FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

نحو تنمية عادلة إجتماعياً
في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

نحو تنمية عادلة إجتماعياً
في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تحرير و تقديم: سلام سعيد

تأليف:

جلبير الأشقر

نصر عبد الكريم

سامر عبود

سلام سعيد

عبد الحق كمال

ريم عبد الحليم

حمزة حموشين

مشروع

«من أجل تنمية عادلة اجتماعياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»

مؤسسة فريدريش إيبرت

من أجل تنمية أكثر **عدالة**
For **Socially Just** Development

نشر سنة 2017 من قبل مؤسسة فريدريش إيبرت ©

المشروع الإقليمي

"من أجل عدالة إجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

منشور ليس للبيع

© مؤسسة فريدريش إيبرت

جميع الحقوق محفوظة. لا يسمح بطبع أي جزء من هذا المنشور أو إعادة إنتاجه أو استخدامه بأي وسيلة دون الحصول على إذن كتابي مسبق من الناشرين.

الآراء الواردة في هذا المنشور هي صادرة فقط عن المؤلفين الأصليين. هي لا تمثل بالضرورة آراء مؤسسة فريدريش إيبرت.

ترجمة: ياسر الزيات

تصميم الغلاف: مشتاري هلال

تصميم الجرافيك: مهدي جليتي

المحتويات

توطئة 6
توماس كلاس

المقدمة 9
سلام سعيد

1. العدالة الاجتماعية والنيوليبرالية 15
جلبير الأشقر

2. السياسة المالية والعدالة الاجتماعية 25
نصر عبد الكريم

3. سياسة الاستثمار 41
سامر عبود

4. سياسة التجارة الخارجية والعدالة الاجتماعية 57
سلام سعيد.

5. سياسة التشغيل والعدالة الاجتماعية في العالم العربي 75
عبد الحق كمال

6. الحماية الاجتماعية: سبيل العدالة الاجتماعية المهجور في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 90
ريم عبد الحليم

7. أي تنمية نريد؟ العدالة البيئية والاستخراجية والتنمية المستدامة 102
حمزة حموشين

المراجع 118

عن المؤلفين 130

الأشكال والجداول

الشكل 1.1 متوسط النسبة المئوية العالمية لمعدل النمو الاقتصادي السنوي من 1960 حتى الآن 19

الشكل 1.2 النمو السنوي لتكوين رأس المال الإجمالي حسب المنطقة 22

الجدول 1.2 الدخل القومي الإجمالي للفرد في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2015 23

الجدول 3.1 نسبة إجمالي تكوين رأس المال من إجمالي الناتج المحلي في الدول العربية غير الخليجية: 2010-2014 44

الشكل 3.1 إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم العربي: 1981-2015 47

الشكل 3.2 تراكم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم العربي حسب القطاع: 2003-2015 49

الجدول 4.1 أبرز اتفاقيات التجارة الحرّة الثنائية والإقليمية التي تشارك فيها الدول العربية 60

الشكل 4.1 هيكل التجارة العربية حسب الوجهة كنسبة مئوية من إجمالي التجارة: 1996-2015 65

الشكل 4.2 موازين التجارة مع الاتحاد الأوروبي في مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس: 2000-2015 67

الجدول 5.1 متوسط النسبة المئوية السنوية لنصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الدول العربية: 2000-2015 77

الشكل 5.1 اتجاهات البطالة في البلدان العربية حسب الجنس والفئة العمرية: 1991-2013 80

الشكل 5.2 نسبة العمالة حسب القطاع الاقتصادي 81

الجدول 5.2 نسبة الذين هم خارج صفوف العمل والتعليم والتدريب ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة 82

الشكل 6.1 نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي من مجموع قوى العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في 2012 95

الشكل 6.2 معدلات تغطية الضمان الاجتماعي في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقي 96

الشكل 6.3 المعدلات السنوية الاسمية لنمو الإنفاق العام على التعليم والصحة، بالمقارنة مع التضخم 98

الشكل 6.4 نسبة ما لا يغطيه الضمان من الإنفاق الخاص على الصحة في 2014 99

توطئة

توماس كلاس

تعرّضت وعود، أو بالأحرى «أوهام النيوليبرالية» لمحنة حقيقية في الشرق الأوسط. ففيه، كما في أماكن أخرى من العالم، سمح تزاوج الاستبداد الصارم والتنمية الاقتصادية الليبرالية بالنموّ الاقتصادي والحدّ من الفقر لبعض الوقت. لكن سرعان ما انكشف زيف معدلات النموّ الاقتصادي الذي أعقب الإصلاحات الليبرالية وبرامج التكيف الهيكلي في المنطقة، حيث اقتصرت منافعه على نخبة اقتصادية وسياسية محدودة ومتحالفة تماماً مع الحكومات الاستبدادية. بالتوازي مع ذلك توقفت الدولة فعلياً عن دورها في رعاية للفقراء، وقد كان أساسياً في عدة بلدان عربية منذ عهد الاستقلال. كان المستفيدون من سياسات ما يسمى «إجماع واشنطن» قليلين للغاية؛ فاللبرلة والخصخصة وتحرير التجارة وخفض الضرائب ورفع الضوابط والاندماج في الاقتصاد العالمي خلّفت أعداداً كبيرة من المهمّشين والمستبعدين من «السوق» الجديدة ومنافعها. وبالتوازي مع استشراء الفساد والمحسوبيات، أخذ توزيع الثروة والفرص يميل نحو أعلى السلم الاجتماعي على حساب أسفله، مما أدى إلى استنزاف الطبقات الوسطى وعرقلة أي تنمية حقيقية قد تقودها السوق.

بدت سلسلة الانتفاضات التي انطلقت من تونس في نهاية العقد الماضي، والتي هيمنت على الخطاب السياسي في المنطقة وما حولها منذ ذلك الحين، أشبه بنتيجة طبيعية لتلك المظالم الاجتماعية. غير أن زلزالها فشل في هزّ الواقع الاقتصادي. لقد أثبتت النيوليبرالية قدرتها على امتصاص الصدمات، في حين استمرت الدول العربية في تهميش ما طالب به الشباب والعمال والفلاحون والناشطون من تغيير سياسي ومساواة اجتماعية. وفوق ذلك تمت تنحية أي نقاش جدّي حول العدالة الاجتماعية في أعقاب الانتفاضات العربية باسم أولوية الأمن ومكافحة الإرهاب، ثم باسم الهجرة في وقت لاحق. إن تغييب قضايا العدالة الاقتصادية والاجتماعية لم يحدث على يد حكومات المنطقة ونخبها الاجتماعية-الاقتصادية فحسب، بل أيضاً على يد الجهات والحكومات والمؤسسات الخارجية، والتي غلب على مصالحها قِصَر النظر والتركيز على حل فوري للأزمات وليس على استراتيجية اقتصادية طويلة الأمد.

ولم يكن مفاجئاً، بعد الأزمات الاقتصادية الأخيرة التي ضربت المنطقة، والتي تسارعت وتضاعفت بفعل الاضطراب السياسي، أن يوصف العلاج نفسه الذي تسبّب أصلاً بتلك المظالم الاقتصادية والاجتماعية. فقد سارعت المؤسسات المالية الدولية –«الـذراع المسلحة» للنظام الاقتصادي العالمي[1] – إلى الاجتماع مع الحكومات والتفاوض على قروض وخطوط ائتمان جديدة لتخفيف الضغط على عجز التجارة

1) بيير بورديو The essence of Neoliberalism, https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu

الخارجية وتعاظم تكاليف القطاع العام المتضخّم وتلبية مطالب الأجهزة الأمنية التي غدت أشرس من أي وقت مضى. ومع ارتفاع معدلات البطالة واستفحال التفاوت الاجتماعي وتواصل الحروب والنزاعات المسلحة وانبعاث الاستبداد، أخذت آفاق التغيير الإيجابي بالخفوت.

بالنسبة لنا في مؤسسة فريدريش إيبرت التابعة للحزب الديمقراطي الاشتراكي الألماني، نعتبر العدالة الاقتصادية والاجتماعية، والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الطويل الأجل لكل فرد، قضية جوهرية؛ بدونهما لا يمكن أن تكون هناك تنمية، سواء بالمعنى الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي أو الإنساني. ففي غياب درجة معينة من العدالة الاجتماعية يتعثر التقدم الاجتماعي. ومع ذلك فإن العدالة الاجتماعية لا تُمنَح على الإطلاق؛ بل يطالَب بها ويدافَع عنها. لذلك ينبغي على نقابات العمال القوية والمستقلة، وعلى المجتمع المدني الواعي والمتيقظ، أن يكافحوا من أجل قيام مؤسسات خاضعة للمساءلة تحكم السياسات الاقتصادية وتتحكم بقوى السوق.

تتمثل الفكرة المركزية لمشروع مؤسسة فريدريش إيبرت الإقليمي «من أجل تنمية عادلة اجتماعياً» في دعم علم اقتصاد غير تقليدي وتشجيع التواصل بين الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني وصانعي القرار السياسي في العالم العربي. وقد جاء هذا المشروع، الذي تموله مبادرة خاصة من وزارة التخطيط والتعاون الاقتصادي الألمانية، ليتيح فرصة فريدة لتطوير مشروع ضروري وراهن حول السياسات الاقتصادية في المنطقة. في إطار زمني يمتد لأربع سنوات (من 2016 إلى 2019) يمكن وضع مقاربة طويلة الأجل وتشاركية وتضم عدداً كبيراً من الخبراء، من داخل المنطقة وخارجها، لتكون في صميم هذا المشروع. نسعى أيضاً للنهوض بالمعرفة وفتح نقاشات جديدة في المنطقة من خلال دعم دراسات ودورات تدريبية ومدارس صيفية وورش عمل وندوات أكاديمية حول مواضيع معينة تتعلق بالعدالة الاجتماعية، كالتجارة الخارجية والتشغيل وإعادة الإعمار والتنمية الريفية والسيادة الغذائية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني. مع الوقت تشكلت شبكة واسعة من الخبراء والمتخصصين، وستكون لهم مساهمة أساسية في نشاطات المشروع المستقبلية وفي طرح الأفكار والمشاريع الجديدة على جدول أعمال المؤسسة.

يأتي هذا الكتاب ليكون حجر الأساس في هذه المقاربة، آملاً في فتح نقاش حول السياسات الاقتصادية في العالم العربي، وحول كيفية وقف الظلم الاجتماعي

والاقتصادي وإحلال نظام اقتصادي يقوم بإفادة الناس بدلاً من تعزيز استغلالهم. لتحقيق العدالة الاجتماعية يتعيّن أولاً التصدّي لهيمنة الخطاب النيوليبرالي على الواقع الاقتصادي؛ ومن ثم إنتاج معرفة بالاقتصاد السياسي، وبآليات عمل الأسواق والمالية العالمية، وبما يتصل بها من مصالح تمرّ عبر المؤسسات المالية الدولية؛ ثم تحتاج هذه المعرفة إلى صياغة ونشر في جميع أنحاء المنطقة.

لإنتاج هذا العمل على مدى العامين الماضيين، ابتداءً من أواخر عام 2015، عُقدت سلسلة اجتماعات مكثفة بين عدد من الباحثين المرموقين من المنطقة، من أُطلِق عليهم «المجموعة المركزية»، بهدف كتابة تقرير جماعي يناقش السياسات المؤدية إلى الظلم الاجتماعي، ويقترح سياسات بديلة من شأنها أن تقود إلى العدالة الاجتماعية في العالم العربي. يمثل هذا الكتاب مَعلَماً هاماً على درب هذا المشروع، لكنه ليس النهاية؛ فبعد إطلاقه ستحتلّ نشاطات المناصرة الطويلة والملأى بالتحديات موقع الصدارة في هذا المشروع. كما ستستمر المؤسسة في السنوات المقبلة في عقد ورش عمل ودورات تدريبية ومناقشات في جميع أنحاء المنطقة، بهدف تدريب وإشراك طيف واسع من المجموعات والأفراد على أساس هذا الكتاب.

لولا حماس المؤلفين الشديد لم يكن لهذا الكتاب أن يكتمل. لذا أودّ أن أشكر باسم هذا المشروع، أولاً وقبل كل شيء، سلام سعيد، التي كانت جزءاً من مشروع الكتاب منذ بدايته وحتى مراحله النهائية ولم تتوقف عن دفعه قُدُماً بأفكارها وتفانيها. كذلك شكّلت التبادلات الحيوية بين جلبير الأشقر ونصر عبد الكريم بؤرة نقاشية رافعة للمشروع، لذا أتوجه إليهما بجزيل الشكر على عملهما وتفانيهما العظيم، ليس فقط في فصليهما داخل الكتاب بل في المشروع ككل. وقد قدّم سامر عبود وريم عبد الحليم، بالإضافة إلى فصلَيهما المهمَّين، أفكاراً عظيمة بشأن المشروع بأكمله. كما أشكر حمزة حموشين وعبد الحق كمال، اللذين انضمّا إلى المشروع في عامه الثاني وتمكّنا من الانسجام التام مع فريق العمل وإضافة مساهمات قيّمة للغاية. أخيراً، ندين بامتنان عميق لإدريس كسيكس، الذي شارك في تخطيط المشروع وساهم في ورقة نقاش حول سياسات التشغيل ولم يدّخر جهداً في دعم المشروع.

