تحديات النمو والعولمة

في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

جورج توفيق العبد

حميد رضا داودي

صنـــــــدوق النقـــــــد الدولـــــــــي

Challenges of Growth and Globalization in the Middle East and North Africa (Arabic)

تحديات النمو والعولمة
في الشرق الأوسط
وشمال إفريقيا

جورج توفيق العبد حميد رضا داودي

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٣

تصميم الغلاف: لويزا منجيفار-مكدونالد
إنتاج: قسم خدمات الوسائط المتعددة بصندوق النقد الدولي

صورة الغلاف: نهر النيل في القاهرة
© هشام إبراهيم/ شركة CORBIS

ورد مقال أكثر إيجازا حول هذا الموضوع في عدد مارس ٢٠٠٣
من مجلة *التمويل والتنمية* التي يصدرها صندوق النقد الدولي

ISBN 1-58906-237-X

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431, U.S.A.
هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201
بريد إلكتروني: publications@imf.org
إنترنت: http://www.imf.org

تمهيد

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) هي منطقة متنوعة في نشاطها الاقتصادي تضم بلدانا يجمعها تراث مشترك وتتباين مستوياتها من حيث التنمية الاقتصادية كما تتفاوت ثرواتها الطبيعية بشكل ملحوظ. وعلى الرغم من الإصلاحات الاقتصادية التي جرت في العديد من هذه البلدان ونجاحها الهائل في تجنب الأزمات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، فقد كان الأداء الاقتصادي للمنطقة أقل من إمكاناتها خلال الثلاثين عاما الماضية. ويهدف هذا الكتيب إلى استعراض أداء المنطقة الضعيف نسبيا – مقيسا بمعدل النمو والروابط مع الاقتصاد العالمي وحالة توظيف العمالة – واستكشاف الأسباب وراء هذه النتيجة، واقتراح جدول أعمال للإصلاحات العاجلة.

ويود المؤلفان توجيه الشكر للسيدة سوزان كرين على ما أبدته من تعليقات واقتراحات، وللزملاء الآخرين في إدارة الشرق الأوسط بصندوق النقد الدولي على تعليقاتهم القيمة على المسودات الأولية لهذا الكتيب، ولكل من السيدة هيذر هاكستب على ما قدمته من دعم إداري والسيد بريت راينر على مساعداته في الجانب البحثي. ويتحمل المؤلفان المسؤولية الكاملة عن أي خطأ أو سهو قد يتضمنه الكتيب في صورته النهائية.

الشرق

الأوسط وشمال إفريقيا هي منطقة تتسم بتنوعها الاقتصادي، وتضم بلداننا يجمعها تراث مشترك وتتمايز فيها مستويات الدخل الفردي بشكل ملحوظ بينما تتماثل مجموعة التحديات التي تتعرض جميعا لها (راجع الإطار ١). ومن الناحية التاريخية، كان الاعتماد على الثروة النفطية في العديد من البلدان والتركة التي خلفها نظام التخطيط المركزي في بلدان أخرى من العوامل التي أسهمت بدور بارز في تشكيل استراتيجيات التنمية في المنطقة.

وقد حققت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استفادة كبرى من الثروة التي تولدت عن الارتفاع الحاد في أسعار النفط خلال السبعينات. وترددت في بلدان أخرى بالمنطقة أصداء طفرة الاستثمارات والنمو التي شهدتها البلدان المصدرة للنفط، وذلك من خلال الزيادة الحادة في تحويلات العاملين، وحجم التجارة، وتدفقات رؤوس الأموال. وعلى الرغم من تقلب تكوين رأس المال الإجمالي، فقد ظلت معدلاته مرتفعة على نحو استثنائي مما دعم الزيادة القوية في معدلات نمو إجمالي الناتج المحلي والتحسن الهائل في مستويات المعيشة. وقد ازداد تراكم الأصول المالية الضخمة في الخارج مع زيادة حجم المدخرات الوطنية على حجم الاستثمارات، خاصة في البلدان المنتجة للنفط.

غير أن الأداء الاقتصادي أصابه الضعف خلال العشرين عاما التالية مع هبوط معدلات النمو إلى مستويات لم تكن كافية لتوليد فرص العمل اللازمة للقوى العاملة المتنامية بسرعة. وقد أسفر هذا التدهور الذي آلت إليه الأوضاع الاقتصادية عن توليد ضغوط دافعة للإصلاح الاقتصادي، وهو ما قام به عدد

الإطار ١ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: بعض الحقائق والأرقام

تضم منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الدول العربية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – وهي الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس والجزائر وجيبوتي والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية والصومال والعراق وعمان وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن – بالإضافة إلى دولة أفغانستان الإسلامية وجمهورية إيران الإسلامية وباكستان والضفة الغربية وغزة.

وتشير مستويات الدخل إلى الفوارق الكبيرة بين بلدان المنطقة. فقد تراوح نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٢ بين مستوى تقديري بلغ ٣٧,٦٠٠ دولار أمريكي للفرد في قطر و ٩٣٠ دولارا في اليمن، كلاهما مقيس على أساس تعادل القوى الشرائية بين أسعار العملات الذي يراعي الفروق في مستويات الأسعار بين البلدان. وتحظى البلدان الستة الغنية بالنفط في مجلس التعاون الخليجي بأكبر نصيب للفرد من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة.

وقد وُضعت البلدان والأراضي الأربعة والعشرين التي تغطيها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والتي بها حوالي ٧,٧٪ من عدد سكان العالم، ضمن مجموعة واحدة للأغراض التحليلية فقط. فجميعها يواجه تحديات مشتركة ويرتبط بصلات ثقافية تميزه عن الاقتصادات المجاورة، بما فيها إسرائيل وتركيا. ويبلغ إجمالي الناتج المحلي في المنطقة حوالي ٢ تريليون دولار أمريكي، مقيسا على أساس تعادل القوى الشرائية بين أسعار العملات أو ٤,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي المقيس أيضا على أساس تعادل القوى الشرائية. أما بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي، فتصل هذه الأرقام إلى ٨٠٠ بليون دولار أمريكي و٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي.

وتمتلك المنطقة حوالي ثلاثة أرباع احتياطيات النفط الخام المثبتة في العالم، وتسهم البلدان المصدرة للنفط بنحو ثلثي إجمالي الناتج المحلي للمنطقة ككل. ومن بين البلدان والأراضي الأربعة والعشرين، هناك ١٣ بلدا مصدرا للنفط، وهي الإمارات العربية المتحدة وجمهورية إيران الإسلامية والبحرين والجزائر والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية والعراق وعمان وقطر والكويت وليبيا واليمن.

والإسلام هو الديانة السائدة في المنطقة، وإن كانت هناك أقليات دينية كبيرة في عدة بلدان. أما اللغة الأساسية التي يتحدث بها سكان المنطقة فهي اللغة العربية، وذلك باستثناء أفغانستان وجمهورية إيران الإسلامية وباكستان التي يمثل سكانها معا حوالي نصف سكان المنطقة. وتتحدث بلدان المغرب العربي، وهي تونس والجزائر والمغرب وموريتانيا، اللغة الفرنسية إلى جانب العربية. غير أن هناك فروقا لغوية كبيرة داخل بعض البلدان، مثلما هي الحال في جمهورية إيران الإسلامية والعراق. وقد قامت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية وعمان وقطر والكويت بإنشاء مجلس التعاون الخليجي في أوائل الثمانينات، فضلا على إقامة اتحاد جمركي في يناير ٢٠٠٣، مع التخطيط لإقامة اتحاد نقدي واستخدام عملة موحدة مع بداية يناير ٢٠١٠.

من البلدان خلال الفترة من منتصف الثمانينات إلى أواخرها وفي أوائل التسعينات. وتضمنت إصلاحات المالية العامة استحداث ضريبة القيمة المضافة، وإلغاء الإعانات المالية تدريجيا، وتحسين إدارة الإنفاق العام. كذلك تمت تقوية أطر السياسة النقدية باستحداث أدوات غير مباشرة لها. وتم تحرير

نظم التجارة وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر بينما أصبحت أسعار الصرف أكثر مرونة. وفي السنوات التالية، شهدت البلدان التي سلكت طريق الإصلاحات، مثل الأردن وتونس ومصر والمغرب وموريتانيا، أسرع معدلات النمو في المنطقة. وعلى الرغم من تباطؤ زخم الإصلاح مؤخرا، فقد ظلت النتائج الأخرى على صعيد الاقتصاد الكلي إيجابية في معظم بلدان المنطقة. فعلى سبيل المثال، ظل التضخم منخفضا وفي تراجع مستمر طوال معظم التسعينات؛ كما تقلصت عجوزات المالية العامة، رغم استمرارها، منذ منتصف الثمانينات حتى بلغت مستويات أقل من المسجلة في البلدان النامية الأخرى. أما الأزمات المالية التي لحقت بمناطق أخرى خلال العقدين الماضيين، فقد تمكنت المنطقة من تجنبها. وفضلا على ذلك، فإن حجم الديون الخارجية والمحلية في الكثير من بلدان المنطقة لا يعد كبيرا بالمعايير الدولية، كما تعتبر مستويات خدمة الدين منخفضة.

وباختصار، فرغم الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، لم تنجح منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل عام في تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستمرة. وعلى عكس البلدان النامية الأخرى، كان أداء المنطقة قاصرا منذ السبعينات، ومن ثم لم تتمكن من تحقيق الاستفادة الكاملة من العولمة والتكامل الاقتصادي العالمي. إذن، ما هي أوجه الاختلاف بين أداء النمو في المنطقة خلال العقود الثلاثة الماضية وأدائه في البلدان النامية الأخرى؟

لقد أظهرت تجربة الخمسين عاما الماضية في مناطق عديدة على مستوى العالم أن البلدان النامية، في المتوسط، تجد أن بدء النمو أسهل بكثير من الحفاظ عليه. وفي هذا الصدد، لا تعتبر تجربة بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تجربة فريدة، ولكن الفريد بالفعل هو مدى تقلب معدلات النمو وانخفاضها منذ السبعينات مقارنة بالبلدان النامية الأخرى. فقد بلغ تقلب نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المنطقة ضِعْف المتوسط المسجل في البلدان النامية. وكان تقلب معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في البلدان المنتجة للنفط (والمشار إليه فيما بعد بالنمو) ضعف حجم التقلب المشاهد في الاقتصادات غير النفطية. والأكثر إثارة للقلق هو معدل الأداء الاقتصادي الذي كاد يصل إلى الصفر خلال الثلاثين عاما الماضية، في الوقت الذي بلغ فيه معدل النمو في جميع البلدان النامية الأخرى كمجموعة ٢,٥ سنويا. وحتى مع تحسن الأداء الاقتصادي في

المنطقة خلال التسعينات، لم يتجاوز معدل النمو السنوي فيها ١,٣٪ في المتوسط، مقارنة بمتوسط سنوي بلغ ٤٪ في البلدان النامية كمجموعة.

