفي الأردن، كانت القوانين الانتخابية التي طبقت عند استئناف الحياة البرلمانية في أواخر الثمانينيات قد خضعت للمراجعة مرات عديدة في التسعينيات للتخفيف من تمثيل المجموعات الإسلامية.

يبدو هذان العنصران وكأنهما أقل تقييدا لعملية صنع السياسات في يومنا هذا. فقد فقدت معظم حكومات الشرق الأوسط قدرتها على الركون إلى الراحة التي تحققها لها عوائد النفط والمساعدات الأجنبية بينما تقوم بأداء إصلاحات جزئية تدريجية وقابلة للانعكاس. وانخفضت العائدات النفطية وكذلك المساعدات الأجنبية بينما ازدادت التنافسية العالمية على جذب الاستثمار الأجنبي (البنك الدولي، 2003ج). وفي نهاية مرحلة قيود ضعف الميزانية ستقوم الحكومات بالاعتماد المتزايد على مصادر محلية لدخل الدولة من أجل إدامة سياسات اقتصادية واجتماعية. وبغياب إطار تنظيمي ومؤسسي قادر على دعم النمو الاقتصادي وتطبيق السياسات المالية المسئولة، فإن الواردات ستكون عاجزة وستزداد صفة العجز عن الاستدامة في السياسات التوزيعية.

وعلى الصعيد السياسي، فإن الرأي العام في بلدان الشرق الأوسط ما زال داعما للإصلاح الاقتصادي والحكومة الرشيدة ودمج أحزاب المعارضة المسئولة في خضم العمل السياسي (أبو خليل، 2003). فعلى سبيل المثال، لدى إجراء استطلاع للرأي العام تبين أن قضية الحقوق الشخصية والمدنية قد تصدرت سلم الأولويات في ثمانية من بلدان الشرق الأوسط (زغبي، 2002). وبالرغم من أن الديانة والأسرة كانتا أكثر ترجيحا لأن تصلا إلى مرتبة أهم المؤسسات في حياة الفرد وفقا لاستطلاع غالوب 2002 في ثمانية بلدان مسلمة فإن التحليل المفصل للبيانات المجموعة توصل إلى أن الأفراد ذوي التوجه الديني لا يقل على الأرجح قبولهم لحكومة ديمقراطية ولا يزيد على الأرجح دعمهم للحركات الإسلامية (تيسلر 2003) وبكلمة أو بأخرى فإن المواقف الفردية في الشرق الأوسط يقودها بشكل كبير اعتبارات سياسية واقتصادية.

كما أن هنالك أنماط أوسع للتغيير السياسي والاقتصادي تشير إلى وجود احتمالات جديدة لتمديد الإصلاح السياسي ليشمل إدارة أنظمة الأمن القومي والدفاع. وتبقى النزاعات الرئيسية من غير حل في المنطقة لكن انتشار استخدام مثل هذه النزاعات كذريعة لتبرير إثقال كاهل الخزينة بمصاريف الجهد العسكري لن يكون فحسب أقل معقولية بل أيضا سيفرض تكاليف اقتصادية متزايدة على العمال والمواطنين (برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2002). ويمكن للتوازن أن يكون هو المكافأة التي تحصل عليها الحكومات في الشرق الأوسط إن هي أرادت تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسلام الاجتماعي؛ وبهذا تتوفر لها فرصة أفضل لتحقيق هذا التوازن من خلال متابعة الإصلاحات الاقتصادية ودعم الانفتاح السياسي. لتحريك عجلة الإصلاح إلى ما هو أبعد من وضعها الحالي، لا بد للحكومات من إحياء الحوارات الوطنية حول إعادة تعريف العَقد الاجتماعي. وبوجود الطبقات الوسطى الهائلة في مجتمعات الشرق الأوسط فإن إعادة إحياء الحياة السياسية كمتطلب سابق لتحقيق النمو الاقتصادي سيصبح ممكنا (الشكل 4).

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار المشكلات السياسية في الشرق الأوسط في السنوات القليلة الماضية فإن الشك المتعلق بإمكانيات إجراء إصلاح شامل يصبح أمرا مضمونا. لكن العقدين المنصرمين شهدا عددا من الإصلاحات الجذرية الكاسحة، ففي دول ما بعد العهد السوفييتي في أوروبا الشرقية والوسطى سهَّل مرور المرحلة الانتقالية الاضطرار إلى تأسيس أنظمة جديدة في الحوكمة الاقتصادية والسياسية. وفي أماكن أخرى قام صناع السياسة في العديد من دول أمريكا الشمالية في فترة الثمانينات وآسيا في فترة التسعينيات بتطوير الإصلاحات الاقتصادية من خلال إضفاء الديمقراطية على أنظمة الحكم فيها. وجدير بالذكر أن المؤسسات الدينية والثقافية الكاثوليكية والكونفوشية كانت يوما ما لا تتفق افتراضياً مع الديمقراطية في هذه البلاد. إن دول الشرق الأوسط ستحتاج إلى الاستفادة من مثل هذه الدروس وتكييفها بما يوائم والتحديات التي تواجهها لكن مهمة تعبيد الطرق نحو الإصلاح أصبحت أفضل اليوم مما كانت عليه الحال في العقدين المنصرمين من الزمن.