كذلك لم يكن لهذا الكتاب أن يرى النور لولا الدعم الحيوي لجنود مجهولين، لهذا أتوجّه بالشكر إلى كل من إلهام بريني وصلاح الدين منوبي من فريق المشروع في تونس.

المقدمة

سلام سعيد

تعدّ النيوليبرالية واحدة من أشدّ القضايا إثارة للجدل فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية الوطنية والعالمية اليوم. فبسبب ارتباطها بالأزمات الاقتصادية والمالية المتكررة، وبالتفاقم العالمي للظلم الاجتماعي والفقر والبطالة والكوارث البيئية وتفاوت الثروة بين وداخل البلدان، تتعرض السياسات النيوليبرالية للمزيد من التساؤلات في الآونة الأخيرة.

وفي حين ما تزال الاختلافات قائمة بين الأكاديميين حول التفسير الأدق لهذه الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية، ثمة إجماع متزايد على أن نظام السوق الحرّة لا يعمل على النحو المنشود أو المزعوم، وأنه غير قادر على توفير الاستقرار ولا على المحافظة على النمو. يميل دعاة النيوليبرالية إلى إرجاع أوجه القصور هذه إلى ثغرات في تنفيذ قواعد السوق الحرّة، وإلى كثرة التدخلات الحكومية ونقص الموارد وانتشار الفساد. إلا أن أصواتاً ناقدة تجادل بأن العولمة النيوليبرالية واتفاقات التجارة الحرّة وسياسات المؤسسات الاقتصادية العالمية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية) هي لا غيرها سبب تلك المآلات الجائرة.

يذهب البعض أبعد من ذلك ليشكّكوا في الأيديولوجيا النيوليبرالية نفسها. يدحض جوزيف ستيغلتز مثلاً افتراض العلاقة الحتمية بين حرية السوق وكفاءة الاقتصاد، مؤكداً أنه لا دليل على أن الأسواق الحرّة تقود بالضرورة إلى عدالة اجتماعية أو إلى كفاءة اقتصادية.[2] كذلك يُثبت ديفيد هارفي أن التغيرات التي تعرض لها الاقتصاد العالمي منذ السبعينات بفعل التأثير النيوليبرالي المتنامي لم تعد بالفائدة إلا على أقلية صغيرة استفادت على حساب الأغلبية، فيما أُعيد إنتاج الفوارق الطبقية من خلال «التراكم عبر سلب الملكية».[3] من جهته يبيّن داني رودريك أنه لا يمكن للأسواق وحدها أن تقود إلى اقتصاد وازدهار مستدامَين، فهي بحاجة إلى تدخّل حكومي فعّال؛ ومن هنا يحتاج النظام الاقتصادي الدولي إلى حوكمة أفضل، وتحتاج الدول إلى وضع نظم مؤسّساتية لضبط أسواق العمل والمالية والتجارة والرعاية الاجتماعية.[4] من منظور تنموي يرى ها-جون تشانغ أن سياسات السوق الحرّة معادية للتنمية بطبيعتها؛ ذلك أن التدخل الحكومي عبر السياسة الاقتصادية مسألة لا غنى عنها لإنجاح التنمية، ولا سيما في الدول النامية. ينوّه تشانغ إلى لجوء معظم الدول المتقدمة إلى سياسات اقتصادية تدخّلية حين يكون ذلك مفيداً لاقتصادها، رغم إصرارها على منع البلدان النامية من فعل ذلك.[5]

2) Stiglitz (2013a)
3) Harvey (2005)
4) Rodrik (2011)
5) Chang (2003)

هذه الانتقادات الجذرية التي تطال سياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والتي ترتكز على دورهما في التفاوت والظلم الاجتماعيين، منتشرة بشدّة في أوساط الأكاديميين والناشطين في مختلف أنحاء العالم[6]. لم تفشل هذه السياسات فقط في تحقيق الانتعاش والنمو والاستقرار الاقتصادي الذي وعدت به، بل هي أضرت بالاقتصادات المحلية وقوّضت الضمان الاجتماعي والديمقراطية في البلدان المستهدفة.[7] إن وصفات صندوق النقد الدولي المستندة إلى ما يسمى بـ«إجماع واشنطن» (الذي يجمع بين سياسات التقشف والخصخصة وتحرير التجارة وتقليص الدور الحكومي وخفض الإنفاق الاجتماعي) تسبّبت بإعاقة بالغة لجهود تخفيف الفقر وتقليص البطالة، وقد كانت في الوقت نفسه تملأ جيوب الشركات المتعددة الجنسيات وأثرى أثرياء النخب الوطنية[8].

لعلّ هيمنة الاقتصادات المتقدمة على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، خصوصاً الولايات المتحدة، هي أحد أسباب عجزهما عن خدمة مصالح البلدان الصغيرة أو النامية والمثقلة بالديون.[9] ومن المؤسف أن منظمة التجارة العالمية وغيرها من الهيئات التجارية والاستثمارية المتعددة الجنسيات ليست استثناء من هذه القاعدة – وهي القاعدة التي تسير باقتصادنا العالمي نحو المزيد من الإجحاف والتفاوت. لذا فإن المخرج الوحيد الممكن من هذه المعضلة إصلاح النظام برمته، وإعادة هيكلة جميع المؤسسات العالمية بحيث تصبح أكثر ديمقراطيةً وشفافيةً وبحيث تضمن المشاركة المتساوية لجميع البلدان في عمليات صنع القرار[10].

إن ما تنطوي عليها السياسات الاقتصادية النيوليبرالية من تَبِعات خطيرة على الرفاه والمساواة والاقتصادات المحلية حقيقة واقعة ليس فقط في الدول النامية والمثقلة بالديون، والتي تعاني أصلاً من تعثر التنمية أو الفقر أو البطالة أو الاستبداد أو النزاع السياسي؛ بل أيضاً وبشكل متزايد في الدول المتقدمة التي كانت هي من أنشأت –وما تزال تشجع– هذه السياسات. مشكلة ما يسمى «الواحد بالمئة» في أميركا[11]، والتي تعبر عن أزمة المساواة في أقوى اقتصادات العالم، هي أحد أبلغ المؤشرات على مآلات السياسات النيوليبرالية منذ عهد رونالد ريغان. ربما يعيش الشعب الأميركي في ظل «ديمقراطية»، لكن قلّما تعكس هذه الديمقراطية مصالح الـ99 بالمئة، بل هي لا تعكس البتة مصالح أولئك الذين يعيشون في أسفل السلّم الاجتماعي[12].

لقد أصبح التفاوت والبطالة وتقلّص أو اختفاء الطبقة الوسطى وتدنّي الخدمات العامة في مجالات التعليم والصحة والبنية التحتية مصدر قلق كبير ومتزايد بين شرائح واسعة من سكان أوروبا والولايات المتحدة. وقد تجلى هذا القلق في صعود الأحزاب والحركات السياسية اليمينية الشعبوية والقومية المتطرفة مثل حركة بيغيدا وحزب البديل من أجل ألمانيا، والجبهة الوطنية في فرنسا، وحزب الحرية في هولندا، ووصول دونالد ترامب إلى البيت الأبيض. «سواء الانهيار المالي أو الكوارث البيئية

6) Amin (1997); Stiglitz (2002, 2013b); Chang (2003); Rodrik (2011)
7) Amin (1997); Chang (2003); Stiglitz (2002)
8) Chang (2003); Stiglitz (2002)
9) Amin (1997); Stiglitz (2002)
10) Stiglitz (2002); Rodrik (2011)
11) المقصود نسبة مفترضة من السكان تتحكم بقسط من الثروة الوطنية والسلطة الاقتصادية والسياسية لا يتناسب مع حجمها الديمغرافي
12) Stiglitz (2013)

أو حتى صعود دونالد ترامب – النيوليبرالية لها ضلع في كل ذلك»، يقول الكاتب في صحيفة الغارديان جورج مونبيوت[13].

الدول العربية و النيوليبرالية و العدالة الاجتماعية

كما هو الحال في مختلف أنحاء من العالم، اعتنقت الدول العربية العقيدة النيوليبرالية بدرجات متفاوتة ولأسباب مختلفة. وأيضاً كما في أنحاء العالم، أثّرت السياسات النيوليبرالية على عمليات التنمية والاقتصادات المحلية والتشغيل و الموازنات والضمان الاجتماعي والبيئة والفقر والرعاية الصحية والتعليم. ومع ذلك، وعلى غرار معظم البلدان النامية وبخلاف البلدان المتقدمة، تفتقر الدول العربية إلى عمليات وتقاليد راسخة تتعلق بالديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان و المساواة بين الجنسين والضمان الاجتماعي وحماية البيئة، مما يضاعف مساوئ السياسات النيوليبرالية.

لقد أُخضعت النيوليبرالية للمزيد من التمحيص والمناقشة في المنطقة العربية منذ اندلاع الربيع العربي، يوم احتجت أعداد كبيرة من الناس (رغم القمع الوحشي) على الظلم السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مطالبين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية المتساوية وتكافؤ الفرص والحرية السياسية. لقد كانت الانتفاضات مفاجأة مذهلة لكل من الحكومات والمؤسسات المالية الداعمة للنيوليبرالية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي)، فقد دأبت تقاريرها على مدح الأداء الاقتصادي في البلدان التي اندلعت فيها الثورات؛ أما المراقبون والباحثون النقديون فقد كانوا على علم بواقع الحال، بل توقع بعضهم حدوث انتفاضات في أكثر من بلد عربي.[14]

في ضوء كل ذلك، يتناول هذا الكتاب عدة مسائل تتعلق بالسياسة الاقتصادية النيوليبرالية والعدالة الاجتماعية في البلدان العربية، بما في ذلك الأسئلة التالية:

- كيف أسهمت السياسات الاقتصادية النيوليبرالية في التفاوت والظلم الاجتماعي والتدمير البيئي في البلدان العربية؟
- ما العلاقة بين السياسات الاقتصادية النيوليبرالية واحتجاجات 2011؟
- هل ساعدت النيوليبرالية الدول العربية –حسبما وعدت– على النهوض بقدراتها التنافسية وجذب رأس المال الخاص وزيادة النمو الاقتصادي وإنشاء فرص العمل وتحقيق موازين تجارية ومالية إيجابية؟
- كيف يمكن تفسير نمو الاقتصاد غير الرسمي بالتوازي مع تطبيق السياسات الاقتصادية النيوليبرالية؟

13) Monbiot (2016)
14) Achcar (2005, 2009)

- هل أثّر الربيع العربي بأي شكل من الأشكال على السياسات الاقتصادية النيوليبرالية؟

- بالنظر لانتقادات سياسات السوق الحرّة والمؤسسات الاقتصادية الدولية المذكورة أعلاه، لماذا تواصل الدول العربية الاقتراض من صندوق النقد الدولي وتحرير اقتصادها المحلي والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية؟

- من يضع هذه السياسات ومن يستفيد منها حقاً؟

- وأخيراً: هل من سياسات بديلة من شأنها تعزيز المساواة والنهوض بالعدالة الاجتماعية؟

أهداف و هيكل الكتاب

يهدف هذا الكتاب في فصوله السبعة إلى استقصاء العوامل الكامنة وراء تردّي التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنامي الظلم الاجتماعي في البلدان العربية؛ وإلى التوعية بشأن العلاقة السببية بين عوامل هذا التردّي والسياسات الاقتصادية النيوليبرالية؛ وأخيراً إلى تحفيز النقاش حول سياسات بديلة ممكنة ونماذج تنمية جديدة من شأنها النهوض بالعدالة الاجتماعية والمستويات المعيشية لجميع سكان المنطقة.

يقدم الفصل الأول لمحة عامة عن تاريخ النيوليبرالية عالمياً وعربياً، كما يسلط الضوء على العلاقة بين العدالة الاجتماعية والنوليبرالية، ويميّز بين «الليبرالية الاقتصادية» و«الليبرالية السياسية»، واللتين يكثر الخلط بينهما أو اعتبارهما متلازمتَين.

ثم تقدم الفصول الثاني والثالث والرابع والخامس تحليلات نقدية من منظور العدالة الاجتماعية لأربعة من مجالات السياسة الاقتصادية، وذلك بالاستناد إلى أمثلة محددة من المنطقة.