ومن أهم ما ترتب على هذا السجل الضعيف استمرار معدل البطالة المرتفع، الذي تفاقم من جراء ارتفاع معدلات نمو السكان والقوى العاملة لسنوات طويلة. وقد ازداد توظيف العمالة في المنطقة بالفعل، وأحيانا بمعدل أسرع من بقية البلدان النامية، ولكن النمو السكاني السريع أحدث تضخما في أعداد الشباب، وغذّى سوق العمل بسيل متدفق من الباحثين عن وظائف تجاوز قدرة الاقتصادات على استيعابه.

ويرتبط سجل المنطقة في مجالي النمو وتوظيف العمالة بضعف اندماجها في الاقتصاد العالمي. وتفيد التجارب المكتسبة حتى الآن بأن الاقتصادات التي تعتنق نهج الانفتاح والعولمة لفترات ممتدة تحقق في الغالب نموا أسرع من الاقتصادات التي تعتمد استراتيجيات نمو منغلقة. وقد كان أداء المنطقة قاصرا في هذا الصدد، مما حرم بلدانا عديدة من الاستفادة الكاملة بمزايا العولمة.

وهناك تحديات جسيمة تواجه المنطقة. فلا يزال أداء بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل من إمكاناتها، مما يتسبب في بطالة مزمنة وأحوال معيشية متدنية في الكثير من أنحاء المنطقة. ويجب أن تحقق بلدان المنطقة معدلات أعلى من النمو القابل للاستمرار وأن تعزز اندماجها في الاقتصاد العالمي حتى يستنى لها النجاح في خلق فرص العمل الكافية للقوى العاملة المتنامية بسرعة، وبشكل أعم، تخفيف حدة الفقر وتحسين الأحوال المعيشية.

وفي هذا الكتيب، نلقي نظرة متفحصة على الأداء الاقتصادي في المنطقة، لا سيما فيما يتعلق بالنمو والبطالة والاندماج في الاقتصاد العالمي، ثم نستكشف الأسباب المحتملة وراء ضعف الأداء. وفي الختام، نعرض أهم الإصلاحات اللازمة لتحسين الأداء الاقتصادي في المنطقة.

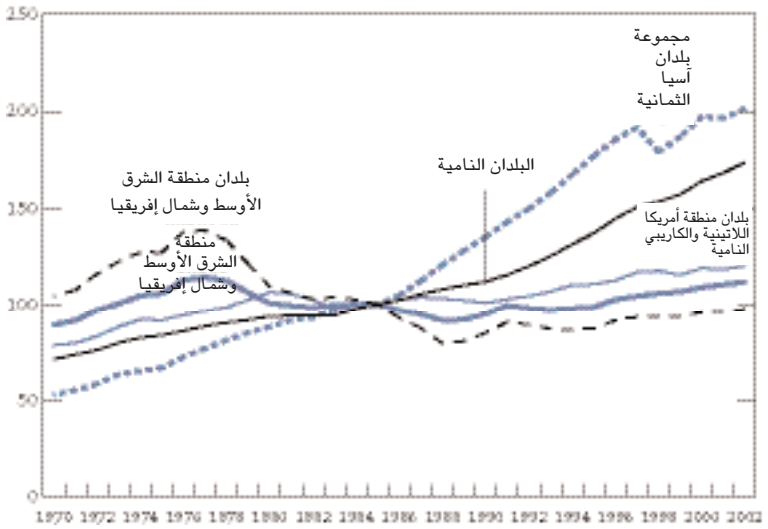
الأداء الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

النمو

شهد نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي حالة من الركود الفعلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال الثلاثين عاما الماضية مقارنة ببقية بلدان العالم النامي (الشكل البياني ١). ومن أسباب ذلك الركود امتداد أثر الضعف الذي أصاب أسواق النفط، حيث حصل المنتجون من خارج المنطقة على حصص في السوق على حساب البلدان المصدرة للنفط فيها. وفضلا على ذلك، أدى ارتفاع معدلات النمو السكاني في المنطقة إلى تخفيض معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

الشكل البياني ١– منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبلدان المنطقة النفطية، والمناطق المقارن بها: مؤشرات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي

(المؤشر: ١٩٨٥=١٠٠)



المصادر: صندوق النقد الدولي، *تقرير آفاق الاقتصاد العالمي*؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: تستخدم الأوزان الترجيحية لإجمالي الناتج المحلي على أساس تعادل القوى الشرائية لكافة المجملات إلا في حالة مجموعة بلدان آسيا الثمانية حيث يستخدم متوسط بسيط. مجموعة بلدان آسيا الثمانية هي منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة لجمهورية الصين الشعبية وإندونيسيا وكوريا وماليزيا والفلبين وسنغافورة ومقاطعة تايوان الصينية وتايلند. أما بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا النفطية فهي الجزائر والبحرين وجمهورية إيران الإسلامية والكويت وليبيا وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.

وفي داخل المنطقة، يلاحظ التناقض الواضح بين تجربة النمو في الاقتصادات النفطية وغير النفطية. فقد انخفض دخل الفرد في البلدان المنتجة للنفط خلال الثلاثين عاما الماضية بواقع ١,٣٪ سنويا، مقارنة بزيادة بلغت ٢٪ سنويا في الاقتصادات غير النفطية. وحتى أثناء سنوات الانتعاش في السبعينات، بلغ النمو في البلدان المنتجة للنفط، بالقيمة الحقيقية لنصيب الفرد، حوالي نصف المعدل المسجل في البلدان غير المنتجة للنفط في المنطقة. وهنا أيضا أسهمت معدلات النمو السكاني الأعلى بكثير في البلدان المنتجة للنفط، ضمن عوامل أخرى، في انخفاض معدلات النمو للفرد. ومن ناحية أخرى، حققت الاقتصادات غير النفطية على مدى الثلاثين عاما الماضية معدلات نمو موجبة تضاهي المعدلات المسجلة في البلدان المتقدمة في السبعينات والثمانينات. ولم ينخفض معدل النمو في الاقتصادات غير النفطية (الذي بلغ ١,٥٪ سنويا) عن المعدل المتوسط في البلدان النامية بشكل أعم (٤٪ سنويا) إلا في التسعينات.

وبالإضافة إلى الاختلافات في تقلب النمو والديناميكية السكانية، يبدو أن البلدان المنتجة للنفط تعرضت لما أصبح يُعرف باسم "لعنة الموارد". فوفرة الموارد الطبيعية يمكن أن تُخفِّض معدلات النمو بسبل شتى، منها التسبب في ارتفاع سعر الصرف الحقيقي نتيجة لتدفقات النقد الأجنبي الوافدة الضخمة المرتبطة بالنفط، مما يجعل الصادرات غير النفطية أقل قدرة على المنافسة ويقلص الحجم النسبي لقطاع الصادرات غير النفطية.

ولا تزال التطورات في القطاع النفطي تسيطر على مجمل النمو الاقتصادي في البلدان المنتجة للنفط. ففي العديد من الاقتصادات النفطية الكبرى، يمثل النفط وغيره من المنتجات الهيدروكربونية ٧٥٪ من إجمالي الصادرات، في المتوسط. ومن ناحية أخرى، لم تحقق القطاعات غير النفطية بعد معدل نمو مستمر على درجة كبيرة من الارتفاع تكفي لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الداخلين الجدد في سوق العمل. وتتفاقم مشكلة التقلب والنمو المنخفض في العديد من الاقتصادات النفطية بسبب سياسة المالية العامة شديدة المسايرة للاتجاهات الدورية، حيث يميل الإنفاق الحكومي إلى التحرك صعودا وهبوطا مع الإيرادات النفطية. ويرجع هذا في جانب منه إلى عدم وجود أدوات فعالة للضبط التلقائي يمكنها امتصاص حدة التقلبات الاقتصادية.

وقد عالجت بعض البلدان المنتجة للنفط في المنطقة، مثل جمهورية إيران الإسلامية وعمان والكويت، مشكلة مسايرة الاتجاهات

الدورية هذه بإنشاء صناديق للنفط وصناديق لتثبيت الأسعار (oil and stabilization funds) لادخار جزء من الإيرادات النفطية في الخارج، مما يؤدي في الواقع إلى تعقيم أثر تدفقات النقد الأجنبي الوافدة. وقد آثرت بلدان أخرى منتجة للنفط في المنطقة عدم إنشاء صناديق رسمية للنفط وتثبيت الأسعار تستند إلى قواعد مالية عامة متفق عليها سلفا، وإنما إدارة المالية العامة باستخدام صناديق "افتراضية" من هذا النوع تقوم في الواقع باستثمار الإيرادات النفطية الزائدة في الخارج.

البطالة

هناك ارتباط وثيق بين النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، حيث يمثلان معا حلقة مهمة في أي استراتيجية تستهدف الحد من مشكلة البطالة المرتفعة والمستمرة، نظرا لكون معظم سكان المنطقة من الشباب وكذلك نظرا لارتفاع معدل البطالة بينهم (إذ يزيد الآن على ١٥٪ في عدد من بلدان المنطقة). وقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي (Keller and Nabli's 2002) على ١٦ بلدا من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تمثل حوالي ٦٠٪ من عدد سكان المنطقة ككل إلى ضرورة توفير ٤٧ مليون فرصة عمل جديدة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٢ لاستيعاب أعداد الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وسوف يتطلب الأمر أيضا توفير ٦,٥ مليون فرصة عمل إضافية لتخفيض معدل البطالة إلى أقل بقليل من ١٠٪. وتصبح احتمالات خلق فرص العمل أكثر صعوبة في المنطقة ككل بالنظر إلى البطالة المتفشية في الدول الخارجة من دائرة الصراعات، مثل دولة أفغانستان الإسلامية والضفة الغربية وغزة والعراق التي تقدَّر أعداد السكان فيها مجتمعة بنحو ٥٣ مليون نسمة ومعدلات البطالة أعلى بكثير من المسجل في سائر بلدان المنطقة.

وبطبيعة الحال، لا يعتمد نمو توظيف العمالة على نمو الناتج فحسب، بل أيضا على مرونة التوظيف بالنسبة إلى الناتج، أي كثافة توظيف العمالة المتولدة عن هذا النمو. وبافتراض درجة مرونة مرتفعة نسبيا تبلغ ٠,٧، يصبح معدل نمو التوظيف المطلوب لهذه البلدان الستة عشر مرتهنا بتحقيق نمو سنوي مستمر في الناتج الحقيقي بواقع ٦٪ تقريبا على مدى العشر سنوات القادمة، أي بزيادة مقدارها نقطتان مئويتان تقريبا عن الاتجاه العام السائد مؤخرا لمعدل النمو في المنطقة. وهناك بلَدان فقط، هما السودان وقطر، حققا معدلات نمو لإجمالي الناتج المحلي الحقيقي بلغ متوسطها ٦٪ أو أعلى في الخمس سنوات الأخيرة.