أفكار ختامية:

تقع منطقة الشرق الأوسط في مجموعة كبيرة من البلدان تصارع للتغلب على المشكلات الاقتصادية المعروفة جيدا. وكما هو الحال في أماكن أخرى فإن مخرجات التنمية هي نتاج لعمليات تاريخية لصياغة حكومية واجتماعية واقتصادية ينتج عنها علاقات محكمة فيما بينها. كما أنها تتأثر بالمظاهر الديموغرافية وبمستويات التحصيل التعليمي وبالسياسات الاجتماعية المحددة للمخاطر الاقتصادية والفرص التي تواجه المواطنين.

لقد قمنا بالتركيز على الظروف التي تميز اقتصاديات المنطقة خاصة فيما يتعلق بطبيعة العلاقات القائمة بين المجتمع والدولة والتحديات المنبثقة عن أسواق العمل. ولا تواجه المنطقة ضغوطات القوى العاملة على مقياس لم يسبق له مثيل فحسب بل الأهم من ذلك أنها تظهر تمسكا تقليديا قويا بـ"تدخل الدولة" الذي استعصى على

التغيير. هذه هي الاعتبارات التي تستدعي بشدة ضرورة القيام بإصلاح شامل للسياسات وكنتيجة للخمود السابق تواجه المجتمعات اليوم خيارات صعبة وحاجة ملحة أكثر من ذي قبل في الإقدام على العمل المناسب.

الجدول رقم (1)

النمو في المخرجات، ورأس المال، وإنتاجية المعامل الإجمالي حسب المنطقة

(نسبة مئوية/عامل)

المنطقة	العقد	الناتج المحلي الإجمالي	رأس المال المادي	رأس المال البشري	إنتاجية المعامل الإجمالي
	الستينيات	2.6	2.9	0.7	1.0
شرق آسيا والباسيفيك	السبعينيات	3.7	6.2	0.9	0.7
	الثمانينيات	5.9	6.1	1.0	2.9
	التسعينيات	7.0	8.4	0.7	3.2
الدخل العالي/منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	الستينيات	3.3	3.8	0.7	1.4
	السبعينيات	1.5	2.2	1.5	0.2-
	الثمانينيات	1.6	1.9	0.2	0.7
	التسعينيات	1.6	2.0	0.6	0.4
أمريكا اللاتينية والكاريبي	الستينيات	2.7	2.9	0.5	1.2
	السبعينيات	2.9	4.0	0.6	1.0
	الثمانينيات	1.7-	0.2	0.9	2.3-
	التسعينيات	2.7	2.9	0.5	1.2
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الستينيات	6.0	5.4	0.7	3.4
	السبعينيات	3.8	10.0	1.3	1.0-
	الثمانينيات	0.3	2.4	1.4	1.5-
	التسعينيات	0.7	0.1	1.3	0.2-
جنوب آسيا	الستينيات	2.1	4.0	0.6	0.2
	السبعينيات	0.6	1.9	1.0	0.7-
	الثمانينيات	3.6	3.1	0.9	1.9
	التسعينيات	2.7	3.3	0.9	0.9
شبه الصحراء الأفريقية	الستينيات	2.8	3.6	0.3	1.2
	السبعينيات	1.4	3.2	0.3	0.1-
	الثمانينيات	0.9-	0.6	0.7	1.6-
	التسعينيات	0.4	0.7	0.6	0.2-

(الجدول رقم (2

نوعية الحوكمة حول العالم

	المساءلة العامة	النوعية المؤسسية
شرق آسيا والباسيفيك	0.20	0.11-
أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى	0.37	0.16-
أمريكا اللاتينية والكاريبي	0.77	0.09-
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	0.78-	0.32-
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	1.89	1.38
جنوب آسيا	0.29-	0.41-
شبه الصحراء الافريقية	0.41-	0.66-

المساءلة العامة: هي التي تقيّم مستوى الانفتاح لدى المؤسسات السياسية في دولة ما؛ والدرجة والمدى الذي يتم فيه ممارسة المشاركة السياسية العادلة والمنافسة، وتفرض الحريات المدنية وتحترم، وتتحرر الصحافة من السيطرة، والعنف، والمضايقة، والرقابة؛ ومى شفافية الحكومة واستجابتها إلى مطالب الشعب، وكمية المساءلة الموجودة في القطاع العام لدى 173 دولة. هناك 12 مؤشراً من فريدم هاوس تستخدم في هذا المجال (الحقوق السياسية، والحريات المدنية، وحرية الصحافة)، والسياسة الاجتماعية 4 (علامة السياسة الاجتماعية، والأنظمة، والتنافسية، والانفتاح لدى المدراء، وتنظيم وتنافسية المشاركة، والقيود الإدارية)، PRS (المساءلة الديموقراطية)، و WB-CPIA (الشفافية والمساءلة).