يتناول الفصل الثاني السياسة المالية، الأداة الحاسمة لتوزيع الدخل والثروة، ويستعرض أهم سمات السياسات المالية في البلدان العربية ويحدّد المصادر الأربعة الرئيسية للظلم الاجتماعي في البلدان العربية: الأنظمة الضريبية التنازلية، وغياب الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي، ورفع الدعم الحكومي، وتراجع الإنفاق العام على التنمية والتعليم والرعاية الصحية.

ثم يشرح الفصل الثالث سياسة الاستثمار في العالم العربي، ويوضّح أسباب إخفاق الاستثمارات الخاصة في ملء الفراغ الذي خلّفه الاستثمار العام نتيجة خصخصة القطاعات الحيوية، كالبنى التحتية والصناعة والتعليم والصحة، وذلك بالرغم من الإعفاءات والإعانات الضريبية التي تمتّعت بها هذه الاستثمارات؛ يوضّح هذا الفصل

أيضاً التآلف والتحالف الحصري بين سياسات الاستثمار النيوليبرالية ومصالح رجال الأعمال ورأس المال الدولي.

بعد ذلك يتناول الفصل الرابع التجارة الخارجية ويشرح المراحل التاريخية لتحرير التجارة في الدول العربية، ودور كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية والاتحاد الأوروبي في إلزام الدول العربية بالتجارة الحرّة؛ كما يوضّح حجم الضرر الذي ألحقه تحرير التجارة بالاقتصاد المحلي، سواء على مستوى تدهور الصناعة والزراعة أو على مستوى ارتفاع نسب البطالة وازدياد العجز المالي والتأسيس لتبعية اقتصادية.

أما الفصل الخامس فيناقش سياسات التشغيل في الدول العربية، حيث البطالة مشكلة كبرى بحد ذاتها لكن الأنكى منها عدم وجود أي سياسات لمعالجتها. وبالإضافة لتسليط الضوء على مختلف اختلالات أسواق العمل، كغياب المساواة بين الجنسين وارتفاع بطالة الشباب، يتناول الفصل مسائل أخرى تتعلق بالعمالة غير الرسمية وحقوق العمال وتوفير الوظائف والأجور اللائقة.

يتناول الفصلان الأخيران مسائل أساسية وجوهرية وذات تأثير هائل ومباشر على حياة الملايين من سكان المنطقة، وهي الحماية الاجتماعية والعدالة البيئية والمنهج الاستخراجي والتنمية المستدامة.

يركز الفصل السادس على أنظمة الحماية الاجتماعية في الدول العربية، فيناقش أوجه القصور الكثيرة التي تعتريها حيثما وجدت؛ كما يشير إلى الحاجة الماسّة لتغيير الوضع القائم في حال أرادت الحكومات العربية الحدّ من الفقر وتعزيز العدالة الاجتماعية وتنمية الاقتصاد.

وأخيراً ينتقد الفصل السابع بشدّة السياسات الاقتصادية والتنموية المعتمدة حالياً في المنطقة، مستشهداً بأمثلة ملموسة من عدة بلدان عربية ومشيراً إلى آثارها المدمرة على الموارد الطبيعية والتوازن البيئي ومعيشة عدد كبير من السكان. يوضّح هذا الفصل أيضاً أن التنمية القائمة على النهج الاستخراجي في ظل النظام الرأسمالي هي شكل من أشكال النهب الاستعماري الجديد (النيوكولونيالي)، وأنها تتنافى مع العدالة الاجتماعية والبيئية، محذّراً المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني من الوقوع في الفخ المنصوب لها للاندماج في «دائرة مصطنعة وفئوية داخل المجتمع المدني لا تخدم إلا تعميق سوقنة وخصخصة ما هو اجتماعي[15]».

هذا الكتاب جزء من مشروع مؤسسة فريدريش إيبرت «من أجل تنمية عادلة اجتماعياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا»[16]، وقد شارك في تأليفه باحثون من مختلف الخلفيات أكاديمية و/أو الخبرات العملية في عدة بلدان عربية. وهو حصيلة

15) انظر الفصل السابع.

16) «من أجل تنمية عادلة اجتماعياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» هو مشروع إقليمي تموله وتنظمه مؤسسة فريدريش إيبرت ويجري العمل عليه خلال الأعوام 2019-2016، ويهدف بشكل رئيسي إلى تحفيز النقاش حول السياسات الاقتصادية النيوليبرالية في البلدان العربية؛ والتوعية بآثارها الاجتماعية والبيئية؛ ودعم وحشد الناشطين والباحثين ووجوه المجتمع المدني لاقتراح سياسات بديلة ونماذج تنموية جديدة يمكنها النهوض بالعدالة الاجتماعية وبالمستويات المعيشية لسكان المنطقة ككل.

مناقشات مكثفة جرت خلال السنوات 2015-2017 بين المؤلفين أنفسهم وبين عدد من المعنيين المحليين[17] القادمين من أحد عشر بلداً عربياً.[18] تضم فصول هذا الكتاب أهم خلاصات المشروع وتشكل ملحقاً جيداً له، بما يعكس التطورات الأخيرة على أرض الواقع.

17) بهدف الاستماع إلى طيف واسع من آراء الجهات الفاعلة، شملت قوائم المدعوين للمشاركة في ورشات النقاش المغلقة أكاديميين وناشطين وممثلين عن كل من نقابات العمال والمجتمع المدني واتحادات الفلاحين والحكومات والأحزاب السياسية والقطاع الخاص.

18) كانت الدول التي شملتها دراسات الحالة لبنان وسوريا واليمن والأردن والعراق والجزائر وتونس والمغرب وفلسطين والسودان وليبيا. عقدت ورشات النقاش مع الجهات الفاعلة في كل بلد خلال عام 2016 في إطار مشروع المؤسسة الإقليمي «من أجل تنمية عادلة اجتماعياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا».

العدالة الاجتماعية و النيوليبرالية

جلبير الأشقر

العدالة الاجتماعية والنيوليبرالية

جلبير الأشقر

لم تكن الانتفاضة العربية الكبرى التي انطلقت من قلب تونس في كانون الأول / ديسمبر 2010، والتي امتدّت لتمشل المنطقة العربية برمّتها عام 2011، مجرّد ثورة على الطغيان السياسي، بل كانت كذلك ثورة على البطالة وبؤس الحال والفساد. والحال أن «العدالة الاجتماعية» كانت إحدى أكثر العبارات انتشاراً خلال «الربيع العربي» في عام 2011.

وقد جاء هتاف ميدان التحرير «عيش، حرية، عدالة اجتماعية»، والذي هتف به المتظاهرون في القاهرة وغيرها من المدن العربية، ليلخّص أعمق تطلّعات الانتفاضة التي شهدتها المنطقة. لم يقتصر الأمر على الحريات السياسية والثقافية كشروط لازمة للديمقراطية الحقة، بل شمل كذلك التطلّع إلى تحسين الظروف المعيشية، وتأمين دخل يتيح الحياة الكريمة، ما ينطوي بدوره على توفير فرص العمل ومكافحة البطالة («التشغيل استحقاق، يا عصابة السرّاق» كان أحد أبرز الهتافات في تونس قبل انتفاضة 11-2010 كما خلالها وبعدها). لقد رأى الناس هذه التطلّعات متّصلة اتّصالاً وثيقاً بمكافحة الفساد والمحسوبية، وهما من أخطر الآفات التي تعاني منها البلدان العربية.

1.1 العدالة الاجتماعية

بالحديث عن «العدالة الاجتماعية»، يشير معظم الناس في العالم العربي –وغيره– أولاً إلى القضاء على الفقر (باعتباره أوضح مؤشرات الظلم الاجتماعي)، وثانياً إلى الحد من التفاوت الاجتماعي عبر تدابير من قبيل توفير التعليم والرعاية الصحية مجاناً؛ وضمان مستوى معيشي لائق للجميع عن طريق التشغيل بأجور لائقة والأمن الوظيفي والسكن الملائم والميسور؛ ودعم تربية الأطفال بالإعانات الاجتماعية والبرامج المجانية لرعاية الطفولة. يرى معظم الناس أنه لا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا بتطويع الدخل القومي لذلك الغرض من قِبَل الدولة: سواء الداخل الناجم عن الموارد الطبيعية، أو ذلك الذي يساهم به أفراد المجتمع –ولا سيما الأكثر ثراءً من بينهم– عبر الضريبة تصاعدية.

تتعارض هذه الرؤية مع المبادئ الأساسية للنيوليبرالية، وهي المذهب الاقتصادي القائل بأن الصيغة المثلى لجميع المجتمعات تقوم على السوق الحرّة وحرية الأعمال، وعلى تقليص دور الدولة إلى الحدّ الأدنى. لتجميل هذا المنظور، يدّعي

دعاة النيوليبرالية أن فرض تصوّرهم حول الحريات الاقتصادية الفردية وتقليص استثمارات الدولة شرط ضروري للحريات السياسية التي يتطلع إليها معظم الناس بقدر تطلعهم إلى العدالة الاجتماعية. لكن ثمة فرق بين الليبرالية الاقتصادية والاجتماعية (النيوليبرالية) وبين الليبرالية السياسية. في الولايات المتحدة تشير تسمية «الليبراليون» إلى التقدّميين الناقدين للنيوليبرالية، والتي لا يؤيد صيغتها الكاملة سوى المحافظين.

وبينما يرى النيوليبراليون أن سوقاً ذاتية التنظيم وتفاوتاً اجتماعياً بلا حدود سيعودان بالفائدة على معظم الناس في نهاية المطاف، يرى التقدميون أن من واجب الدولة تنظيم السوق لتفادي الأزمات الاقتصادية أو لتخفيف حدّتها، وبالتالي التقليل من آثارها الاجتماعية، مع توفير الضمان الاجتماعي والحد من التفاوت الاجتماعي. هكذا يكون التنظيم الاقتصادي شرطاً أساسياً من شروط الحرية السياسية، إذ لا يمكن التمتع بالحريات بشكل حقيقي وتام في غياب الأمان الاجتماعي والاقتصادي. والواقع أن وراء هذه المسألة خلافاً فلسفياً كلاسيكياً هو ما يميّز اليسار عن اليمين: فبينما يرى اليمين في الحرية الاقتصادية قيمة جوهرية تَرجَح على المساواة الاجتماعية، ويزعم أن الحرية السياسية لا تتحقق بدون نظيرتها الاقتصادية، يرى اليسار في التنظيم الاقتصادي شرطاً أساسياً لتحقيق المساواة الاجتماعية، التي يعتبرها بدورها من أهم شروط الحرية السياسية الحقيقية والحقوق السياسية المتساوية.

1.2 نبذة تاريخية عن النيوليبرالية

تعرضت الليبرالية الاقتصادية الكلاسيكية، والتي تشكّل النيوليبرالية وريثتها المعاصرة، لانتقاد شديد إبّان الكساد الكبير الذي بدأ في 1929 واستمر حتى اندلاع الحرب العالمية الثانية في 1939. أدت تجربة الكساد الفاجعة، وعواقبه المأسوية المتمثلة بصعود الفاشية ونشوب الحرب، إلى اقتناع القوى الاقتصادية المهيمنة بالحاجة إلى تنظيم اقتصادي يحدّ من آثار الانتكاسات المتواترة ويوفّر شبكة أمان اجتماعي، ولا سيما فيما يتعلق بالبطالة التي وصلت إلى مستويات قياسية خلال الأزمة. وكما شرح كارل بولاني عام 1944، كانت «السوق الذاتية التنظيم» وهماً خطيراً مهّد للأزمة ولما تلاها من صعود لليمين المتطرف. في الولايات المتحدة، كانت الحاجة إلى تدخل الدولة لتحفيز الطلب وإنشاء فرص العمل من المبادئ الأساسية المبكرة لمعالجة الكساد في ذلك الوقت، وقد كان ذلك في صميم البرامج الاقتصادية التي وضعتها إدارة الرئيس الأميركي فرانكلين روزفلت (1933-1945) وأطلق عليها اسم «الصفقة الجديدة» (New Deal).

مع نهاية الحرب عام 1945، كانت الكينزية أهم مرتكزات السياسة الاقتصادية التي بدأت تهيمن على الاقتصاد الرأسمالي العالمي، وهي سياسة قائمة على تنظيم الدولة للاقتصاد، وتحفيز الطلب، وتوفير الضمان الاجتماعي («دولة الرفاه») والتخطيط

المركزي. ألهم هذا النموذج النظامَ الاقتصادي العالمي ومؤسساته المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) عند نشأتها، وقد ساد خلال فترة الازدهار الطويلة التي تلت الحرب، والتي بلغت ذروتها في عقد الستينات. هذه الفترة التي امتدت حوالي ثلاثة عقود، بين 1945 و1975، سيُنظر إليها لاحقاً على أنها «العصر الذهبي» للرأسمالية. وقد تزامنت مع «السياسات التنموية» في معظم بلدان الجنوب العالمي، في عصر تميّز بدور نشط وجوهري للدولة في تحقيق التصنيع، سواء من خلال القطاع العام أو بالتعاون الوثيق بين الحكومات والشركات الخاصة.