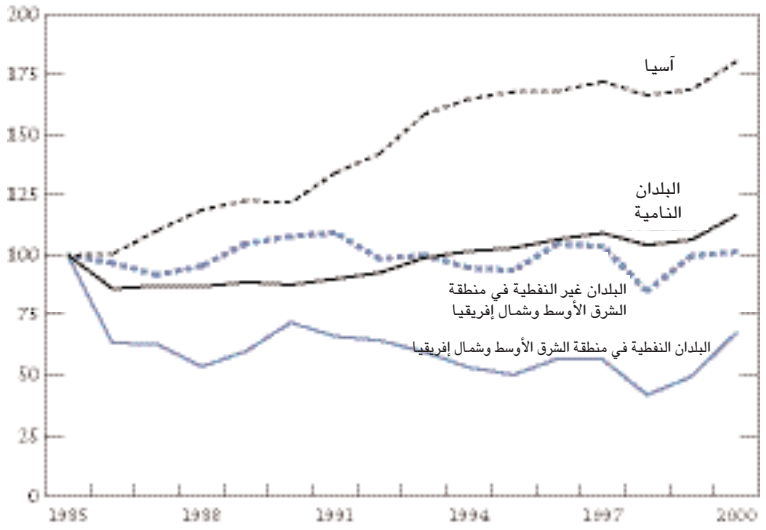
الاندماج في الاقتصاد العالمي

توضح مقاييس العولمة المتعارف عليها ضعف اندماج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نسبيا في الاقتصاد العالمي. فنصيب المنطقة من الاستثمار الأجنبي المباشر لا يزيد على ثلث المتوقع لبلد نام في حجمها، ومعظمه مُركَّز في بضعة بلدان فقط. أما استثمار الحافظة فيكاد يكون معدوما بسبب ضعف التطور في أسواق الأسهم، بينما الاندماج المالي مع بقية العالم لا يزال دون المستويات المحققة في البلدان النامية الأخرى. ويلاحظ أن عدد بلدان المنطقة الملتزمة بأحكام المادة الثامنة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي – وهو ما ينطوي عموما على تحرير الحساب الجاري بالكامل – أقل نسبيا منه في المناطق الأخرى (حيث يبلغ ثلث العدد الكلي). كذلك فإن الأداء التجاري للمنطقة يعتبر دون المستوى المشاهد في المناطق الأخرى؛ فبالرغم من أن الصادرات النفطية لا تزال مصدرا أساسيا للإيرادات بالعملة الأجنبية في البلدان المنتجة للنفط، فقد تناقصت الأهمية النسبية لهذه الصادرات منذ عام ١٩٨٥ (الشكل البياني ٢). وقد تباين نمو الصادرات غير النفطية خلال تلك الفترة، ولكنه ارتفع بمعدلات أبطأ عموما من جميع البلدان النامية. ونتيجة لذلك، انخفضت حصة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في سوق الصادرات العالمية بأكثر من النصف في فترة العشرين عاما بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٠، بينما ازدادت حصة البلدان النامية في السوق العالمية زيادة طفيفة خلال الفترة ذاتها. وفضلا على ذلك، تعتبر قنوات تكنولوجيا المعلومات في المنطقة العربية من أضعف القنوات على مستوى العالم. فعلى الرغم من تزايد عدد مستخدمي شبكة الإنترنت في المنطقة، فلا يزال هذا العدد محدودا بالمعايير الدولية.

العوامل المؤثرة على أداء المنطقة الاقتصادي

لا شك في مخاطر إطلاق التعميمات بشأن أداء النمو في المنطقة ككل، لأن كلا من الاقتصادات الأربعة والعشرين كانت له تجربة خاصة تنفرد عن غيرها بشكل أو بآخر. وهناك اختلافات أيضا بين البلدان المنتجة للنفط وغير المنتجة للنفط، وبين البلدان التي قامت بإصلاحات حققت لها معدلات نمو أعلى والبلدان التي كانت أقل مثابرة في مسيرة الإصلاح فلم تلحق بركب البلدان الأخرى. غير أنه لا شك أيضا في أن الهياكل والمؤسسات الاقتصادية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تغلب عليها سمات مشتركة. ونظرا

الشكل البياني ٢– منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمناطق المقارن بها: حصص الصادرات
(مؤشرات حصص الصادرات: ١٩٨٥ = ١٠٠)



المصادر: صندوق النقد الدولي، *إحصاءات وجهة التجارة* لسنوات مختلفة، ونظام نشرات المعلومات؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

لضرورة تركيز السياسات على التحديات والفرص التي تواجه المنطقة، فإن هناك مبرر قوي لمعاملة المنطقة كوحدة تحليلية واحدة. غير أنه يتعين الحرص دائما على إبراز التباينات والاختلافات والسمات المميزة بين البلدان عند طرح الآراء ذات الصلة.

وفي ضوء هذا التحذير، وبنظرة شاملة للمنطقة ككل، يمكن إرجاع ضعف الأداء الاقتصادي فيها إلى الأسباب المحتملة التالية، ومعظمها أو كلها متشابك ومميز لجميع بلدان المنطقة وإن كان بدرجات متفاوتة:

- ارتفاع النمو السكاني وانخفاض الإنتاجية؛
- تأخر الإصلاحات السياسية والمؤسسية؛
- ضخامة القطاع العام وارتفاع تكلفته؛
- افتقار النظام التعليمي للكفاءة وتكافؤ الفرص؛
- قصور التطور في الأسواق المالية؛

- شدة تقييد التجارة؛
- عدم ملاءمة سياسات سعر الصرف.

ارتفاع النمو السكاني وانخفاض الإنتاجية

ارتفاع النمو السكاني: سجلت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا واحدا من أعلى معدلات النمو السكاني في العالم، حيث بلغ ٢,٥٪ سنويا على مدار العشرين سنة الماضية، وهو معدل قريب من المعدل المسجل في إفريقيا جنوب الصحراء. وبالرغم من توقع انخفاض معدل النمو السكاني في المنطقة إلى ١,٥٪ على مدى الفترة ٢٠٠٠–٢٠١٥، فلا يزال هذا المعدل مرتفعا وسيظل بلا شك أحد أسباب بطء النمو المحتمل لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي.

وفي السبعينات والثمانينات، تجاوزت معدلات النمو السكاني السنوية في الاقتصادات النفطية تلك المسجلة في الاقتصادات غير النفطية بمقدار نقطتين مئويتين. ورغم أن المعدلات المسجلة في هذه المجموعات الفرعية تقاربت حول معدل ٢,٥٪ مع نهاية التسعينات، فقد ظلت مرتفعة إلى حد كبير بالمعايير الدولية. وقد بلغ متوسط النمو السكاني في البلدان النامية ١,٧٪ سنويا في ذلك الوقت. وكانت هناك اختلافات هائلة بين البلدان في معدلات النمو السكاني. فعلى سبيل المثال، بلغ متوسط النمو السكاني في المملكة العربية السعودية ٤,٢٪ سنويا خلال السبعينات، وظل مرتفعا نسبيا عند مستوى ٣,٢٪ في التسعينات بالرغم من تباطؤه. أما متوسط النمو السكاني السنوي في تونس فقد بلغ ٣,٤٪ في أواخر السبعينات ولكنه تباطأ في أواخر التسعينات مسجلا ١,٣٪، أي أقل من المتوسط المسجل في البلدان النامية.

ومن الملاحظ أن ثلثي عدد السكان في معظم بلدان المنطقة دون سن الثلاثين. وقد ازدادت القوى العاملة على مدار العشرين عاما الماضية بمعدل أعلى من النمو السكاني، ومن المتوقع أن تنمو بمعدل ٣٪ سنويا حتى عام ٢٠١٠. ويمكن النظر إلى الأعداد الكبيرة والمتزايدة من السكان في سن العمل باعتبارها نعمة ديمغرافية يمكن أن تسهم بشكل إيجابي في رفع معدل النمو في المنطقة، إذا ما توفرت لها الظروف الملائمة. ولكن هذه النعمة لا تؤتي ثمارها تلقائيا، إذ يجب أن يقابلها نمو في توظيف العمالة وأن تترجم إلى مزيج من المهارات المطلوبة في الاقتصاد العالمي. وفضلا على ذلك، ينبغي

استحداث سياسات ومؤسسات أخرى تقود إلى النمو المتكامل بغية تقديم الدعم اللازم للأعداد المتزايدة من السكان في سن العمل.

انخفاض الإنتاجية: هناك سبب آخر وراء انخفاض أداء النمو في المنطقة، وهو النمو المنخفض أو السالب للإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، أي كفاءة استخدام عوامل الإنتاج مثل رأس المال المادي والعمالة في تحقيق النمو. فقد جاء الجزء الأكبر من نمو الناتج في المنطقة نتيجة لزيادة رأس المال والعمالة وليس الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، لاسيما في الاقتصادات غير النفطية. ومن الصعب تحقيق ارتفاع مستمر في المستويات المعيشية ما لم يقترن ارتفاع معدلات تراكم رأس المال المادي والعمالة بنمو موجب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، وهو ما يعتبر في الغالب شرطا أساسيا لتشغيل القوى العاملة الشابة في معظمها مع تجنب تآكل الأجور الحقيقية في المنطقة.

ويكتسب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج أهمية بالغة في أي تحليل للنمو. فالأبحاث تشير إلى أن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج يفسر نحو ٦٠٪ من الاختلافات بين البلدان في نمو الناتج، كما تشير إلى أنه يزداد أهمية إذا ما وُضع في الاعتبار إسهام رأس المال البشري ـ أي الخبرة المهنية ومستوى التعليم ـ في نمو الناتج.

كذلك تشير الدراسات الحديثة التي تركز على بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أهمية نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في النمو الكلي. فهي توضح أن بلدان المنطقة التي حقق نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج فيها معدلات موجبة منذ الستينات، مثل باكستان وتونس ومصر والمغرب، حققت أيضا معدلات نمو مرتفعة نسبيا. أما بلدان المنطقة التي سجل نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج فيها معدلات سالبة، ومعظمها من البلدان المنتجة للنفط، فغالبا ما يكون أداء النمو فيها ضعيفا نسبيا. ولا يساند هذه الدراسات طويلة المدى إلا أدلة محدودة على نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في مجموعة مختارة من البلدان المنتجة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خلال التسعينات، حسبما تفيد أبحاث خبراء صندوق النقد الدولي.