النوعية المؤسسية: هي التي تقيم النوعية المؤسسية وأداء الموظفين العموميين في دولة ما. وهي تقيس مخاطر ومستوى الفساد ونشاط السوق السوداء، ودرجة ومدى تطبيق بعض القواعد والحقوق (مثلاً، حقوق الملكية، أنظمة الأعمال، وإجراءاتها...*، نوعية عملية الموازنة والإدارة العامة، وكفاءة تعبئة العوائد، ونوعية البيروقطرايطة، واستقلالية الخدمة المدنية عن الضغط السياسي لدى 173 دولة. هناك 10 مؤشرات تتبع وضعتها كل من: PRS (الفساد، والنوعية البيروقراطية)، CPIA (حقوق الملكية والحوكمة على أساس القوانين، نوعية الإدارة المالية وإدارة الموازنة، وكفاءة حشد العوائد، ونوعية الإدارة العامة)، HWJ (حقوق الملكية، التنظيم، والسوق السوداء)، بالإضافة إلى متغير إضافي من مصدر خارجي.

المصدر: البنك الدولي (2003 ب).

الجدول رقم (3)

نمو قوة العمل في المناطق النامية

1970-2010 (نسبة مئوية)

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
شرق آسيا والباسيفيك	2.43	2.54	1.18	0.82
أمريكا اللاتينية والكاريبي	3.27	3.15	2.51	1.99
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	3.13	3.45	3.60	3.38
جنوب آسيا	2.30	1.93	2.43	2.05
شبه الصحراء الأفريقية	2.50	2.69	2.54	2.25

المصدر: منظمة العمل الدولية (1996)؛ الأمم المتحدة (2002)، والبنك الدولي (2004أ)

الشكل رقم (1)

التطايرية (التغيير السريع) في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حسب المنطقة

(نسبة مئوية)

الدول: شرق آسيا والباسيفيك

أمريكا اللاتينية الكاريبي

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدول غير المنتجة للنفط)

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدول المنتجة للنفط)

شبه الصحراء الأفريقية

ملاحظة: تقاس سرعة التغيير من خلال الانحراف المعياري للنمو الفعلي في الناتج المحلي الإجمالي

الدول غير المنتجة للنفط هي: مصر، الأردن، والمغرب، وسوريا، وتونس، الدول المنتجة للنفط هي الجزائر، الكويت، وعمان، والعربية السعودية

المصدر: WDI (2003)

الشكل رقم (2)

حجم الحكومة حول العالم في التسعينيات (نسبة مئوية)

التوظيف من قبل الحكومة كنسبة مئوية من إجمالي التشغيل

أجور الوظائف الحكومية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

أوروبا الشرقية والاتحاد السوفييتي السابق

شبه الصحراء الأفريقية

آسيا

أمريكا اللاتينية

المصدر: شيافو-كامبو، دو توماسو، ومخرجي 2003

الشكل رقم (3)

تواتر الصراع عبر المناطق

(1945-1999)

دون عنف

مع عنف

الدول:

شرق آسيا والباسيفيك

أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى

أمريكا اللاتينية والكاريبي

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

جنوب آسيا

شبه الصحراء الأفريقية

ملاحظة: دون عنف عبارة تشير إلى الصراعات المصنفة على أنها "صراع استعراض" من قبل معهد هيدلبيرغ لبحوث الصراعات الدولية ومقياس الصراع.

مع عنف، عبارة تشير إلى الصراعات التي تصنف على أنها "أزمة"، "أزمة شديدة" أو "حرب"

المصدر: معهد هيدلبيرغ لقياس الصراع الدولي (2004)

الشكل رقم (4)

حصة الشرق الأوسط (نسبة مئوية)

الدول:

الجزائر

مصر

إيران

الأردن

المغرب

تونس

اليمن

البرازيل

تشيلي

الصين

الهند

كوريا

ماليزيا

المكسيك

نيجيريا

ملاحظة: تقاس الطبقة الوسطى من خلال حصة الدخل المتحقق للشرائح الثلاث المتوسطة. وتعكس البيانات عام 2001 أو البيانات الأحدث للسنة المتاحة.

المصادر: بيانات مسح الأسر لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، WDI 2002 عن الجميع.