تطورت النيوليبرالية كهجوم أيديولوجي مضاد على الكينزية منذ بدايات مرحلة ما بعد الحرب، ثم اكتسبت زخماً مع أولى بوادر أزمة النظام النقدي الدولي في أواخر الستينات، والتي توّجها في عام 1975 الركود العالمي الأول من نوعه في فترة ما بعد الحرب. ورغم أن أزمة السبعينات كانت أخف وطأة بما لا يقاس من الكساد الكبير في الثلاثينات، إلا أنها شكلت فرصة تم انتهازها للتخلص من النموذج الكينزي الذي ساد بعد الحرب واستبداله بسياسات جديدة مرتكزة على المبادئ النيوليبرالية. انطلقت «الثورة المحافظة»، كما سُمّيت، بقيادة رئيسة الوزراء البريطانية مارغريت ثاتشر (1979-1990) والرئيس الأميركي رونالد ريغان (1981-1988)، قبل أن يتبنى الاتحاد الأوروبي مبادئها الأساسية من خلال معاهدة ماستريخت لعام 1992. وهكذا أصبحت النيوليبرالية العقيدة الاقتصادية الجديدة المهيمنة على المستوى العالمي بعدما اعتنقتها كبرى القوى الاقتصادية العالمية.

يلتزم المذهب الاقتصادي النيوليبرالي بمنظور المدرسة النقدية المعادي للتضخم النقدي، ويناصر اقتصاد الموارد الجانبية، مع التركيز على التخفيضات الضريبية ولا سيما بالنسبة للشركات والأغنياء. يترافق ذلك مع إزالة مكتسبات في قوانين العمل حققتها الحركة العمالية؛ ومع التقليص الجذري لحجم ودور مؤسسات الدولة عبر الخصخصة، ورفع الضوابط التنظيمية وتخفيض نفقات الدولة ولا سيما الإنفاق الاجتماعي؛ وأخيراً حرية التجارة. ولمّا كان من المحتّم أن تؤدّي هذه السياسات إلى تفاقم التوتّرات الاجتماعية، لما تسبّبه من زعزعة عنيفة للاستقرار الاجتماعي، فقد ترافقت مع المزيد من القوانين والتدابير القمعية («صفر تسامح») ومع زيادات هائلة (ولا سيما في الولايات المتحدة أيام ريغان) في نفقات الجيش والشرطة، بما يتناقض بشكل صارخ مع سياسات «التقشف» المعلنة حيال الرفاه الاجتماعي.

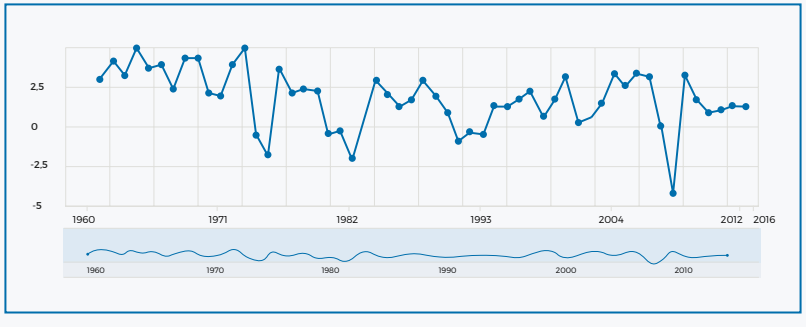
جرى فرض السياسات نفسها على البلدان النامية القائمة على اقتصاد السوق، ولعبت المؤسسات المالية الدولية الدور الرئيسي في هذا الصدد. فقد استغلت هذه المؤسسات أزمة الديون التي تكشّفت في الثمانينات، والتي نتجت عن الاقتراض المفرط الذي تكبّدته عدة دول للتعامل مع ارتفاع أسعار الطاقة خلال السبعينات وأوائل الثمانينات، فوضعت عام 1989 ما سمّي «إجماع واشنطن»، والذي توافق عليه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وخزانة الولايات المتحدة والاحتياطي الفيدرالي الأميركي. ارتكز هذا الإجماع على المبادئ الأساسية للنيوليبرالية، وأصبح منذ ذلك

الحين حجر الأساس فيما يتعلق بشروط تخفيف الديون والمساعدات المالية. ثم من خلال «برامج التكيف الهيكلي» التي عكست إجماع واشنطن، أخذت المؤسسات المالية الدولية تفرض الأجندات النيوليبرالية على بلدان الجنوب العالمي، فاستُعيض عن صناعات استبدال الواردات بإعادة هيكلة اقتصادية لإنشاء صناعات موجهة نحو التصدير. كذلك أُسفر تحرير التجارة الخارجية، إثر إزالة التعرفات الجمركية وغيرها من الحواجز التي تحمي الأسس الوطنية للإنتاج، عن تأسيس منظمة التجارة العالمية عام 1995.

لعلّ أبرز ما يميّز المذهب النيوليبرالي عقائديته الجازمة، فأنصاره يصرّون على أن التدابير القائمة على تحجيم دور الدولة وتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية هي وصفة صالحة في كل مكان، بقطع النظر عن ماهية الظروف الاقتصادية والسياسية في البلدان التي تُفرض عليها هذه التدابير. يتجاهل هذا التعنّت المذهبي أن البلدان التي أنجز فيها القطاع الخاص تاريخياً مهمات تنموية بشكل مستقل عن الدولة هي البلدان التي تمتعت بشروط الاستقرار السياسي وسيادة القانون؛ كما يتجاهل أن أنجح التجارب التنموية الحديثة حصلت في بلدان مثل كوريا الجنوبية وتايوان والصين، حيث لعبت الدولة –أو ما تزال تلعب– دوراً محورياً في الاقتصاد الوطني. حتى التجارب التي تمثل واجهة تسويقية لنجاح الصيغ النيوليبرالية، كالهند أو تركيا، إنما حصلت في بلدان كانت قد راكمت قاعدة صناعية صلبة في مراحل تنموية سابقة من تاريخها.

إن الحصيلة الإجمالية للنيوليبرالية سلبية بالمقارنة مع الفترة الكينزية، فمنذ أزمة السبعينات وما تلاها من تحول نيوليبرالي انخفضت معدلات النمو الاقتصادي العالمي بشكل ملحوظ بالمقارنة مع الستينات، فضلاً عن المقارنة مع سنوات ما بعد الحرب.

الشكل 1.1 متوسط النسبة المئوية لمعدلات النمو الاقتصادي في العالم من 1960 حتى الآن [19]



19) المصدر: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG

استبعدنا الصين، والتي تعصي فيها الدولة بعض أهم وصفات النيوليبرالية وتقوم بدور رئيسي في توجيه الاقتصاد. والأهم من ذلك أن التكاليف الاجتماعية للنيوليبرالية كانت مدمّرة: ارتفاعات مهولة في التفاوت الاجتماعي والهشاشة الاجتماعية، وفي البطالة والعمالة غير الرسمية وغير المحميّة. والحال أن الحجم الأكبر من تراجع الفقر عالمياً (ما يزعم أنصار النيوليبرالية أنه إنجازها الأكبر) تحقق في الصين.

بعد الفشل الصارخ للوصفات النيوليبرالية في عدة بلدان نامية، ارتأت المؤسسات المالية الدولية إضافة شرط جديد للنجاح يتمثل في ضرورة «الحوكمة الرشيدة»، ثم صارت تردّ كل الإخفاقات إلى غياب هذا الشرط. غير أنها لم تعتبر هذا الشرط السياسي شرطاً مسبقاً لفرض التدابير النيوليبرالية، فلهذه أسبقية على جميع الاعتبارات. لقد كان للعقائدية النيوليبرالية الجازمة آثار اقتصادية واجتماعية مدمّرة في أجزاء كثيرة من العالم النامي، وفي المنطقة العربية أكثر من أي مكان آخر.

1.3 النيوليبرالية في البلدان العربية

شهدت المنطقة العربية حقبة «اشتراكية» بلغت ذروتها في ستينات القرن الماضي، حيث جرت تأميمات شاملة أدت إلى تعزيز دور القطاع العام وجعله الفاعل الرئيسي في الاقتصادات الوطنية. ترافق ذلك مع إصلاحات اقتصادية واجتماعية سعت لتحسين أوضاع الفقراء والشرائح المتوسطة، وإلى توفير الضمان الاجتماعي على شكل «دولة رفاه». قامت مصر برئاسة جمال عبد الناصر (1954-1970) بقيادة دفة التجذّر «الاشتراكي» ذاك، وقد أدى نفوذه الهائل إلى تقليد التجربة المصرية، بهذه الدرجة أو تلك، في معظم الدول العربية خلال عقد الستينات. بعد وفاة عبد الناصر، وعلى الرغم من تراجع الخط السياسي الذي كان يمثله، شهدت أوائل السبعينات المزيد من توسع القطاع العام في المنطقة العربية نتيجة تأميم قطاع المحروقات.

اتّسمت مرحلة «الاشتراكية العربية» بالتنمية السلطوية، والتي نُفّذت من خلال القطاع العام عبر إنشاء قطاع صناعي يسعى لاستبدال الواردات. كان هدف التنمية المعلن تحقيق العدالة الاجتماعية، فتم فرض ضرائب تصاعدية، والقيام بإصلاحات زراعية تضمنت إعادة توزيع الأراضي. سعى الإصلاح الزراعي نحو معالجة الفائض السكاني في الريف، والذي كان يزداد أكثر فأكثر مع إدخال تحسينات على الرعاية الصحية كانت من أبرز المنجزات التاريخية لتلك المرحلة. ومن أبرز المنجزات التاريخية أيضاً دمقرطة التعليم، بما في ذلك التعليم العالي. في مرحلة ما، كثرت التوظيفات الحكومية الساعية لضمّ أعداد الخرّيجين المتزايدة، ما أدى إلى تورّم في بيروقراطية الدولة، في حين أصبح توسيع القوات المسلحة أداة توظيفية بامتياز لشباب المناطق الريفية والمدينية على حد سواء.

قوّض الطابع الدكتاتوري الذي اتسمت به الحياة السياسية وقتذاك معظم المنجزات

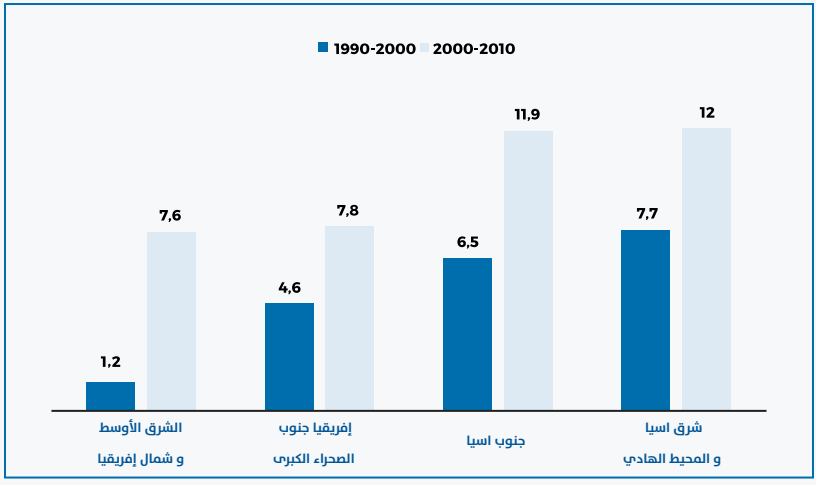
الإيجابية للمرحلة «الاشتراكية»، كما أنه عزّز الفساد الحكومي في ظل تزايد القصور الاقتصادي لجهاز الدولة المتضخم. خرجت الدول العربية من هذه المرحلة مثقلة بعجز مالي كبير وديون متراكمة، وقد كان ذلك نتيجة طبيعية للجمع بين نفقات الرفاه والنفقات الأمنية والعسكرية. هذا وكان لارتفاع أسعار النفط في السبعينات وأوائل الثمانينات أثر في التخفيف من حدّة هذه الأزمة في البلدان الغنية بالنفط، إلا أن الوضع استمرّ في التفاقم في بلدان أخرى، ولا سيما في البلد العربي الأكثر اكتظاظاً بالسكان: مصر. بالتالي لم تكن صدفة أن هذا البلد، عرّاب الخط «الاشتراكي العربي» قبل عقود، كان هو نفسه الذي قاد الخروج على ذلك الخط فيما بعد. ففي أعقاب حرب تشرين / أكتوبر عام 1973، شرع الرئيس المصري أنور السادات (1970-1981) في لبرلة الاقتصاد تحت شعار «الانفتاح». وقد ارتكز الانفتاح المصري على المنطق الليبرالي الاقتصادي، قبل أن يتبنّى المنطق النيوليبرالي بعد سنوات، حيث كانت مصر سبّاقة إلى سياسات سيتم فرضها لاحقاً في معظم دول الجنوب العالمي. مثّلت هذه السياسات قطيعة مع التدابير الاقتصادية الدَّولانية، وتوجهاً نحو تعزيز مبادرات القطاع الخاص عبر توفير ظروف مغرية للاستثمار الخاص، الأجنبي والمحلي، ولا سيما على شكل «مناطق حرّة» اقتصادية.