وبالمثل، يتبين من الأبحاث الأخيرة التي تناولت مصادر نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وغيرها من المناطق أنه يتعين على صانعي السياسات التركيز على تحسين أنماط الحكم والإدارة ونوعية المؤسسات، والاستثمار في رأس المال البشري، وإرساء بيئة

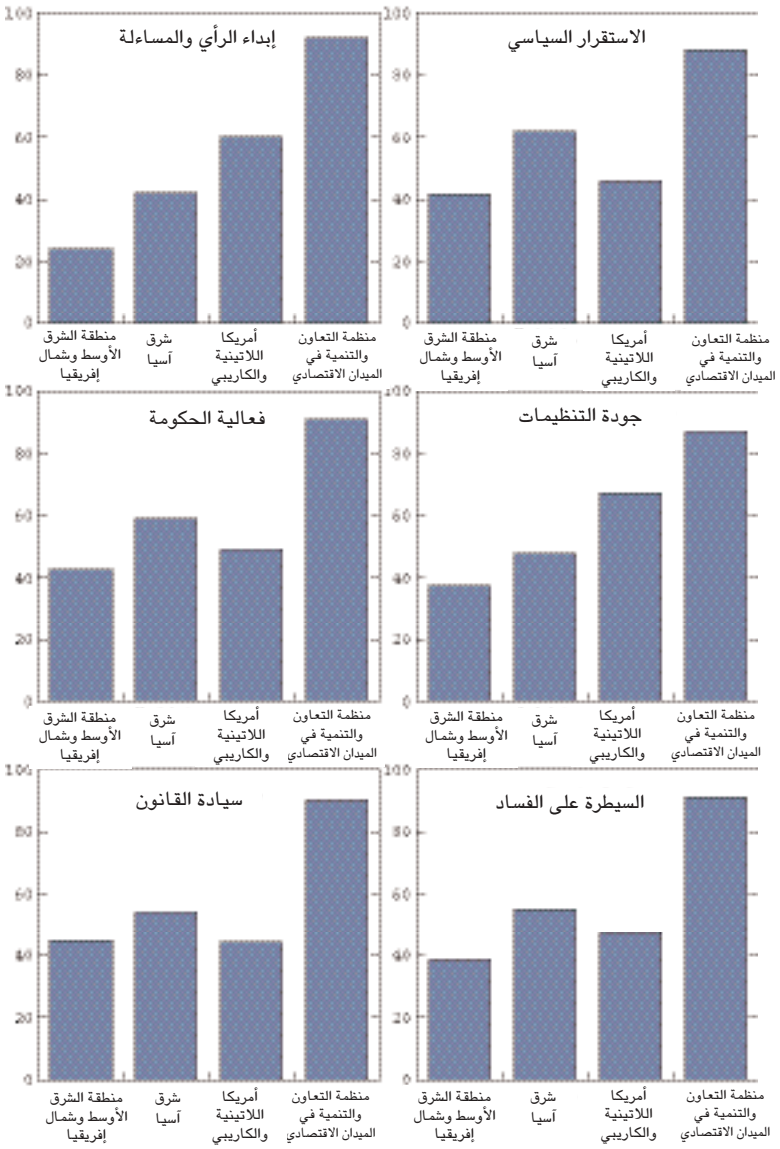
متوافقة مع السوق ومناخ سياسي سلمي، حتى يتسنى تغيير مسار المعدل المنخفض والسالب لنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في المنطقة. ومن حسن الحظ أن هذه هي نفس العوامل التي تشجع الاستثمار ونمو إجمالي الناتج المحلي، مما يؤدي بدوره إلى تعزيز نمو التوظيف.

تأخر الإصلاحات السياسية والمؤسسية

على الرغم من الأهمية الجغرافية-السياسية التي تتمتع بها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فلا يزال تأثيرها محدودا على النظام الاقتصادي العالمي. فالتفكك السياسي وتكرار الصراعات والحكم السلطوي، كلها عوامل أعاقت إنشاء المؤسسات الديمقراطية ولا تزال تمثل عقبات كبرى أمام الإصلاح الاقتصادي. وكما يشير تقرير *التنمية الإنسانية العربية* (الأمم المتحدة، ٢٠٠٢) الذي دارت حوله مناقشات واسعة النطاق، تعاني المنطقة من ضعف الأداء في مجالات الحريات المدنية والسياسية والمساواة بين الجنسين، كما تعاني بشكل أعم من قلة الفرص لتنمية القدرات والمعرفة البشرية على نحو كامل. وللتغلب على هذه المعوقات، ينبغي تقوية المؤسسات الحديثة كالهيئات التشريعية المعينة بالانتخاب الحر والهيئات القضائية ذات الكفاءة والاستقلالية والمؤسسات المعنية بحماية الحقوق المدنية والإنسانية.

وغالبا ما تكون الخطوط الفاصلة بين القطاعين العام والخاص غير واضحة في العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مما ينشئ تضاربا في المصالح ويشجع التحايل من أجل التربح (أي استقطاب تأييد صانعي السياسات لتحقيق مكاسب شخصية بحتة) واستشراء الفساد. ويغلب الضعف على منظمات المجتمع المدني، كالنقابات المهنية ووسائل الإعلام غير الرسمية والكيانات غير الحكومية "المستقلة"، وغالبا ما تشترك الحكومات في اختيارها. ورغم وجود بعض الاستثناءات، فإن الشفافية ضعيفة في الحكومة والمساءلة لا تزال تمثل مشكلة، وذلك حسب مقاييس الحكم والإدارة القائمة على التصور السائد. وتفيد الأبحاث التجريبية الأخيرة، استنادا إلى بيانات عدد كبير من البلدان، إلى أن نوعية المؤسسات وأنماط الحكم والإدارة ليست مهمة فقط لتنشيط النمو بالتدريج وإنما أيضا لتفسير الفروق بين البلدان من حيث مستويات دخل الأفراد والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. واستنادا إلى معظم مقاييس الحكم والإدارة ونوعية المؤسسات، لم تحقق منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نتائج إيجابية على نفس المستوى المحقق في البلدان النامية والصاعدة الأخرى، لا سيما من حيث إبداء الرأي والمساءلة، وجودة القواعد التنظيمية، والسيطرة على الفساد (الشكل البياني ٣).

الشكل البياني٣ - منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمناطق المقارن بها: مؤشرات سلامة الحكم والإدارة، ٢٠٠٢



المصدر: Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2003.

ملحوظة: كل بيان يشير إلى النسبة المئوية على مستوى العالم للبلدان التي تحتل مرتبة أدنى من بلد أو منطقة مختارة لكل مؤشر من مؤشرات سلامة الحكم والإدارة. وتعني الدرجات الأعلى على أي مؤشر تحقيق نتائج أفضل من حيث سلامة الحكم والإدارة. والمجملات هي متوسطات بسيطة.

بيد أن بعض التقدم قد تحقق مؤخرا وإن لم يؤثر بعد على مقاييس الحكم والإدارة التي تستند إلى التصور السائد. ففي معظم البلدان، بدأت الانتخابات التي تجرى لاختيار الهيئات التشريعية التمثيلية تزداد انفتاحا وتعبيرا عن الرأي العام، كما بدأت القيادة السياسية تزداد إدراكا لضرورة الإصلاح السياسي. ويرجع هذا التطور الإيجابي، في جانب منه، إلى تأثير اطلاع المواطنين بشكل موسع على مصادر مختلفة للمعلومات بالإضافة إلى الضغوط الداخلية والخارجية. غير أن ردود أفعال السلطات إزاء المطالبة بإرساء مبدأ المساءلة قد تباينت واتسمت بالتردد، مؤدية في الغالب إلى تخفيف القيود السياسية المحلية وإدخال بعض التحسينات على الإدارة الاقتصادية، مع قدر بسيط فحسب من الإصلاح السياسي الحقيقي. وهناك اتفاق واسع في الآراء على أن تعميق الإصلاحات السياسية هو شرط أساسي لترسيخ الإصلاحات الاقتصادية ذات الأهمية الملحة.

وقد أطلقت المؤسسات المالية الدولية مجموعة من المبادرات لمعالجة مواطن الضعف في المؤسسات الاقتصادية على مستوى العالم، إدراكا منها لأهمية الشفافية وسلامة الحكم والإدارة في تحقيق نمو عالي الجودة، وأيضا كنوع من رد الفعل إزاء الأزمات المالية التي وقعت في أواخر التسعينات. وقد تم الإقرار بأن أحد مواطن الضعف الرئيسية هو مدى مراعاة البلدان لبعض المعايير المقبولة دوليا في مجال شفافية الإدارة الاقتصادية، كالمعايير المتعلقة بقطاع المالية العامة وقطاع الإحصاءات والقطاع المالي وبتهيئة مناخ تسوده العدالة والانفتاح لأنشطة القطاع الخاص. وقد اشترك عدد من بلدان المنطقة طواعية في هذه المبادرات التي تتضمن تقييم شفافية المالية العامة في إدارة القطاع العام وعلاقته بالقطاع الخاص (جمهورية إيران الإسلامية وباكستان وتونس وموريتانيا)؛ وشفافية البيانات وصحتها (الأردن وتونس والمغرب)؛ وشفافية السياسات النقدية والمالية (الإمارات العربية المتحدة وتونس والجزائر وعمان والمغرب)؛ وإصدار تشريع لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (كل بلدان المنطقة تقريبا). ويتضمن جدول أعمال المرحلة القادمة مراجعات تفصيلية للمعايير القائمة على السوق – كأسواق التأمين وممارسة الصلاحيات في قطاع الشركات والمعايير المحاسبية والإعسار وحقوق الدائنين.

وفي هذه التقييمات التي يجريها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بالتعاون مع البلدان الأعضاء، يتم تقييم الأداء في كل مجال وفق المعايير والمواثيق الدولية المقبولة عموما. وقد تبين إحراز تقدم في عدد من المجالات بشكل عام حسبما تشير التقارير التي صدرت في سياق التقييمات المعنية بالبلدان المشاركة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والمنشورة في موقعي الصندوق والبنك الدولي على شبكة الإنترنت ومواقع البنوك المركزية أو وزارات المالية في هذه البلدان. ومن بين هذه المجالات تسجيل الإيرادات والنفقات الحكومية والعمليات المحاسبية المرتبطة بها، ونوعية إحصاءات الاقتصاد الكلي، والسلامة المالية للبنوك وأسواق الأسهم والتأمين. غير أن هذه التقارير حددت أيضا بعض مواطن الضعف، بما فيها ضرورة إنشاء مؤسسات للإشراف التنظيمي والخارجي على القطاعين العام والخاص، ونشر الإحصاءات الاقتصادية للاطلاع العام، وتحري مزيد من الشفافية في نظم إعداد الميزانية وتنفيذها وإبلاغ بياناتها. وبينما سلمت هذه التقارير بوجود عيوب في الترتيبات المؤسسية، فقد قدمت أيضا تشخيصا مفصلا لهذه العيوب يساعد السلطات على ترتيب أولويات جدول أعمالها للإصلاح المؤسسي والمساعدات الفنية اللازمة لها مستقبلا في هذه المجالات.

ضخامة القطاع العام وارتفاع تكلفته

إن وجود قطاع عام ضخم وغير ذي كفاءة يمكن أن يفرض تكاليف باهظة على الاقتصاد بسبل متعددة، منها مزاحمة القطاع الخاص في طلب الائتمان، ورفع تكلفة تحصيل الإيرادات، والتأخير في إصدار التراخيص والتصاريح والعقود، والإنفاذ العشوائي للوائح والقوانين القائمة، ونظم التقاضي المعقدة وغير الواضحة والمثقلة بأعداد هائلة من القضايا المطلوب الفصل فيها، وضعف نوعية المؤسسات، وقصور توفير السلع والخدمات العامة الأخرى التي يعتبر القطاع العام المسؤول الأساسي عنها – مثل سيادة القانون وحماية حقوق الملكية. وتؤثر أوجه القصور هذه تأثيرا سلبيا على مناخ العمل والاستثمار وتزيد من تكلفة ممارسة الأعمال التجارية لكل من المستثمرين المحليين والأجانب. فعلى سبيل المثال، خلصت إحدى الدراسات الصادرة عن البنك الدولي في عام ٢٠٠٣ إلى أن تكلفة الالتزام بالمتطلبات الرسمية لبدء المشاريع الجديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تبلغ خمسة أضعاف التكلفة

في شـرق آســيا وتزيد مرتين ونصف المرة عن التكلفة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى.