ثم شهدت المرحلة الجديدة من الهيمنة النيوليبرالية على السياسات الاقتصادية العربية والعالمية، ولا سيما منذ التسعينات، مزيداً من تقويض آثار المرحلة «الاشتراكية» تحت إشراف المؤسسات المالية الدولية. فقد تم التخلي عن التوجهات التنموية لصالح سياسات تدور حول توقّع قيام القطاع الخاص، عوضاً عن الدولة، بالنهوض بالتصنيع، كما تدور حول إعادة توجيه الإنتاج من استبدال الواردات إلى التصدير، مع أدوار كبرى مخصصة للاستثمار الأجنبي المباشر في الإنتاج ونقل العمليات نحو البلدان الأقل كلفة. وكما في سائر البلاد التي اقترنت فيها الديكتاتورية بالاقتصاد الدَّولاني، قام دعاة السياسات النيوليبرالية بتجميل كل هذه التحولات بوعود الحريات السياسية.

لكن العالم العربي، إذ شهدت بعض بلدانه درجات متفاوتة من لبرلة النظام السياسي، لم يشهد في أي منها دمقرطة حقيقية وشاملة. وفي الواقع أدّت الإصلاحات النيوليبرالية غالباً إلى اضطرابات اجتماعية، ولا سيما حين شملت تخفيض أو إلغاء دعم السلع الأساسية والطاقة. وقد انتهت عدة تجارب مبكرة (من انتفاضة الخبز في مصر عام 1977 إلى انتفاضات أخرى مماثلة في المغرب وتونس والأردن خلال عقد الثمانينات) بتراجع الحكومات عن قراراتها. أشار ذلك إلى أن ثمة عائقاً قوياً في وجه التحول النيوليبرالي في المنطقة العربية: المقاومة الشعبية. من هنا شهدت جميع الدول العربية توسيعاً مستمراً لأجهزتها الأمنية والعسكرية، والتي واصلت استيعاب اليد العاملة الشابة في منطقة وصلت فيها بطالة الشباب –رغم ذلك– إلى مستويات قياسية خلال العقود الماضية.

إن الخلل الرئيسي في التدابير النيوليبرالية المفروضة على المنطقة العربية يتمثّل في كونها المثال الأكثر فجاجةً على الإغفال المتعمّد والمتعنّت للظروف الواقعية التي يفترض أن هذه التدابير ستشتغل فيها. في سياقات سياسية محكومة بأنظمة ميراثية أو نيوميراثية، وبرأسمالية المحاسيب والحكم التعسّفي، وبانعدام الاستقرار السياسي المحلي و/أو الإقليمي وبالتالي انعدام القدرة على الحساب الطويل المدى، كان تخفيض الاستثمار العام لصالح استثمار خاص يقوم بملء الفراغ وصفة لا مناص من فشلها. وقد بلغ متوسط النمو السنوي في تكوين رأس المال الإجمالي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال التسعينات 1.2 بالمئة، وهو أقل بكثير مما بلغ في أفريقيا أو جنوب أو شرق آسيا. ورغم ارتفاعه إلى 7.6 بالمئة خلال العقد الأول من هذا القرن، بشكل رئيسي نتيجة الارتفاع الهائل في إيرادات النفط، إلا أنه بقي متخلفاً عن معادله في أفريقيا أو جنوب أو شرق آسيا.

الشكل 1.2 النمو السنوي لتكوين رأس المال الإجمالي حسب المنطقة[20]



لم تفشل الاستثمارات الخاصة في التعويض عن ركود الاستثمارات العامة وحسب، بل تبدّد المال الخاص في استثمارات المضاربة التي تَعِد بالربح السريع (التطوير العقاري والتجارة والسياحة) في حين اقتصرت الاستثمارات الصناعية غالباً على مشاريع ذات خطر محدود ورأس مال شحيح وعمالة مكثّفة، أي تلك التي تعوّل على انخفاض تكاليف اليد العاملة لتحقيق أرباح قصيرة الأجل.

(20) Achcar (2013)

إن السياسات التي استوحت النيوليبرالية في المنطقة العربية فشلت فشلاً ذريعاً في تعزيز التنمية، سواء التنمية الاقتصادية أو التنمية البشرية. والمنطقة مصابة حقاً بثالوث الفقر والهشاشة واللامساواة، مع اختلاف في مستويات الفقر بين بلد وآخر وبين منطقة وأخرى داخل كل بلد. ورغم أن الفقر في المنطقة العربية أقل من الفقر في جنوب أو شرق آسيا، بسبب وفرة موارد النفط والغاز بصورة رئيسية، يبقى أن بعض بلدانها كاليمن وموريتانيا مصنّفة بين الأفقر في العالم. كذلك يستشري الفقر المدقع في المناطق الريفية وضواحي المدن والعشوائيات في بلدان كالمغرب ومصر وسوريا. كل ذلك يجعل المنطقة العربية الكتلة الجيوسياسية الأكثر انعداماً للمساواة في العالم.

الجدول 1.1 الدخل القومي الإجمالي للفرد في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 2015 [21]

البلد	الدخل القومي الإجمالي (دولار للفرد)	البلد	الدخل القومي الإجمالي (دولار للفرد)
قطر	83,990	إيران	4,678
الإمارات	43,090	تونس	3,980
الكويت	42,150	الأردن	4,680
السعودية	23,550	العراق	5,820
البحرين	19,840	المغرب	3,030
عمان	16,910	سوريا (2009)	2,678
ليبيا (2009)	15,150	مصر	3,340
تركيا	9,950	السودان	1,920
لبنان	7,710	اليمن (2009)	1,190
الجزائر	4,870	موريتانيا	1,370

ويرتبط الفقر ارتباطاً وثيقاً بهشاشة الوضع الاقتصادي التي تعزّز بدورها التهميش الاجتماعي. تأخذ هذه الهشاشة شكلين: أولاً توسّع القطاع غير الرسمي، والذي يفتقر فيه العمال إلى معظم الحقوق الأساسية، بما في ذلك الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي، وهو يضمّ نسبة ملحوظة من القوى العاملة في بلدان كاليمن وسوريا والمغرب والأردن ولبنان والجزائر؛ وثانياً البطالة، والتي بلغت في البلدان العربية أرقاماً قياسية على مستوى العالم، وبمعدلات مذهلة لبطالة الشباب والنساء وحاملي الشهادات (الإطار 1.1).

21) البنك الدولي http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD

الإطار 1.1

ما تزال بطالة الشباب في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأعلى في العالم، ففي 2013 بلغت 27.2 بالمئة في الشرق الأوسط وأكثر من 29 بالمئة في شمال أفريقيا. هذا أكثر من ضعف المتوسط العالمي. بالأرقام، بلغت نسبة بطالة الشباب حوالي 19 بالمئة في المغرب، وأكثر من 22 بالمئة في الجزائر ولبنان، و25 بالمئة في مصر، وقرابة 30 بالمئة في الأردن والسعودية، وحوالي 40 بالمئة في الأراضي الفلسطينية المحتلة و42 بالمئة في تونس[22].

لقد تسببت الخصخصة والتغييرات القانونية بتقويض الأمن الوظيفي الذي كان قد تحقق خلال المرحلة «الاشتراكية»، ما أدى إلى زعزعة نظام العمل إلى درجات تجاوزت بأضعاف مضاعفة ما شهده الشمال العالمي (منذ ظهور النيوليبرالية).

من جهة أخرى، ليس الفقر مجرد مسألة موضوعية، بل هو أيضاً وقبل كل شيء شرط نسبي: ما يُعتبر فقراً في بلد كالسويد، على سبيل المثال، قد يكون أقرب إلى متوسط مستوى المعيشة في بلد كالهند. لذا فإن الفقر هو قبل كل شيء ما يعتبره الناس فقراً حسب السياق الاجتماعي الذي يعيشون فيه. من هنا فإن أبرز مظاهر التفاوت الاجتماعي في المنطقة العربية هو التفاوت في الدخل، وهو ما تحرص الحكومات جيداً على إخفاء أرقامه. إن هذا التفاوت يخلق شعوراً حاداً بالظلم في نفوس الطبقات الأشد فقراً والأقل استقراراً، وحتى لدى الشرائح المتوسطة، فهي تشاهد الثروات الطائلة والإنفاق الباذخ الذي تتمتع به الطبقات العليا من حولها، بينما هي مضطرة للكدّ والكدح للتكيّف مع أسعار لا تتوقف عن الارتفاع.

لذا فإن العدالة الاجتماعية هي المسألة الجوهرية، فهي تفضح طبيعة الأنظمة القائمة في المنطقة العربية وسياساتها الاقتصادية. هنا تكمن جذور الزلزال الذي هزّ العالم العربي عام 2011، والذي دشّن مرحلة طويلة ومستمرّة من الاضطرابات التي عمّت المنطقة. لا أحد يستطيع أن يستشرف مآلات هذا الزلزال أو أن يخمّن حجم المآسي التي قد تشهدها هذه المنطقة لتُضاف إلى ما شهدته خلال السنوات الست المنصرمة، والتي بلغت أوجها حتى الآن في مأساة سوريا وشعبها. الشيء الوحيد الذي يمكن التكهّن به بلا مجازفة هو أن هذه المنطقة لن تتغلب على أزمتها الحالية ولن تصل إلى أي استقرار طويل الأمد ما لم تشهد تغيّراً جذرياً في سياساتها

22) منظمة العمل الدولية (2014).

السياسة المالية و العدالة الاجتماعية

نصر عبد الكريم

السياسة المالية و العدالة الاجتماعية

نصر عبد الكريم

رغم احتدام الجدل حول حدود وماهية دور الدولة في دعم التنمية، لم تكن مركزية هذا الدور موضع جدل على الإطلاق. تعتبر السياسة المالية من الآليات الحيوية التي تمارس الدولة نفوذها عبرها. تشمل السياسة المالية المقصودة هنا سياسات الضرائب والإنفاق وعجز الموازنة والدين العام. يؤثر اختيار مستوى وتشكيل التمويل الحكومي على مجموعة واسعة من المحصّلات التنموية، فلحجم وهيكل الإنفاق آثار مباشرة وغير مباشرة على تكوين رأس المال ومنشآت البنية التحتية وفرص العمل والحماية الاجتماعية والتنمية البشرية؛ وكلها أمور أساسية للنمو المستدام والشامل للجميع. كذلك تؤثر الضرائب والإعانات على الاستثمار الخاص والاستهلاك والإنتاج ورفاه الفقراء والاستخدام الفعّال للموارد وما يطرأ على الخدمة المدنية وسوق العمل من مستجدات. بالإضافة إلى ذلك، يعتمد استقرار الاقتصاد الكلي على حجم وتمويل العجز في الموازنة، واللذين يؤثران، من خلال «الأثر الاستبعادي»، على توفر التمويل للقطاع الخاص. الأهم من ذلك أن السياسة المالية هي أداة إعادة توزيع الدخل والثروة بين مختلف فئات المجتمع، ولهذا تأثير هام على إمكانات الترقي الاجتماعي والاستقرار السياسي.

أدت الأزمة المالية العالمية التي نشبت في أيلول / سبتمبر 2008 إلى هبوط حادّ في الناتج الاقتصادي في العديد من بلدان العالم، وقد شمل ذلك المنطقة العربية. للخيارات المالية طابع سياسي بامتياز بسبب تأثيرها على المجتمع. والواقع أن النظر في دور السياسة المالية في تشكيل المحصّلات التنموية الماضية في البلدان العربية يتطلب عدسة اقتصاد سياسي موسّعة، لا تشمل الديناميات الاقتصادية فقط، بل أيضاً مسارات تطوّر الدول وتغيّر توزيع الدخل وظهور الحركات الاجتماعية. من منظور التحولات الاجتماعية والسياسية التي تشهدها المنطقة، والتي سمّيت في لحظة ما «الربيع العربي»، يمكن لتتبّع مسار السياسات المالية الماضية وتوصيفها العام أن يكشف الكثير حول نشوء وتطوّر علاقات السلطة، وحول المظالم الاجتماعية الكامنة وراء الحركات الشعبية التي تهزّ المنطقة منذ عام 2011.

أثارت الأزمة العالمية مخاوف واسعة، ونتجت عنها نقاشات حادّة حول الخيارات الاقتصادية للكثير من الدول العربية. تشهد بعض هذه الدول تحولات اجتماعية-سياسية مكلفة وأحياناً دموية (بفعل مضاعفات الربيع العربي). هذه التحولات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بشعور عارم بعدم المساواة، وهو ما تسببت به السياسات الاقتصادية التي تتبعها الحكومات، ولا سيما فيما يتعلق بالضرائب. تكمن المسألة في

التوزيع العادل للثروة، وما يترتب على ذلك من وضع سياسات ضريبية.