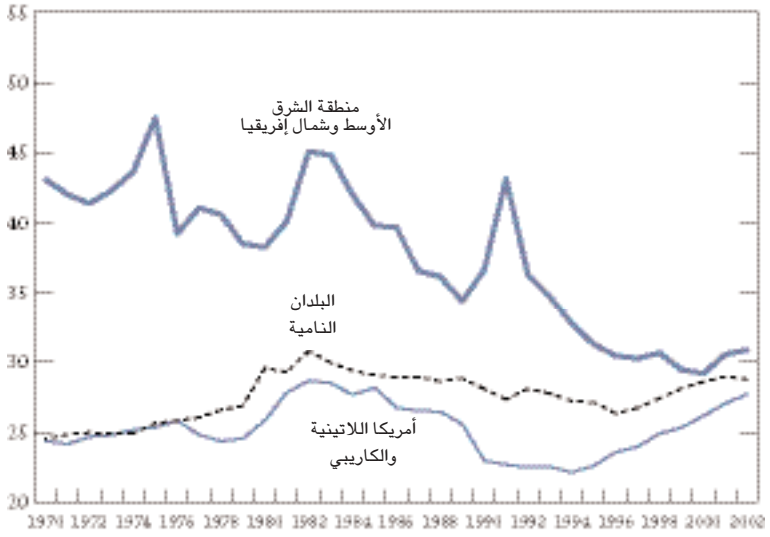
حجم *القطاع العام* وتكوينه: على الرغم من توفر الكثير من المعلومات عن حجم الحكومات المركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فليست هناك معلومات كثيرة مؤكدة بأي شكل من الأشكال عن الحجم الكلي للقطاع العام في معظم تلك البلدان – والذي يتضمن كيانات منها الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمؤسسات المملوكة للدولة. ورغم ذلك، فمن المعتقد أنه قطاع ضخم. وهناك عدة أسباب تفسر هذا الغموض: قصور البيانات، وعدم وضوح الخطوط الفاصلة بين القطاعين العام والخاص، والافتقار إلى الشفافية فيما يتعلق بحجم العمليات خارج الميزانية، والالتزامات المحتملة أو المستترة، والإعانات المالية الضمنية التي يرتبط العديد منها بقطاع المؤسسات العامة. وغالبا ما تسببت اعتبارات الاقتصاد السياسي أيضا في إعاقة السعي لتحقيق قدر أكبر من الوضوح.

وأهم سبب وراء زيادة حجم الأجهزة الحكومية في المنطقة خلال السبعينات هو ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي والسكاني. ونتيجة لذلك، بلغ حجم الأجهزة الحكومية في بلدان المنطقة خلال السبعينات، مقيسا بنسبة إنفاق الحكومة المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي، ٤٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط، أي بزيادة قدرها ١٢ نقطة مئوية عن البلدان النامية كمجموعة (باستثناء بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا). وبالرغم من أن هذه النسبة آخذة في التناقص منذ ذلك الحين، فقد كانت لا تزال مرتفعة نسبيا بالمعايير الدولية في نهاية التسعينات (الشكل البياني ٤).

وفي كثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يقوم القطاع العام بدور متزايد كصاحب عمل يمثل الملاذ الأخير، مما أفضى إلى تضخم فاتورة الأجور والرواتب الحكومية. فقد ظلت فاتورة الأجور في زيادة مستمرة في مجموعة تضم اثني عشر بلدا تقوم بنشر بيانات المالية العامة من خلال *الكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة* الذي يصدره صندوق النقد الدولي – وهي جمهورية إيران الإسلامية وباكستان والبحرين وتونس وجيبوتي والجمهورية العربية السورية والكويت ولبنان ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن – حيث مثلت ٣٠٪ من حجم الإنفاق الحكومي في أوائل الثمانينات، و ٣٥٪ في أواخرها ثم توقفت عن الزيادة مع نهاية التسعينات عند مستوى أعلى بمقدار أربع نقاط

الشكل البياني ٤– إنفاق الحكومة المركزية وصافي إقراضها

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: صندوق النقد الدولي، تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*؛ وحسابات خبراء الصندوق.

مئوية من إجمالي الناتج المحلي عن المستوى المسجل في جميع البلدان النامية الأخرى.

ورغم أن الإنفاق على الإعانات المالية والتحويلات في المنطقة أعلى منه في البلدان النامية الأخرى، فإن الأدلة المتوفرة عن مجموعة الاثني عشر بلدا في المنطقة تشير إلى أن ما أجري من إصلاحات في نظم الإعانات المالية ربما يكون قد آتى ثماره حيث انخفضت هذه الإعانات بالتدريج كنسبة من إجمالي الناتج المحلي ومن مجموع الإنفاق الحكومي. ورغم ذلك، فإن الإعانات المعممة، والتي أصبح معروفا أنها مكلفة وغير عادلة، لا تزال قائمة في العديد من البلدان مثل جمهورية إيران الإسلامية والجمهورية العربية السورية وليبيا ومصر.

وإضافة إلى ذلك، لا تزال بلدان المنطقة تخصص قسما كبيرا من ميزانياتها للإنفاق العسكري. فعلى سبيل المثال، وصل الإنفاق العسكري في المنطقة خلال التسعينات إلى ٢٠٪ من حجم الإنفاق الحكومي، مقارنة بالبلدان النامية التي بلغ فيها متوسط الإنفاق العسكري ١٢٪. وعلى الرغم من الحاجة

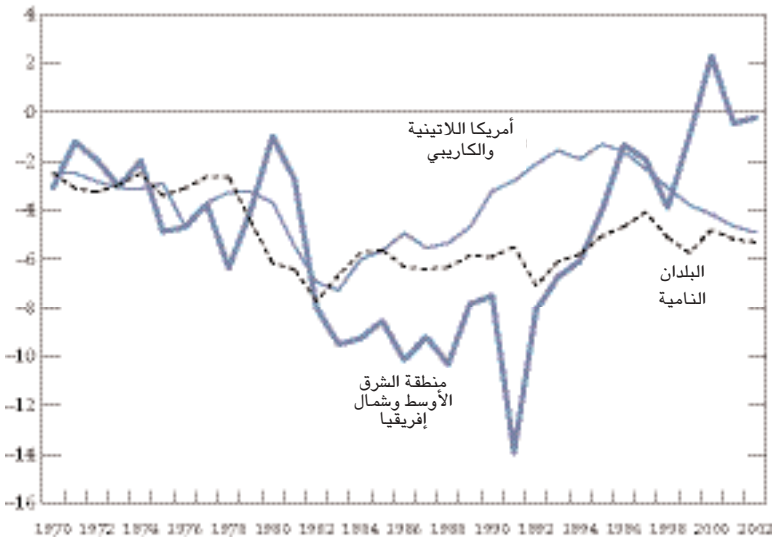
إلى مستوى معين من الإنفاق العسكري للحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي، فإن المستويات الحالية تعتبر مرتفعة بالمقاييس الدولية. وعلى أية حال، لا يبدو أن ارتفاع الإنفاق العسكري نجح في تجنيب بلدان المنطقة ويلات القلاقل والحروب المدنية. وحتى إذا لم يوجد أي تهديد خارجي وشيك، فإن بعض البلدان تستخدم الخدمة العسكرية كوسيلة أخرى لتخفيف ضغوط البطالة، وهي استراتيجية تثبط الإنتاجية وتؤخر إصلاحات سوق العمل وتعوق عملية تكوين رأس المال البشري.

إصلاحات المالية العامة: شرعت بعض بلدان المنطقة في إجراء إصلاحات على صعيد المالية العامة سعيا منها لحل مشكلة العجز المستمر منذ أوائل السبعينات، مما حقق تحسنا في أرصدة المالية العامة اعتبارا من منتصف الثمانينات (الشكل البياني ٥). وفي مجال الضرائب، استحدثت تسعة بلدان ضريبة القيمة المضافة بين عامي ١٩٨٦ و ٢٠٠٢. وكانت المغرب وتونس أول بلدين يستحدثان هذه الضريبة في عامي ١٩٨٦ و١٩٨٨ على التوالي. وتعتبر بلدان المنطقة في وضع موات من حيث إنتاجية إيرادات ضريبة القيمة المضافة – أي متوسط الإيرادات المكتسبة منها عن كل تغير مقداره نقطة مئوية واحدة في معدلها – مقارنة بإنتاجية إيرادات هذه الضريبة في كثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ذات التاريخ الأطول في تطبيقها. وقد بدأ مؤخرا تطبيق نظم فعالة وحديثة للضريبة على القيمة المضافة في كل من السودان ولبنان، ويجري النظر في تطبيقها في جمهورية إيران الإسلامية وبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي.

وتعتبر الإدارة الضعيفة للنظام الضريبي قناة أخرى يمكن أن يفرض القطاع العام من خلالها تكاليف ضخمة على الاقتصاد. ومن ثم فقد استهدفت بعض إصلاحات المالية العامة خفض تكاليف تعبئة الموارد المحلية عن طريق تحسين إدارة النظام الضريبي. وأدى اعتماد ضريبة القيمة المضافة وما صاحبه من تحسن في الإدارة الضريبية إلى تعزيز كفاءة النظام الضريبي ككل في معظم الأحوال. أما الإصلاحات الأخرى على صعيد المالية العامة فقد استهدفت توسيع الوعاء الضريبي من خلال خفض أو إلغاء الإعفاءات الضريبية (كما حدث في الأردن وباكستان)، وتحديث الإجراءات بالتحول إلى استخدام الحاسب الآلي على سبيل المثال (كما حدث في لبنان)، وإصلاح الإدارة الجمركية (كما حدث في لبنان والمغرب وبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي ثم مصر مؤخرا). وعلى جانب النفقات، أجريت إصلاحات مهمة في نظم إدارة الإنفاق العام (كما حدث في الأردن وباكستان وبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي وموريتانيا).

الشكل البياني ٥– رصيد المالية العامة للحكومة المركزية

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: صندوق النقد الدولي، تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*؛ وحسابات خبراء الصندوق.

الخصخصة: على الرغم من أن ملكية القطاع العام للكيانات العامة ليست بالضرورة سببا لانعدام الكفاءة في تشغيلها، فإن تطوير المؤسسات لكي تصبح كيانات إنتاجية مكتملة في مناخ من المنافسة المتزايدة كثيرا ما تطلب نقل الملكية إلى القطاع الخاص في ظل هياكل سليمة لممارسة الصلاحيات في قطاع الشركات. ومن هنا اعتبرت خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة منهجا من مناهج ترشيد أنشطة القطاع العام. وعلى الرغم من أن مقارنة إيرادات الخصخصة في البلدان المختلفة تنطوي على بعض المشكلات، فإن البيانات المتوفرة تشير إلى بطء عملية الخصخصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وعلى سبيل المثال، يشير تقرير *تمويل التنمية* العالمية الصادر عن البنك الدولي (٢٠٠١) إلى أن إيرادات الخصخصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بلغت حوالي ٨,٢ بليون دولار أمريكي في التسعينات، وهو نفس الرقم المحقق في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء خلال نفس الفترة. غير أن هذا المبلغ لا يزال صغيرا مقارنة بمبلغ ١٧٨ بليون دولار في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، و ٦٥ بليون دولار في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى،

و ٤٤ بليون دولار في شرق آسيا والمحيط الهادئ، و ١٢ بليون دولار في جنوب آسيا خلال نفس الفترة. وعلى مستوى العالم، كان قطاع البنية التحتية الأساسية، كالاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء، هو الذي حققت فيه الخصخصة أكبر الإيرادات بوجه عام، وهو ما حدث أيضا في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وقد اتخذت محاولات الخصخصة أشكالا مختلفة بالإضافة إلى البيع المباشر للأصول الحكومية. فبعض البلدان يجرب استخدام العقود المالية وترتيبات التأجير بين القطاعين العام والخاص. وقد حققت مصر بعض النجاح في تصفية حيازات الدولة باعتماد نظام طرح أسهم الشركات في بورصة الأوراق المالية المحلية وشراء العاملين لأسهم شركاتهم. كذلك نجحت استراتيجية الخصخصة التي اتبعها الأردن بفضل التتابع السليم لخطواتها ووضوح المناخ المؤسسي السائد، يسانده الإشراف التشريعي والتنظيمي الملائم. وفي الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠١ حققت مصر والأردن إيرادات خصخصة بلغت نحو ٤,٩ بليون دولار أمريكي (٦٪ من إجمالي الناتج المحلي) و٨٠٠ مليون دولار أمريكي (٨,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٢) على التوالي. كذلك بلغت إيرادات الخصخصة التي حققها المغرب نحو ١,٢ بليون دولار أمريكي حسبما تشير التقديرات، وذلك عن طريق منح ترخيص ثان للنظم العالمية للاتصالات النقالة في عام ١٩٩٩ و ٢,١ بليون دولار أمريكي من بيع شركة اتصالات المغرب في عام ٢٠٠٠. وفي المملكة العربية السعودية، أصدر مجلس الوزراء في نوفمبر ٢٠٠٢ قائمة بالأنشطة المستهدف تخصيصها. وبناء عليه، تم بنجاح بيع ٣٠٪ من حصة أسهم شركة الاتصالات السعودية للجمهور في ديسمبر ٢٠٠٢.

ورغم ما أحرز من تقدم حتى الآن، فلم تكتمل بعد عملية ترشيد دور الدولة وتطويعه لمتطلبات الاقتصاد التنافسي الحديث. ولا تزال معظم اقتصادات المنطقة تحت سيطرة القطاعات العامة الكبيرة الراسخة في الأسواق المالية من خلال البنوك المملوكة للدولة وغيرها من المؤسسات العامة. وتقدم هذه المؤسسات مجموعة كبيرة من السلع والخدمات التي يمكن أن ينتجها القطاع الخاص في الأحوال العادية في ظل مناخ تنافسي تحكمه آليات السوق. وفي حالات عديدة، لا تكون المؤسسات العامة جزءا من عملية الميزانية المعتادة، وبالتالي تفلت من مراقبة الجمهور التي يعتبر وجودها لازما. وكثير من هذه المؤسسات يمارس أنشطة شبه مالية عامة لا تخضع للشروط الصارمة المتعلقة بالشفافية والمساءلة المالية.

مرافق البنية التحتية العامة: هناك اختلاف كبير في نوعية البنية التحتية بين بلدان المنطقة وقطاعاتها. فهي تتراوح بين جيدة ومتطورة في بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن وتونس والمغرب، بينما تعتبر أقل تطورا إلى حد ما في البلدان الأخرى. ونجد أن البنية التحتية في مجال النقل، على سبيل المثال، وصلت إلى مرحلة بالغة التطور في معظم بلدان المنطقة، لكن خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، لا سيما التي تتم من خلال شبكات خطوط حديثة ثابتة وكبيرة السعة، لا تزال غير كافية. ووفقا لمؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي عام ٢٠٠٢، كان متوسط فترة الانتظار إلى حين التوصيل بخطوط الهاتف العمومية الرئيسية في المنطقة ١,٦ سنة في عام ٢٠٠٠، مع فترة انتظار لفرادى البلدان تتراوح بين صفر أو شهر واحد (الإمارات العربية المتحدة والمغرب، على التوالي) و ٤,٤ سنة أو أكثر (السودان والجمهورية العربية السورية، على التوالي). ولكن ينبغي ملاحظة أن عقد المقارنات بين فترات الانتظار في مختلف البلدان أصبح أمرا معقدا بسبب اختراع الهواتف النقالة وقيام طالبي الخدمة بالتسجيل أكثر من مرة للحصول على خط هاتف عمومي ثابت. ويعتبر عدم الكفاءة في إنتاج الكهرباء وتوزيعها من دواعي القلق الأخرى ومن أسباب ارتفاع التكاليف في المنطقة، نظرا لكونها عنصرا مهما من عناصر البنية التحتية للأعمال التجارية. ويشير نفس المصدر إلى أن خسائر الإرسال عبر شبكات الكهرباء في المنطقة بلغت ١٦٪ من حجم الناتج في عام ١٩٩٩، بينما بلغ متوسط هذه الخسائر ١١٪ في إفريقيا جنوب الصحراء و ٧٪ في شرق آسيا.

ويعتبر ضعف توفير السلع والخدمات العامة الأساسية، كالبنية التحتية العامة، سببا رئيسيا لضعف استجابة استثمارات القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فقد أوضحت التجارب أن أنواعا محددة من الإصلاحات هي التي تؤدي إلى تنمية القطاع الخاص، وأنها يمكن أن تساعد على تحسين الأداء في المنطقة إذا تم تنفيذها بالشكل الملائم. فعلى سبيل المثال، تكثيف جهود الخصخصة في قطاعي الاتصالات السلكية واللاسلكية والبنية التحتية، ووجود إشراف تنظيمي ملائم، والتتابع السليم لمراحل الإصلاح التنظيمي، واستخدام آلية ملائمة لشبكات الأمان الاجتماعي - كلها يمكن أن تساعد على تنشيط استثمارات القطاع الخاص.

التعليم: مساحة لرفع الكفاءة وتعزيز المساواة

يمثل رأس المال البشري عاملا مهما للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل والمشاركة في العولمة – سواء كان مقيسا بالعمر المتوقع أو بسنوات الدراسة أو بالخبرة المكتسبة في سوق العمل أو بمعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة أو بمعدلات الالتحاق بالمدارس أو بدرجات الطلاب في الاختبارات. ومن المعروف منذ وقت طويل أن توفر المدخلات التكميلية الأساسية – رأس المال المادي والعمالة ورأس المال البشري – هو عامل مهم في تحديد موقع النشاط الاقتصادي. ويصدق هذا على وجه الخصوص في اقتصاد تتزايد فيه العولمة وتكثر فيه تنقلات رؤوس الأموال. ورغم أن رؤوس الأموال الاستثمارية تحتاج إلى القوى العاملة الماهرة والمتعلمة كما تحتاج إلى القوى العاملة الرخيصة وغير الماهرة، فمن المسلم به عموما أن النمو، وبالتأكيد ارتفاع مستوى المعيشة، يكون استمرارهما أرجح في وجود قوى عاملة متعلمة تستطيع تطويع مهاراتها وتنفيذ الأفكار الجديدة. وتفيد الأبحاث الحديثة بأن البلدان التي تبدأ بإنتاجية منخفضة وبقوى عاملة أكثر تعلما تستطيع تضييق فجوة الدخل الفردي بينها وبين البلدان الأكثر ثراء بسرعة أكبر من البلدان ذات القوى العاملة الأقل تعلما. وقد تبين أيضا أن إسهام الاستثمار الأجنبي المباشر في النمو يزداد كلما كانت القوى العاملة أكثر تعلما.

وعلى مدى الثلاثين عاما الماضية، حققت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تقدما ملموسا في زيادة رصيدها من رأس المال البشري. ففي عينة من ١٢ بلدا في المنطقة – تضم الأردن وأفغانستان وجمهورية إيران الإسلامية وباكستان والبحرين وتونس والجزائر والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق والكويت ومصر – انخفضت شريحة السكان فوق سن الخامسة والعشرين الذين لم يحصلوا على أي قسط من التعليم من ٨٠٪ في عام ١٩٧٠ إلى ٤٦٪ في عام ٢٠٠٠. وخلال نفس الفترة الزمنية، ازداد متوسط سنوات التعليم من ١,٣ سنة في عام ١٩٧٠ إلى ٤,٥ سنة في عام ٢٠٠٠.

وتعتبر مؤشرات التنمية البشرية مرتفعة بالمقاييس الدولية في العديد من بلدان المنطقة ـ بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن وتونس. غير أن نوعية رأس المال البشري لم تتحسن بنفس القدر في المنطقة

ككل. ورغم أن بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنفق على التعليم أكثر من بلدان أخرى مقاربة لها في مستويات الدخل، فإن أداء نظمها التعليمية ليس أفضل. ومن الأسباب الممكنة لهذه الظاهرة التركيز على عدد المدرسين على حساب نوعيتهم، والتأخر في مواكبة التكنولوجيا التعليمية، وضخامة الأجهزة البيروقراطية الإدارية، وتحيز الإنفاق للتعليم العالي أكثر من التعليم الابتدائي. ولا تزال معدلات التسرب من التعليم وتكرار سنوات الدراسة عالية في عدة بلدان. ويفرز النظام التعليمي في بعض البلدان خريجين لديهم مهارات غير مطلوبة في الاقتصاد الحديث الذي يزداد تحولا نحو العولمة.

ويعتبر تضييق الفجوة بين الإناث والذكور في الحصول على التعليم من المجالات التي تحققت فيها مكاسب كبيرة، وإن كان لا يزال يتعين القيام بالكثير. ففي بعض البلدان، مثل لبنان وسوريا والأردن وتونس، بدأت نسب تعليم الذكور إلى تعليم الإناث تزداد تقاربا. ولكن هناك عدة بلدان في المنطقة لا تزال معدلات الالتحاق بالمدارس وعدد سنوات الدراسة والإلمام بالقراءة والكتابة أقل بكثير في حالة الإناث منها في حالة الذكور. وبالرغم من الانخفاض الملحوظ في معدلات الأمية بين الإناث على مدار العقود الماضية، حيث وصل معدل الأمية بين الإناث البالغات إلى ٤١٪ في عام ٢٠٠٠، فهي تزيد مرتين تقريبا على معدل الأمية بين الذكور. وهناك تكلفة اقتصادية ينطوي عليها هذا التفاوت في التعليم بين الإناث والذكور. فالأبحاث الحديثة (Klasen, 2002) تشير إلى أن عدم المساواة بين الجنسين تترك آثارا سلبية على النمو – علما بأن حوالي ٠,٨٥ نقطة مئوية من الفارق في نصيب الفرد من النمو الحقيقي بين منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنطقة شرق آسيا يرجع إلى عدم المساواة بين الجنسين.

ولكي يتسنى لبلدان المنطقة رفع كفاءة نظمها التعليمية، فهي تحتاج إلى ترشيد إدارة تلك النظم (معظم النظم التعليمية في بلدان المنطقة تديرها ثلاث وزارات على الأقل)، وإصلاح ممارسات التعيين والمكافآت لجعلها أكثر ارتباطا بالنتائج، وتشجيع وزيادة مشاركة القطاع الخاص في نظم التعليم، وتطويع البرامج والمناهج التعليمية لمتطلبات الاقتصاد الحديث حتى يمكن تعظيم الاستفادة من الفرص التي يتيحها تزايد العولمة في مجال المعلومات والتكنولوجيا.