يقدم هذا الفصل تشخيصاً وتحليلاً للسياسة المالية العربية باعتبارها من أبرز جوانب السياسة الاقتصادية، كما يقدم توصيات بشأن كيفية إصلاح هذه السياسة من منظور العدالة الاجتماعية. يركّز هذا الفصل على تحليل السياسة المالية في دول عربية تعتمد بدرجات متفاوتة على الموارد النفطية (سوريا واليمن والسودان والعراق) وأخرى مصنفة تقليدياً على أنها فقيرة بالموارد وغنية باليد العاملة (مصر وتونس والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين).

2.1 نظرة على السياسة المالية في البلدان العربية

مرّت السياسة المالية في الدول العربية على مدار العقود الخمسة الماضية بتغيرات مثيرة، بـدءاً من ارتفاع النفقات الحكومية إلى مستويات غير عادية وصـولاً إلى انكماشها الهائل في مرحلة لاحقة. أضفى ارتفاع وانخفاض هذه النفقات، سواء من حيث الطبيعة أو من حيث الحجم، صبغة بالغة الدلالة على التاريخ الاقتصادي والسياسي للمنطقة. ففي جميع الدول الصغيرة التي نشأت بعد الاستقلال وتحولت إلى دول قومية، سواء جمهورية أو ملكية، ارتفع الإنفاق الحكومي خلال الستينات والسبعينات ليشكل ما نسبته 60-50 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم أنحاء المنطقة. كانت هناك حاجة وقتها إلى إنفاق واسع لبناء وتوسيع الدولة، ولتوطيد السلطة الداخلية (الشرطة والأمن)، بالإضافة للإنفاق العسكري المحكوم بالصراع مع إسرائيل، ناهيك عن تمويل السياسات الاشتراكية والقومية في التشغيل الحكومي وتحقيق طموحات التنمية.

لكن بحلول التسعينات راح الإنفاق الحكومي ينكمش إلى متوسط لا يتجاوز 30-25 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. عكس ذلك بشكل أساسي نضوب مصادر التمويل التي كانت قد سمحت بصعود الدولة سابقاً، كما عكس اندفاعاً نحو اللبرلة الاقتصادية. نتج هذا «الانتفاخ المالي» عن عاملين رئيسيين تتفاوت أهمية كل منهما من بلد إلى آخر. أولاً أسعار النفط، والذي أثر صعوده الأقصى في السبعينات وهبوطه الأدنى في الثمانينات والتسعينات على كل من مصدّري ومستوردي النفط (المستوردين بسبب تقلّبات حجم المساعدات الواردة من الدول المصدّرة للنفط، ومعها تراجع تحويلات المغتربين العاملين هناك). أدى هذا الترابط إلى ركود الزراعة والصناعة بفعل تراجع استثمارات الدولة في هذه القطاعات، في حين انتعشت التجارة والخدمات وقطاع العقارات والبناء بفعل جاذبيتها للاستثمار الخاص. أما العامل الثاني فسياسي، فبالتوازي مع إصلاحات تحرير السوق، جرى استبدال تدريجي للسياسات الاشتراكية المنحى التي سادت منتصف القرن الماضي بسياسات أخرى ليبرالية المنحى، حيث كانت الأنظمة الاشتراكية تسعى للحصول على دعم رجال الأعمال والطبقة الوسطى بعيداً عن جماهيرها التقليدية من مزارعين وعمّال وموظفين حكوميين.

كان أهم أثر غير مباشر لهذا النظام السياسي-الاقتصادي على الحسابات المالية نمو القطاع غير الرسمي وانحسار الاقتصاد الرسمي، ما أثر سلباً على الإيرادات الضريبية. ما يزال التشغيل الرسمي في القطاع الخاص متدنياً في معظم الدول، حيث بلغ 10 إلى 15 بالمئة من مجموع القوى العاملة في مصر واليمن والمغرب وحتى تونس، وهو يعلو قليلاً ليصل إلى 22 بالمئة في الأردن وفلسطين حيث سوق العمل الرسمي أقل تنظيماً[23].

يضاف إلى ذلك انخفاض حصة الخدمات الاجتماعية الأساسية كالصحة والتعليم والحماية الاجتماعية من الإنفاق الحكومي، مما عمّق التفاوت الاجتماعي.[24] كذلك تغيرت السياسة الضريبية، حيث بدأت الحكومات تفرض أشكالاً جديدة من الضرائب، مع تركيز أكبر على الضرائب غير المباشرة (كضرائب المبيعات أو القيمة المضافة) بدلاً من تلك المباشرة (ضرائب الدخل والضرائب العقارية) كمصدر رئيسي لإيرادات الدولة.[25] وقد أدت إعادة هيكلة النظام الضريبي بهذه الطريقة إلى المزيد من الظلم الاجتماعي-الاقتصادي.

لقد كان واضحاً فشل السياسات الاقتصادية المتّبعة في هذه الدول، بما في ذلك السياسات المالية، في الاستجابة لتحديات التفاوت الاجتماعي والتفاوتات المناطقية.

2.2 السياسة الضريبية والإيرادات

بالنسبة للدول الستة الفقيرة بالموارد التي يجري النظر فيها هنا، زادت الإيرادات الضريبية الحكومية زيادة طفيفة من 19.2 إلى 21.7 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي بين 1990 و2014.[26] بالقيمة الحقيقية، انخفضت الإيرادات حسب الفرد خلال الفترة ذاتها بنحو الثلث في مجموعة دول المشرق (الأردن ولبنان وفلسطين)، وارتفعت بمقدار الثلث في دول المغرب (مصر وتونس والمغرب). وبالمجمل ظلت إيرادات الضرائب متدنية وراكدة للغاية في الدول الغنية بالموارد (وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي) وزادت بشكل طفيف فقط في المجموعة الفقيرة بالموارد، حيث تعتمد المجموعة الأولى على النفط والموارد الأخرى لتمويل موازناتها وليس على أية ضرائب. غير أن التقسيم الجغرافي لفوارق الإيرادات الضريبية أكثر أهمية. فبين 2005 و2014 بقيت إيرادات الضرائب في المشرق على حالها في حين ازدادت في دول المغرب. بالمقارنة مع دول أخرى في العالم، تماثل معدلات الضرائب في المشرق تلك الموجودة في الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط الأدنى، في حين تماثل معدلات الضرائب في دول المغرب تلك الموجودة في الدول ذات الدخل المتوسط الأعلى[27]. يبدو أن النسبة الضريبية في المغرب الكبير أعلى مما يقترحه التحليل الاقتصادي القياسي للعلاقة بين الجهود الضريبية ومستويات الدخل.

23) منظمة العمل الدولية (2014).
24) انظر عبود، الفصل الثالث؛ وعبد الحليم، الفصل السادس.
25) 2015(Mansour)
26) صندوق النقد الدولي (2015).
27) صندوق النقد الدولي (2011).

2.2.1 أنواع الضرائب وإسهامها في إجمالي الإيرادات

ثمة نوعان رئيسيان من الإيرادات الضريبية في الدول العربية: أولاً الضرائب المباشرة القائمة على الدخل و/أو الثروة، وثانياً الضرائب القائمة على الاستهلاك (غير المباشرة) بما في ذلك ضريبة المبيعات/القيمة المضافة والضرائب الجمركية وضرائب الإنتاج. يعطي الحجم النسبي لكل من هذين النوعين فكرة عن مدى عدالة توزع الأعباء الضريبية.

2.2.1.1 ضرائب الدخل الشخصي

باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي، تفرض جميع الدول العربية ضرائب على الدخل الشخصي. تشمل هذه الضرائب معدلات تصاعدية على الأجور ومداخيل الأعمال، ومعدلات ثابتة على مداخيل السندات التجارية والعقارات بما في ذلك أرباح رأس المال. يعني ذلك أن هذه الأنظمة الضريبية تنطوي على نوع من الازدواجية في فرض الضرائب على الدخل.

من منظور الإيرادات، يعتبر فرض الضرائب على مداخيل الأفراد من أهم (إن لم يكن أهم) نقاط ضعف النظم الضريبية العربية. وسطياً تدرّ ضرائب الدخل الشخصي إيرادات تبلغ حوالي 2 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول الفقيرة بالموارد (11 بالمئة من إيرادات الضرائب) وأقل من 0.5 بالمئة في الدول الغنية بالموارد (9 بالمئة من إيرادات الضرائب). وقد انخفضت المعدلات العليا بشكل ملموس في جميع الدول العربية باستثناء دول المغرب الفقيرة بالموارد. ورغم هذا الانخفاض فقد ارتفعت إيرادات الضرائب الشخصية. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر الحد الأقصى للدخل غير الخاضع للضريبة منخفضاً للغاية بالمقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد؛ يستثنى من ذلك فلسطين والمغرب، حيث الناتج المحلي الإجمالي للفرد أدنى بقليل من حدّ الدخل غير الخاضع للضريبة. من ناحية أخرى يوفّر الأردن إعفاء أوسع من ضريبة الدخل يفوق ثلاثة أضعاف الناتج المحلي الإجمالي للفرد. لئن كان من المنطقي في بلد متقدم أن تتراوح عتبة الإعفاء الضريبي بين ربع ونصف الناتج المحلي الإجمالي للفرد، ينبغي اعتماد نسب أعلى في الدول النامية لحماية شريحة أوسع من السكان من ضريبة الدخل، ولا سيما مع تراجع الخدمات العامة كمّاً ونوعاً. ينطوي ذلك على ميزة إضافية تتمثل في الحد من التكاليف الإدارية عبر رفع الضرائب عن شريحة سكانية واسعة لا تكاد مساهمتها المحتملة تشكل أي فرق.

2.2.1.2 الضرائب على مداخيل الأعمال والحوافز الاستثمارية

تلعب ضريبة دخل الشركات دوراً هاماً في النظم الضريبية العربية، باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي حيث تكاد تقتصر هذه الضريبة على الشركات الأجنبية. توفّر

ضريبة دخل الشركات إيرادات تتراوح بين 1 و1.5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول الغنية بالموارد (مع استثناء دول مجلس التعاون الخليجي)، وبين 2.3 و4.3 بالمئة في الدول الفقيرة بالموارد. تعدّ مساهمة ضريبة الدخل في إيرادات الدول الفقيرة بالموارد مرتفعة (أقل بقليل من 20 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية) ومماثلة لنظيرتها في الاقتصادات النامية. وقد تراجعت معدلات الضريبة على الشركات في البلدان العربية تراجعاً ملحوظاً، وهناك مؤشرات على تقارب المعدلات عربياً. في أوائل التسعينات، تراوح متوسط المعدلات العليا لضريبة الدخل بين حوالي 35 بالمئة في المشرق إلى ما يزيد عن 55 بالمئة في المغرب. لوحظ هذا الاتجاه أيضاً في أماكن أخرى من العالم، ويفسر على أنه شكل من أشكال التنافس الضريبي على الشركات. لكن هذا التراجع تباطأ في السنوات الأخيرة، بل إن المعدل الأعلى ارتفع في مصر من 20 إلى 25 بالمئة عام 2014.

علاوة على ذلك، تقدم جميع الدول العربية حوافز ضريبية على شكل قوانين استثمارية أو قوانين مناطق حرّة. باستثناء بضعة بلدان، معظم قوانين المناطق الحرّة استُحدثت في التسعينات، بينما تعود قوانين الاستثمار لمرحلة أقدم. تعتبر الحوافز الضريبية مجرد جانب واحد من هذه القوانين، وإن تكن جانباً مهماً. أما الجوانب الأخرى فتشمل ضمانات بعدم مصادرة الأملاك، وحرية تحويل الأرباح بالنسبة للمستثمرين الأجانب، وإتاحة صرف العملات الأجنبية بسعر السوق وبعيداً عن سطوة الدولة، ومكاتب خدمة موحدة للمستثمرين لتخفيف العبء الإداري الناجم عن التعامل مع عدة وكالات حكومية.

يتبيّن بقراءة خاطفة لقوانين ضريبة الدخل في الدول العربية وجود حوافز إضافية توفّرها قوانين الضرائب العامة، منها إعفاءات أو معدلات منخفضة على أنواع معينة من الدخل، بما في ذلك الدخل الزراعي ومداخيل الأعمال التجارية الصغيرة وأرباح رأس المال والأرباح المعاد استثمارها (عائدات الأسهم)، ولا يندر أن تتداخل هذه الحوافز مع تلك المنصوص عليها في قوانين الإعفاء الضريبي. تخدم الحوافز الضريبية مصالح الأثرياء على حساب الفقراء والمهمشين؛ لعل أبرز الانتقادات الموجهة لنظم الحوافز الضريبية هو أنها مصممة لفائدة الشركات الكبرى، وليس الصغيرة والمتوسطة التي تشكل العمود الفقري للاقتصادات الوطنية والتي تملكها وتديرها العائلات غالباً. لذلك يرى كثيرون أن ضرائب الدخل الشخصية والتجارية في معظم الدول العربية تنازلية لا تصاعدية، ما يعني أن سياسة ضريبة الدخل لا تحقق غرض إعادة توزيع الدخل والثروة.

2.2.1.3 ضرائب المبيعات/القيمة المضافة والجمارك والإنتاج

تأخذ الضرائب على الاستهلاك في المنطقة العربية ثلاثة أشكال: ضريبة المبيعات العامة، ورسوم الاستيراد والجمارك، وضريبة الإنتاج. كما توجد ضرائب على

معاملات مالية محددة. تطورت ضريبة المبيعات العامة بطريقتين مختلفتين. أولاً خَلَفاً لضرائب المبيعات المتتالية التي كانت تفرض قبل التسعينات، وهو حال بلدان المغرب ومصر، حيث تحولت ضريبة المبيعات القديمة إلى ضريبة القيمة المضافة عبر تغييرات قانونية وسّعت الضرائب لتشمل الخدمات والسلع، فيما خفضت التتالي عبر تعزيز استرداد قيمة الضرائب على السلع الوسيطة والإنتاجية. ثانياً عن طريق استدخال ضريبة قيمة مضافة جديدة من دون سوابق تاريخية لها وطنياً، وهو حال لبنان والأردن وفلسطين. تتراوح مساهمة ضريبة القيمة المضافة في إجمالي إيرادات الضرائب في الدول العربية بين 30 و55 بالمئة، باستثناء مصر التي تنخفض فيها النسبة كثيراً وفلسطين التي ترتفع فيها إلى 80 بالمئة. أما فيما يتعلق برسوم الاستيراد والجمارك، فحتى منتصف التسعينات كانت الدول العربية (باستثناء الخليج) تفرض تعرفات جمركية مرتفعة نسبياً بوجه عام. تراوحت التعرفات الوطنية بين ما يزيد عن 35 بالمئة في سوريا والمغرب وفلسطين ومصر وما يقل عن 5 بالمئة في عمان وقطر[28]. غير أن متوسط التعرفات الجمركية انخفض في جميع الدول بحلول عام 2007: إلى أقل من 17 بالمئة في مصر، وإلى 11 بالمئة في تونس، 10 بالمئة في الأردن، 20 بالمئة في فلسطين و5 بالمئة في دول الخليج.[29] رغم ذلك تشير الإحصاءات إلى ارتفاع إيرادات معظم الدول العربية من التجارة الدولية منذ عام 2000، ما يعكس تزايد قيمة وحجم الواردات[30].

مع ذلك، تراجعت مساهمة الضرائب على التجارة في إجمالي إيرادات الضرائب عربياً، من نحو 35 بالمئة بين 1990 و2010 إلى 21 بالمئة في 2012-2011 ثم 15 بالمئة في 2014-2013.[31] أما نسب مساهمة الضرائب على التجارة في إجمالي الإيرادات الضريبية ضمن كل بلد فقد تراوحت بين 88 بالمئة في البحرين (حيث لا وجود لضرائب الدخل أو الأرباح) إلى 8 بالمئة في كل من الأردن وتونس، بينما كانت النسبة 6.8 بالمئة في مصر وأقل من 4 بالمئة في المغرب.[32] يبقى مدخول الضرائب على التجارة صغيراً نسبياً بالمقارنة مع الإيرادات النفطية، سواء نسبتها المئوية من إيرادات الدولة (4 بالمئة في 2003، و2 بالمئة في 2009، و2.6 بالمئة في 2014) أو من الناتج المحلي الإجمالي (أقل من 2 بالمئة في 1991-1990 وأقل من 1 بالمئة في 2012-2011)[33].

أما ضرائب الإنتاج فهي ضرائب مفروضة على سلع وخدمات محددة، جنباً إلى جنب مع ضريبة القيمة المضافة. ما تزال البيانات المتّسقة والشاملة حول إيرادات ضرائب الإنتاج نادرة؛ الخلاصات الواردة في هذا التقرير مبنيّة على البيانات المتوافرة حول أهم ضرائب الإنتاج في الدول العربية: تلك المفروضة على التبغ والمشروبات الكحولية وغير الكحولية والمنتجات البترولية والسيارات والهواتف المحمولة. وقد تراجعت نسبة إيرادات ضرائب الإنتاج من إجمالي الناتج المحلي بشكل ملحوظ في جميع الدول العربية منذ عام 2000 باستثناء مصر وفلسطين ولبنان، والتي ارتفعت فيها هذه النسبة أو بقيت ثابتة إلى حد ما. تعتبر ضرائب الإنتاج في جميع الحالات، ولا سيما في الدول التي لا تتجاوز فيها عائداتها 2 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، مصدراً واعداً وغير مستغلّ حتى الآن لتحصيل الإيردات.

28) 2011 (Said)
29) منظمة التجارة العالمية (2017)
30) صندوق النقد العربي (2011،) (2014)
31) صندوق النقد الدولي (2015)؛ (2015) Mansour)
32) صندوق النقد العربي (2015).
33) صندوق النقد العربي (2015)؛ (2015) Mansour

الخلاصة أن الضرائب غير المباشرة (المفروضة على استهلاك السلع والخدمات) تساهم بأكثر من نصف الإيرادات الضريبية. وبما أن جميع المستهلكين يدفعون هذه الضرائب بغض النظر عن مستوى الدخل والثروة، ومع غياب أسعار تفاضلية تفرض على مختلف السلع والخدمات، تثير الضرائب غير المباشرة مخاوف بشأن التفاوت الاجتماعي.

2.2.1.4 رسوم الدمغة

بالإضافة إلى الضرائب العامة، تفرض معظم الدول العربية رسوماً على تحويل الممتلكات المنقولة وغير المنقولة، إلى جانب رسوم الدمغة (الطوابع) على مختلف أنواع العقود والصكوك وغيرها من الوثائق الرسمية. لا يتسع المجال في هذه الورقة لتقديم وصف تفصيلي لهذه النظم، وهي شديدة التعقيد، كما لا يبدو أنها أحد المصادر المهمة للإيرادات.

2.3 السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية

يثير العرض السابق لأنواع الضرائب في الدول العربية مخاوف بشأن التفاوت والظلم الاجتماعي. فبالإضافة لكون ضرائب الدخل تنازلية ومُحابية للطبقات الاجتماعية الأغنى والأشخاص الذين يتكسّبون من مجرد امتلاك رأس المال، ثمة كميات متزايدة من الضرائب غير المباشرة المفروضة على جميع مستهلكي السلع والخدمات، بغض النظر عن مستوى الدخل وبدون تمييز بين الاستهلاك الأساسي والكمالي. هذا كفيل بمساهمة النظم الضريبية في تعميق أوجه التفاوت الاجتماعي والتمييز القائم على أساس الثروة، بدلاً من تعزيز العدل عبر إعادة توزيع الدخل.

تعرضت القضايا الأوسع المتصلة بانعكاسات السياسة الضريبية على العدالة الاجتماعية وصلتها الوثيقة بها لنقاشات عديدة في الأدبيات الحديثة الصادرة حول المنطقة.[34] ثمة أسس وأدلة كافية للاعتقاد بأن السياسة الضريبية العربية غير متجاوبة مع مطلب العدالة الاجتماعية، وهي بالتالي تعمّق الفوارق بين الأغنياء والفقراء[35].

قامت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND) مؤخراً بإجراء عدة دراسات حول السياسة الضريبية، أهمها تحليلها المقارن للنظم الضريبية في 6 دول عربية. صدرت الدراسة بالتعاون مع مؤسسة كريستيان إيد ومرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، وحاولت استقصاء دور النظم الضريبية العربية في انعدام الفرص وتنامي التفاوت والتهميش والاستبعاد، وبالتالي في التسبب بمعاناة أغلبية سكان المنطقة. استناداً إلى نتائج الدراسات المتعلقة بالنظم الضريبية العربية، يمكن التوصل إلى الاستنتاجات التالية[36]:

34) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (2016)؛ Abdelkarim (2016)
35) Fofna et al. (2012); Chamlou & Karshenas 2016
36) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (2016)

• أن حجم الضرائب المحصلة من الأفراد (من المصدر) يتجاوز بأضعاف حجم الضرائب المحصلة من الشركات، ويرجع ذلك إلى عدة عيوب قانونية، بالإضافة إلى الفساد والتحالف غير المعلن بين إدارة الدولة (السلطات السياسية والأمنية) والشركات (رؤوس الأموال) ضمن البنية الاقتصادية الليبرالية: ظاهرة تعارض المصالح.

• أن الإعفاءات والحوافز الضريبية المقدمة للشركات الأجنبية والمحلية في مختلف القطاعات لا تتناسب مع الأولويات التنموية. ثم إن من يحظى بهذه الحوافز هي الشركات التي تمتلك رؤوس أموال ضخمة، في تحيّز مجحف ضد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. في المقابل، تعتبر الإعفاءات الضريبية على الدخل الفردي والأجور قليلة عموماً، حيث تقارب خطوط الفقر الوطنية تقريباً، ولا تأخذ في الاعتبار تكاليف المعيشة بالنسبة لكل فرد.

• أن التهرّب والتفادي ظاهرة واسعة الانتشار في الدول العربية. ثمة مناطق وفئات اجتماعية تدفع ضرائبها كاملة، لكن دون أن تخصّص الدولة موارد مالية كافية من موازنتها لبرامج اجتماعية وتنموية تلبّي احتياجاتها. يخلق ذلك شعوراً عميقاً بالغبن، ويدفع الفئات والطبقات المحرومة من الخدمات إلى التوقف عن دفع الضرائب أو لممارسة التهرّب الضريبي. يبقى أن المؤسسات الربحية الكبرى أكثر تهرباً وتفادياً للضرائب من دافعي الضرائب الأفراد. يؤدي التهرّب الضريبي إلى إنشاء نوع من الضرائب الموازية (غير الحكومية) القائمة على الفساد والمحسوبيات، حيث تمتنع الشركات التي تتمتع بعلاقات طيبة مع الشخصيات النافذة عن دفع مستحقاتها الكاملة لموازنة الدولة، لكنها تقوم في الوقت نفسه بتمويل شبكة فاسدة من موظفي الدولة. مثل هذه الضرائب الموازية لا تعمّق الفوارق ضمن الفئة نفسها من الفاعلين الاقتصاديين فحسب، بل كذلك تحدّ من إيرادات الدولة وتفاقم ظاهرة اجتماعية خطيرة هي الفساد، وهو ظالم بطبعه.

• أن حجم القطاع غير الرسمي، الذي يعمل خارج النظم الاقتصادية التي تضعها مشكلة اقتصادية هيكلية واضحة في الدول العربية. يتراوح حجم هذا القطاع بين 50 وحتى 70 بالمئة في بعض الحالات، وهو يعتبر ملاذاً ضريبياً بالنسبة لأرباب العمل في حين يخلو من الحماية القانونية بالنسبة للعاملين فيه.

الإطار 2.1

أعلنت مصر في أوائل عام 2015 عن عدة إجراءات ضريبية منها زيادة الضرائب على الرواتب العالية وأرباح الشركات، بالإضافة إلى ضريبة عقارية وضريبة 10 بالمئة على أرباح رأس المال. جاءت هذه التدابير لصالح الفقراء والطبقات الوسطى وبالتالي النساء[37]. في وقت لاحق تم إسقاط ضريبة أرباح رأس المال بضغط من المستثمرين.

37) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2016).

2.3.1 النفقات الجارية مقابل النفقات الاستثمارية (التنموية)

تظهر النفقات الحكومية تركيزاً متزايداً على دفع الرواتب وغيرها من النفقات الجارية، مقابل تراجع النفقات بالقيمة النسبية على البنية التحتية والإنتاج. من حيث القطاعات، تركزت النفقات على التعليم والصحة، مع تراجع حصص قطاعات الزراعة والصناعة مع مرور الوقت.

وارتفعت حصة النفقات الجارية (مقابل النفقات الاستثمارية) من الموازنة العامة في معظم الدول العربية إلى حوالي 80-60 بالمئة. يحقق الإنفاق الجاري تأثيرات إيجابية لكن غير مستدامة على التنمية الاقتصادية، بعكس الاستثمار العام (أي الإنفاق على التنمية) الذي كان يتداعى في معظم دول المنطقة: من حوالي 15-14 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في جميع الدول العربية تقريباً خلال الثمانينات وأوائل التسعينات إلى 7-6 بالمئة مع نهاية التسعينات[38].

وفقاً للحسابات الاقتصادية النيوليبرالية، سيتكفل الاستثمار الخاص بهذه الفجوة الاستثمارية، وسيجد في الإعفاءات الضريبية وغيرها من الحوافز ما يشجّعه على ملء الفراغ الذي خلّفه الاستثمار العام. لكن هذه الفجوة لم تملأ إلا جزئياً[39]، ولم يرتفع الاستثمار الخاص إلا في بضعة دول وبنسب محدودة، في حين بقي منخفضاً في دول أخرى (مثلاً أقل من 15 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر) بل وتراجع في سوريا واليمن والجزائر.