تطوير الأسواق المالية: مزيد من الإصلاحات الواعدة

خطت جهود تطوير القطاعات المالية في المنطقة خطوات واسعة من السبعينات وحتى منتصف الثمانينات. ويختلف أداء بلدان المنطقة فيما يتعلق بالتطور المالي، كما هي الحال مع كثير من العوامل التي يرتكز عليها النمو. فبعض البلدان لديها قطاعات مالية متطورة، لا سيما القطاعات المصرفية. وتتضمن هذه المجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن. وهناك بلدان أخرى في المنطقة، مثل مصر والمغرب وتونس، حققت نجاحا كبيرا على مدى الثلاثين عاما الماضية وإن كان لا يزال يتعين عليها القيام بخطوات أخرى. ومن بين إصلاحات القطاع المصرفي والسياسة النقدية التي أجريت مؤخرا تقوية الرقابة والتنظيم في القطاع المصرفي، كما في الأردن والبحرين وتونس والسودان ولبنان والمغرب؛ واستحداث نظم سعر صرف أكثر مرونة، وكذا التحرك نحو استخدام أدوات غير مباشرة للسياسة النقدية.

وعلى وجه الإجمال، تتسم الأسواق المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالتفكك، وهي أسواق لا تزال تهيمن عليها الأنشطة المصرفية التقليدية. ومن ثم فهي لم تقم بدور الوساطة اللازم لتحقيق وتيرة أسرع للاستثمار والنمو. وبالرغم من أن المنطقة كانت مُصدِّرا صافيا لرأس المال على مدى العقود الثلاثة الماضية، فلم ينجح القطاع المالي في تطوير القدرات المطلوبة لتحويل جزء كبير من هذه المدخرات إلى استثمارات منتجة طويلة الأجل داخل المنطقة. وفي كثير من الحالات، لا تزال الأجهزة المصرفية خاضعة لملكية القطاع العام أو سيطرته، مما يجعلها شديدة التعرض لمخاطر الدين الحكومي وضعف القدرات اللازمة للتنظيم والإنفاذ، وقصور المهارات الإدارية، وضعف الروابط بأسواق رأس المال الدولية. ومع استثناءات قليلة، لا يزال الضعف وعدم التطور من سمات أسواق الأسهم والدين والتأمين والتأجير والتمويل طويل الأجل.

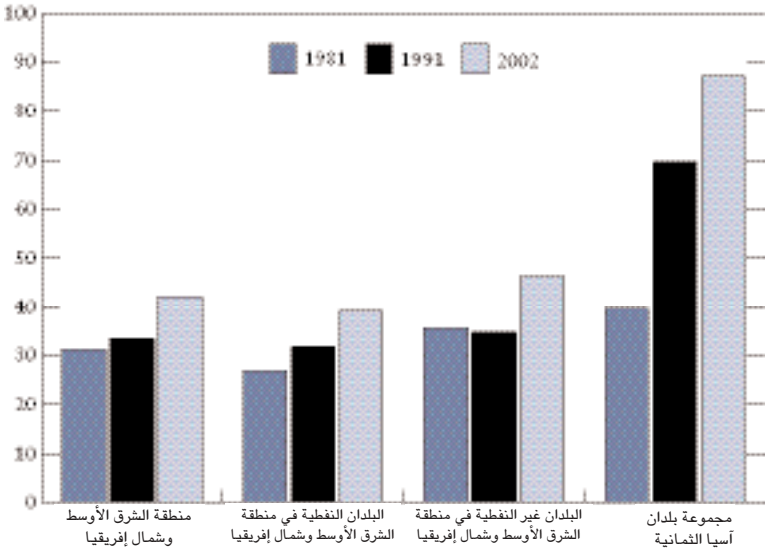
ويمكن الخروج بتحليل مماثل باستخدام المقاييس الكمية المتعارف عليها للعمق المالي. فبالرغم من أن نسبة النقود بمعناها الواسع إلى إجمالي الناتج المحلي ارتفعت في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٨٠ إلى ٧٠٪ في عام ٢٠٠٢، كما ارتفعت نسبة الائتمان المقدم للقطاع الخاص المحلي من ٣٠٪ إلى ٤٠٪ من إجمالي

الناتج المحلي، فهي لا تزال نصف مثيلاتها في شرق آسيا (الشكل البياني ٦). وفضلا على ذلك، لم تكن زيادة استثمارات القطاع الخاص خلال تلك الفترة مواكبة لتوسع الائتمان. وقد أدى ذلك إلى نمو السيولة الذي أدى بدوره إلى زيادة تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج، وتضخم تقييم الأسواق للأسهم والعقارات، وتطبيق الإعانات المالية على أنشطة التشييد. وقد أفضت شدة الاعتماد على الضمانات العقارية في بعض البلدان إلى إضعاف سياسات رصد المخصصات لمواجهة الخسائر.

وينبغي أن تسترشد استراتيجية الإقراض بهدف تخصيص الائتمان للاستثمارات الأكثر إنتاجية. فالتجربة توضح أن الاستثمار في المصانع والمعدات وما تنطوي عليه من تكنولوجيا هو الذي يعزز النمو وليس الاستثمار في العقارات أو الأسهم المبالغ في تقييمها أو في أنشطة التشييد المدعمة. وبطبيعة الحال، يتطلب الأمر مستوى معينا من البنية التحتية لتلبية احتياجات السكان الآخذين في الزيادة والتوسع في نشاط القطاع الخاص، ولكن استثمارات المنطقة في قطاع التشييد لا تتناسب مع غيرها من الاستثمارات

الشكل البياني ٦– منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمناطق المقارن بها: الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص، ١٩٨١–٢٠٠٢

(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: صندوق النقد الدولي، تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*؛ وتقرير *الإحصاءات المالية الدولية*.

الأكثر إنتاجية. وفي الواقع، قد يكون ارتفاع معدلات النمو في قطاعي العقارات والتشييد من العوامل التي أسهمت في تحقيق نمو سالب للإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في بعض بلدان المنطقة.

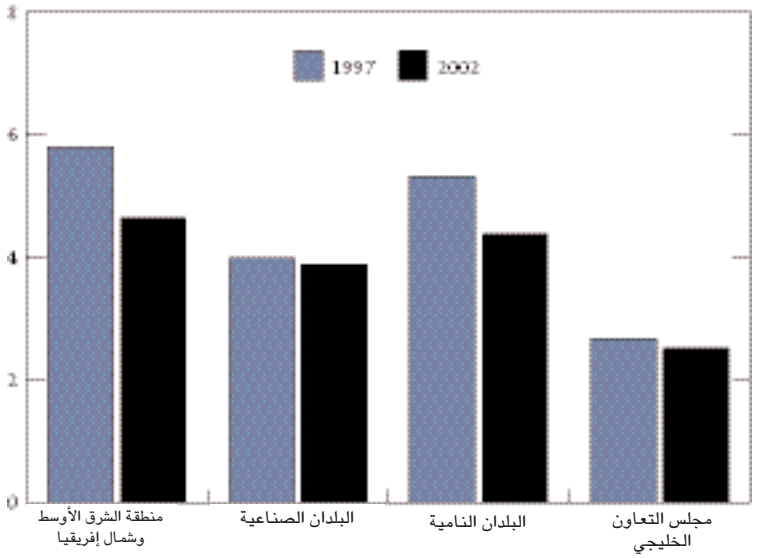
تحرير التجارة: بعض التقدم، ولكن جدول الأعمال لم ينفذ بالكامل بعد

تشير الأبحاث إلى أن الانفتاح التجاري – وهو مدى إمكانية تبادل السلع والخدمات بين الأجانب والمواطنين بغير تكاليف تفرضها الحكومة، أي بغير حواجز جمركية وغير جمركية – هو من أهم العوامل المساهمة في زيادة الإنتاجية ونمو دخل الفرد. فزيادة التبادل التجاري تعطي دفعة للإنتاجية عن طريق استيراد المعرفة والحث على الابتكار. وهناك ازدواجية في النظم التجارية المتبعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فكثير من البلدان منفتح للتجارة الحرة بشكل عام، بما في ذلك بلدان مجلس التعاون الخليجي واليمن وموريتانيا ثم الجزائر والأردن مؤخرا وإن كان بدرجة أقل. غير أن بقية البلدان لا تزال تفرض تعريفات جمركية وحواجز غير جمركية مرتفعة نسبيا، بالرغم من جهودها لتحرير التجارة مؤخرا، ومثال ذلك جمهورية إيران الإسلامية والمغرب وباكستان وتونس والسودان. وبالتالي فإن درجة تقييد التجارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل، مقيسة بمؤشر وضعه خبراء صندوق النقد الدولي لهذا الغرض، أعلى من مثيلاتها في مناطق العالم الأخرى بالرغم من تحسنها في السنوات الست الأخيرة (الشكل البياني ٧). أما بالنسبة للحواجز غير الجمركية، فإن بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا تختلف كثيرا عن البلدان النامية كمجموعة.

عدم ملاءمة سياسة سعر الصرف

يعتبر اختيار سياسة سعر الصرف الملائمة عاملا مهما لدعم العولمة والنمو. ويطبق حوالي نصف بلدان المنطقة أسعار صرف ثابتة، بينما يطبق ربعها أسعار صرف شبه ثابتة كأسعار الصرف المربوطة أو المتحركة في حدود نطاقات ضيقة. ويعتبر الدولار الأمريكي عملة الربط أو العملة المرجعية بالنسبة لمعظم العملات خارج منطقة المغرب العربي التي تضم الجزائر وتونس وليبيا والمغرب وموريتانيا. وبينما عاد الربط بالنفع الكبير على بعض البلدان،

الشكل البياني ٧– منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تقييد التجارة، ١٩٩٧–٢٠٠٢



المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: المقياس من ١–١٠، حيث ١٠هي أقصى درجات التقييد.

كدول مجلس التعاون الخليجي، لم يكن اختيار نظام سعر الصرف موفقا دائما في المنطقة بشكل أعم. فقد كانت البلدان تميل إلى تأجيل تعديل سعر الصرف المربوط عند حدوث ارتفاع واضح في سعر الصرف الحقيقي، أو تبدي ترددا في التخلي عن الترتيبات غير المرنة عند وجود ما يستدعي ذلك.

ويمكن أن يظهر أثر تأجيل الإصلاح في صورة تقييم مبالغ فيه لسعر الصرف الحقيقي وعدم توافق بين أسعار العملات. وتحدث المبالغة في سعر الصرف الحقيقي عندما يكون سعر الصرف الاسمي ثابتا أمام معدل تضخم محلي مرتفع. وقد استمرت المبالغة في سعر الصرف الحقيقي – مقيسة، على سبيل المثال، بعدم توافق سعر الصرف على أساس مقارنات لتعادل القوى الشرائية – في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مما أدى إلى تشويه الأسعار النسبية وربما إلى سوء توزيع الموارد. وغالبا ما ترجع المبالغة في سعر الصرف الحقيقي أيضا إلى اتباع مجموعة من السياسات الاقتصادية الكلية الضعيفة وما يقترن بذلك من اختلالات. ويفيد عدد كبير من الدراسات التجريبية بأن معدلات النمو غالبا ما تكون أكثر انخفاضا في البلدان ذات أسعار الصرف الحقيقية المبالغ فيها، وربما كان ذلك بالفعل أحد أسباب

انخفاض النمو الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا سيما البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي.

وتشير معظم الأدلة إلى أن زيادة المرونة في إدارة سعر الصرف تزيد من قدرة البلدان على التعامل مع الصدمات الخارجية وتحد من مخاطر الأزمات المصرفية وتسهم في الحفاظ على الاستقرار المالي. ومن أهم العوامل المتسببة في بطء نمو الصادرات غير النفطية في المنطقة وجود سياسات صرف غير ملائمة وعدم القدرة على علاج ظاهرة "لعنة الموارد" اللصيقة بها في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية. وربما كانت هذه السياسات أيضا من العوامل المتسببة في تأخير وضع أطر السياسة النقدية (كإطار تحديد أهداف التضخم) التي يُعتقد أنها أنسب للاقتصادات الصاعدة في المنطقة والتي تسعى إلى تحقيق مزيد من الاندماج في الاقتصاد العالمي، ومنها الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب.

وقد تحقق مؤخرا بعض التقدم في إضفاء مزيد من المرونة على سياسات أسعار الصرف المطبقة في المنطقة، مثلما حدث في مصر وجمهورية إيران الإسلامية والمغرب وليبيا وباكستان وتونس. وتعتبر هذه المرونة عنصرا مهما لمواصلة جهود تلك البلدان في إجراء إصلاحات هيكلية من شأنها تعزيز الكفاءة الاقتصادية وتنشيط التجارة والاستثمار.

الحاجة الماسة للإصلاح

كيف يمكن لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استعادة المعدلات المرتفعة لنمو الناتج والتوظيف والحفاظ على ارتفاعها، وتعميق اندماجها في الاقتصاد العالمي، والتعامل مع نوبات الصعود والهبوط التي تتعرض لها أسعار النفط؟

لقد شهدت العشرون عاما الماضية تقدما واضحا في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الكلية والتحرك صوب تنفيذ الإصلاحات الهيكلية. غير أن هذه الجهود لم تكن كافية لعلاج المشكلات الهيكلية عميقة الجذور أو تناول قضايا الحكم والإدارة والإصلاحات المؤسسية بشكل جاد. وهناك حاجة لاتخاذ إجراءات سريعة وواسعة النطاق على هذا الصعيد، بما في ذلك إجراء

عملية إعادة تقييم جذرية لدور الدولة في الاقتصاد، وخلق مناخ تنظيمي يستند إلى قواعد ثابتة.

والحاجة قائمة لمزيد من الجهود للتعجيل بتحرير التجارة وإصلاح الأسواق المالية وأسواق العمل وزيادة الشفافية وتحسين أنماط الحكم والإدارة ونوعية مؤسسات الدولة. وينبغي أن تسعى جهود التحرير الاقتصادي إلى ضمان المنافسة العادلة والحرة، حيث تستطيع قوى السوق خلق الفرص لتحسين كفاءة توزيع الموارد وتشجيع استثمارات القطاع الخاص ودعم نموه. ويجب أن تهدف هذه الإصلاحات إلى تغيير مناخ العمل التجاري والاستثمارات الذي يعتبر شرطا أساسيا للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل واندماج اقتصادات المنطقة في الاقتصاد العالمي.

وتحتاج البلدان المصدرة للنفط في المنطقة إلى إدارة سياسة المالية العامة من منطلق رؤية أبعد مدى لثرواتها الطبيعية وتأثيرها على رخاء البلدان. وينبغي لسياسة المالية العامة، وهي أهم أداة على صعيد السياسات في البلدان المنتجة للنفط، أن تخفف الآثار التي تنعكس على الاقتصاد جراء نوبات الصعود والهبوط في أسعار السوق النفطية، وأن تأخذ في الاعتبار على المدى الأبعد قضايا المساواة بين الأجيال في صياغة استراتيجيات الإنفاق الحكومي والاستثمار وتمويل عمليات القطاع العام. وعلى الرغم من اتخاذ بعض البلدان خطوات لفصل الإنفاق الحكومي عن الإيرادات النفطية الجارية، فهناك حاجة لاعتماد منهج أكثر دقة وشمولا للمساعدة على تنويع النشاط الاقتصادي وإزالة العقبات التي تقف في سبيل تنمية القطاع غير النفطي. ويتطلب الحد من الاعتماد على النفط أيضا إقامة هياكل حديثة للسياسات الضريبية وإدارات ضريبية متطورة، مع تطبيق أوعية ضريبية واسعة ومعدلات ضريبية منخفضة.

وهناك عدة بلدان غير نفطية في المنطقة تعتمد على المعونات وتدفقات رؤوس الأموال وتحويلات العاملين في بلدان المنطقة المنتجة للنفط. ومع تحرك هذه البلدان المنتجة للنفط نحو هياكل اقتصادية أكثر توازنا، سوف تحتاج الاقتصادات غير النفطية أيضا لإجراء التعديلات اللازمة.

وبينما تحتاج كافة البلدان في المنطقة للحفاظ على استقرار اقتصادها الكلي ومواصلة الإصلاحات الهيكلية، فإن إصلاح مؤسسات

القطاعين العام والخاص هو الذي سيُحدِث أثرا ملحوظا في نهاية المطاف. وحسبما ورد في عدد إبريل ٢٠٠٣ من تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* الصادر عن صندوق النقد الدولي، فإن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تجري هذه الإصلاحات سوف تحصد مكاسب اقتصادية هائلة. ويمكن أن يؤدي تحسين نوعية المؤسسات في المنطقة حتى تضاهي الاقتصادات المتقدمة إلى زيادة نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمقدار عشرين ضعفا، وزيادة نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمقدار ٣ نقاط مئوية. ويبدو أن اتباع مسار أكثر تصميما واستمرارية نحو مجتمع أكثر انفتاحا وديمقراطية واعتماد منهج الإصلاح الهيكلي والمؤسسي الجذري سوف يكون أفضل ضمان يكفل للمنطقة، بثرائها الحضاري ومواردها الطبيعية الوفيرة، تحقيق إمكاناتها من معدلات النمو المرتفعة والمستوى المعيشي اللائق والكريم لسكانها البالغ عددهم خمسمائة مليون نسمة.

المراجع

Abed, George T., 2003, "Unfulfilled Promise," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 10–14. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

———, and Sanjeev Gupta, eds., 2002, *Governance, Corruption, and Economic Performance* (Washington: International Monetary Fund).

Alfaro, Laura, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Vadym Volosovych, 2003, "Why Doesn't Capital Flow from Rich Countries to Poor Countries? An Empirical Investigation" (unpublished; Houston: University of Houston).

Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2002, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177.

———, 2003, "What Goes Up . . .," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 36–39. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Bennett, Adam, 2003, "Failed Legacies," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 22–25. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Berg, Andrew, and Anne Krueger, 2003, "Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey," IMF Working Paper 03/30.

Bisat, Amer, Mohamed El-Erian, and Thomas Helbling, 1997, "Growth, Investment, and Savings in Arab Economies," IMF Working Paper 97/85.

Caselli, Francesco, 2003, "The Missing Input: Accounting for Cross-Country Income Differences," in *The Handbook of Economic Growth* (New York: Elsevier Science), forthcoming.

Creane, Susan, Rishi Goyal, A. Mushfiq Mobarak, and Randa Sab, 2003, "Banking on Development," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 26–29. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Dasgupta, Dipak, Jennifer Keller, and T.G. Srinivasan, 2002, "Reform and Elusive Growth in the Middle East: What Has Happened in the 1990s?" Middle East and North Africa Paper Series 25 (Washington: World Bank).

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett, 2001, *Stabilization and Savings Funds for Non-Renewable Resources*, IMF Occasional Paper No. 205.

Dowrick, Steve, 2003, "Ideas and Education: Level or Growth Effects?" National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9709.

Easterly, William, and Ross Levine, 2001, "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models," *World Bank Economic Review*, Vol. 15, No. 15, pp. 177–219.

Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers, 2001, *The Modern VAT* (Washington: International Monetary Fund).

Eken, Sena, David A. Robalino, and George Schieber, 2003, "Living Better," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 15–17. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Fischer, Stanley, 2003, "Globalization and Its Challenges," Richard Ely Lecture presented in January 2003 at the American Economic Association Meeting in Washington, DC. Available via the Internet: http://www.iie.com/Fischer.

Gardner, Edward, 2003, "Wanted: More Jobs," *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 18–21. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Hall, E., and Charles I. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, pp. 83–116.

International Monetary Fund, *Reports on the Observance of Standards and Codes*, various countries and years (Washington: International Monetary Fund). Available via the Internet: http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp.

———, 2003, *World Economic Outlook, April 2003: Growth and Institutions* (Washington: International Monetary Fund).

Jbili, Abdelali, and Vitali Kramarenko, 2003, "Should MENA Countries Float or Peg?" *Finance & Development*, Vol. 40, No. 1, pp. 30–35. Available via the Internet: http://www.imf.org/external/pubind.htm.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2003, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002," unpublished World Bank Discussion Paper. Available via the Internet: http://www.worldbank.org/wbi/governance.

Keller, Jennifer, and Mustapha K. Nabli, 2002, "The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in the MENA Region over the 1990s." Available via the Internet: http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf4.

Klasen, Stephan, 2002, "Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development," *World Bank Economic Review*, Vol. 16, No. 3, pp. 345–73.

Kuczynski, Pedro-Pablo, and John Williamson, eds., 2003, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America* (Washington: Institute for International Economics).

Makdisi, Samir, Zeki Fattah, and Imed Limam, 2003, "Determinants of Growth in the MENA Region," Arab Planning Institute Working Paper No. 0301 (Kuwait). Available via the Internet: http://www.arab-api.org.

Prasad, Eswar, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, and M. Ayhan Kose, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, IMF Occasional Paper No. 220, forthcoming. Available via the Internet: http://www.imf.org.

Rodrik, Dani, ed., 2003, *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

———, 2003, "Growth Strategies," in *The Handbook of Economic Growth* (New York: Elsevier Science), forthcoming. Available via the Internet: http://www.ksg.harvard.edu/rodrik.

———, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, 2002, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development," IMF Working Paper 02/189.

Sala-i-Martin, Xavier, and Elsa V. Artadi, 2002, "Economic Growth and Investment in the Arab World," Columbia University Discussion Paper No. 0203-08 (New York).

Sundararajan, V., Udaibir S. Das, and Plamen Yossifov, 2003, "Cross-Country and Cross-Sector Analysis of Transparency of Monetary and Financial Policies," IMF Working Paper 03/94.

United Nations Development Program, 2002, *Arab Human Development Report* (New York).

World Bank, 2001, *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance* (Washington: World Bank).

———, 2002, *World Development Indicators* (Washington: World Bank).

———, 2003, *Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging with the World* (Washington: World Bank).