2.3.1.1 الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية

أدى تجميد موازنات الصحة والتعليم إلى إبطاء وتيرة التقدم في التنمية البشرية وتدهور نوعية الخدمات، ولا سيما بالنسبة للفقراء الذين لا يمكنهم تحمّل تكاليف القطاع الخاص الآخذ في الازدهار. يمكن ملاحظة هذا الإبطاء عالمياً، ولكنه ملحوظ بصفة خاصة في المنطقة العربية.

أدى الجمع بين تراجع الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية وتولي القطاع الخاص توفير التعليم والصحة إلى تعميق التفاوت، نظراً للتكلفة المرتفعة للخدمات الخاصة والتي تتجاوز إمكانيات الفقراء.

بالإضافة لتنامي الفقر، كان التفاوت أحد الدوافع الرئيسية المشهودة للانتفاضات العربية. ثمة تباينات ملحوظة في حجم هذا التفاوت، إذ يبلغ أقصى معدلاته في المغرب والأردن وتونس واليمن (حيث يساوي معامل جيني حوالي 40 بالمئة) وأدناها في مصر وسوريا (حيث يساوي معامل جيني حوالي 30 بالمئة).[40] تشير هذه البيانات إلى أن التفاوت، بعدما سجل معدلات متدنية سابقاً، ارتفع في جميع أنحاء المنطقة

38) صندوق النقد الدولي (2015)؛ للمزيد من النقاش والتحليل للاستثمار العام انظر عبود، الفصل الثالث.

39) انظر عبود، الفصل الثالث

40) معامل جيني هو أداة قياس انحراف الدخل الفردي أو العائلي داخل البلد الواحد عن وضع التوزيع المتساوي. تمثل القيمة 0 المساواة المطلقة وقيمة 100 التفاوت الأقصى.

عقب إصلاحات التسعينات. من المرجح أن الناس يقارنون بتجاربهم السابقة لا بالظروف العالمية، وفي هذه الحالة قد تساعد معدلات التفاوت الآخذة في الارتفاع في تفسير حجم الإحباط الكامن وراء تفجّر الانتفاضات[41].

الاحتمال الأرجح أن الفوارق بين الطبقة الوسطى والأغنياء تزايدت بشكل ملحوظ منذ التسعينات، في حين لا يبدو أن تغيراً مشابهاً طرأ على الفوارق بين الطبقة الوسطى والفقراء.[42] في الواقع ثمة مجموعتان لعلهما أكثر من استفاد من الإصلاحات النيوليبرالية، أولاهما شريحة الـ10 بالمئة الأغنى من السكان ممن يعمل أحد أفراد أسرتهم في أسواق العمل الرسمية؛ والثانية شريحة الـ1 بالمئة التي سمحت لها علاقاتها السياسية بإثراء نفسها إلى درجات مهولة.

2.3.1.2 الإعانات

أما بند الموازنة الآخر الذي تعرض لأشد أشكال التخفيض خلال مرحلة التكيف الاقتصادي فهو الإعانات (الدعم الحكومي على سلع أو خدمات معينة)، وخاصة بالنسبة للسلع الأساسية والطاقة (في سوريا على الأقل كانت الإعانات المقدمة للفلاحين وغيرهم من المنتجين شديدة الأهمية). في الثمانينات كانت الإعانات غذائية غالباً واستهدفت الفقراء بالدرجة الأولى. هذا البند غير مسجّل بدقّة في الحسابات المالية، حيث يموّل من خارج الموازنة في أغلب الأحيان. ومع ذلك، حتى الأرقام غير الدقيقة المتاحة توضح حجم تراجع الإعانات، خصوصاً في الدول غير المنتجة للنفط، والتي انخفضت فيها الإعانات من ذروة بلغت 9.7 بالمئة إلى حوالي 1.1 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. أدت أولى محاولات خفض الإعانات إلى عدة انتفاضات غذائية (كانتفاضة الخبز في مصر والأردن في الثمانينات)، وقد اضطرت الحكومات وقتها إلى «اختلاس» الإصلاحات بشكل مستتر، فأخذت تخفض الإعانات تدريجياً مع مرور الوقت.

مع ارتفاع أسعار الطاقة خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، حاولت عدة حكومات كسب تأييد الطبقتين العليا والوسطى مع تراجع سيطرتها على مقاليد الأمور، فرفعت الدعم على الطاقة والمنتجات النفطية، ما أدى إلى تقليص حيّز مالي كان أصلاً يعاني من ضغوطات. تنامى الدعم على الطاقة مع مرور الوقت، إلى أن حقق الشرق الأوسط فيه بحلول عام 2011 معدلاً أعلى بكثير من أي منطقة أخرى في العالم. بالقيمة المطلقة، تحظى المنطقة العربية بحوالي نصف إعانات الطاقة العامة عالمياً. بلغت هذه الإعانات عام 2010 حوالي 8.5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي و22 بالمئة من مجموع الإيرادات الحكومية؛ أي أكثر بكثير من أي منطقة نامية أخرى، علماً أن مثل هذه الإعانات تعتبر متواضعة في معظم الاقتصادات المتقدمة. يتباين حجم الإعانات من بلد عربي آخر؛ غير أنه يزيد عن 5 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في 12 بلداً من أصل 22. نصف الإعانات تقريباً

41) Bibi & Nabli (2010)

42) الإسكوا (2013).

يصرف على المنتجات النفطية، فيما تمثل الكهرباء ثاني نفقات الدعم[43]. بالتالي يرتبط الإنفاق على هذه الإعانات بأسعار الطاقة العالمية. منذ 2011 بدأت سياسة الإعانات تنظر في المطالبات السياسية والاجتماعية بتحسين أحوال الطبقات ذات الدخل المحدود.

يبلغ الإنفاق الحالي على الإعانات أضعاف الإنفاق على الصحة أو التعليم في عدة دول عربية. في عام 2011، شكل الدعم على الطاقة 41 بالمئة من الإيرادات الحكومية في مصر، و24 بالمئة في اليمن، و22 بالمئة في الأردن، و19 بالمئة في لبنان، مقابل 10 بالمئة فقط في الكويت، و15 بالمئة في الإمارات، و18 بالمئة في السعودية. تشكل فلسطين استثناء، حيث لا تقدم حكومتها أي دعمٍ على الطاقة. من المعروف أن هذه الإعانات تنازلية بشدة، فالأغنياء أشدّ استهلاكاً بما لا يقاس للمنتجات النفطية. على سبيل المثال، أظهرت دراسة أجريت في مصر أن 46 بالمئة من فوائد الإعانات النفطية تذهب لفائدة الخُمس الأغنى من السكان.[44]الأخطر أنه بمجرد استحداث الإعانات يصبح من شبه المستحيل تخفيضها، لما قد يستدعيه ذلك من ردود فعل غاضبة من قبل الجهات المستفيدة. لكن بإمكان برنامج إعانات فعال يستهدف ذوي الدخل المحدود بشكل أساسي أن يساعد في الحد من التفاوت.

2.3.1.3 الإنفاق العسكري

من الصعوبة بمكان قياس مستوى الإنفاق على الشؤون الأمنية. أما الإنفاق العسكري فأيضاً جرى تقليصه في المنطقة العربية عموماً، إلا أنه ظل مرتفعاً للغاية، حيث انخفض من مستوى استثنائي كان يبلغ وسطياً 10.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينات إلى 6.2 بالمئة في عام 2014 وهو مستوى عالٍ على أية حال (المتوسط العالمي أقل من 2 بالمئة)[45].

2.3.1.4 الدين العام

بفعل تراجع الإيـرادات وتزايد النفقات، ازداد العجز في موازنات معظم الدول العربية، وبالتالي تخضمت مستحقات الدين العام في الدول العربية (سواء الدين المحلي أو الأجنبي) بنسبة 14.2 بالمئة عام 2014 لتصل إلى 590.6 مليار دولار، مقابل 516.8 مليار عام 2012. وهكذا ارتفعت نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي من 48 بالمئة إلى 52.2 بالمئة[46].

2.4 تقييم السياسة الضريبية من منظور النوع الاجتماعي

خلال العقد المنصرم، اعترفت الحكومات ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية بشكل واسع ومتزايد بالتحيزات الجنسوية في السياسات المالية التي تسنّها

43) صندوق النقد الدولي (2013)
44) صندوق النقد الدولي (2015)
45) (Elbadawi & Keefer 2014)
46) صندوق النقد الدولي (2015)

دول العالم، سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية.[47] هناك علاقة مبتادلة بين التفاوت بين الجنسين والظلم الاجتماعي والاقتصادي، فكلاهما يُنتج الآخر ويَنتج عنه سواء بسواء.

سواء في الدول المتقدمة أو النامية، كان للآثار السلبية للسياسات الضريبية على المساواة بين الجنسين أصداء مقلقة في السنوات الأخيرة. لذلك جاء تعميم مراعاة النوع الاجتماعي في السياسة الضريبية من بين أبرز المسائل التي دار حولها النقاش مؤخراً فيما يتصل بالمالية العامة وتمويل التنمية ومسؤوليات الحكومات تجاه مواطنيها.[48] من المسلّم به على نطاق واسع أن على الدول جمع إيرادات ضريبية كافية لضمان التمويل المستدام لاستراتيجيات النمو وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية لمواطنيها، ولا سيما مواطنيها الفقراء. علاوة على ذلك، يمكن للاعتماد على الضرائب كمصدر للإيرادات الحكومية أن يعود بالفائدة على الحوكمة، فهو يعزز المساءلة المحلية بين الحكومة والمواطنين. أما بالنسبة للمساواة بين الجنسين وتمكين النساء، فكلاهما هدف تنموي بحد ذاته، وهو ما أعربت عنه الأمم المتحدة في الإعلان الثالث عن «الأهداف الإنمائية للألفية» وفي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)[49]، كما تم التأكيد عليهما في «جدول أعمال التنمية المستدامة» الذي أعلنت عنه الأمم المتحدة لعام 2030. يمكن لمراعاة النوع الاجتماعي في السياسة الضريبية أن يقود إلى تحسّن نوعي كبير في السياسات العامة، وإلى تقليص الفجوات بين الجنسين في الثروة والدخل والفرص، وهي فجوات تعاني منها معظم المجتمعات.

لم تنجح أبحاث التنمية حتى الآن في تناول وشرح الاختلالات الجنسوية الناتجة عن النظم الضريبية العربية، خاصة ضمن رؤية موسّعة لا تختزل الضرائب إلى مجرد أدوات لتعبئة الموارد المالية، بل تعتبرها أيضاً أدوات لإعادة توزيع الثروة والدخل بين مختلف شرائح السكان – بما يشمل الانقسامات على أساس النوع الاجتماعي. إن الجهود البحثية الرامية إلى تحليل السياسة المالية من منظور النوع الاجتماعي، إن وجدت، ما تزال محدودة في المنطقة العربية. ومع ذلك ثمة ما يكفي للاعتقاد بأن السياسة المالية العربية لا تستجيب لا للعدالة الاجتماعية ولا للاعتبارات الجنسانية، وهي بالتالي تفاقم التفاوت سواء بين الأغنياء والفقراء أو بين دافعي ودافعات الضرائب. لذلك هناك حاجة ماسّة للبحث التجريبي في هذا المجال الذي يحظى بالمزيد من الأهمية والاهتمام العام.

الإطار 2.2

يستخدم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وهو الآن جزء من هيئة الأمم المتحدة للمرأة، «الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي» كأداة لتسهيل التخطيط المناسب للموازنة، وذلك لضمان اعتماد أهداف المساواة بين الجنسين ولرصد

47) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2015)؛ الإسكوا (2012، 2015)

48) (Stotsky (1997); Capraro (2014

49) اتفاقية سيداو http://www.ohchr.org/AR

سلوك الحكومات على هذا الصعيد. مع ذلك لا تزال هذه المقاربة تثير أسئلة حول سياقها في كل بلد ومدى نجاحها في محاسبة الحكومات. تشير الأدلة التجريبية بشأن اعتماد هذه المقاربة بدل المقاربات التقليدية (أي وضع الموازنة حسب البنود) إلى نجاح محدود. أحرزت بعض الدول النامية، بما في ذلك جنوب أفريقيا والفلبين، تقدماً معقولاً في التحول من الموازنة حسب البنود إلى الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي، في حين ما تزال دول أخرى، بما فيها بعض الدول العربية (كالمغرب والأردن وفلسطين)، تحقق تقدماً محدوداً للغاية على هذا الصعيد.

2.5 خاتمة

رأينا في هذا الفصل كيف كانت السياسة المالية في صلب التسويات السياسية التي شهدتها الدول العربية منذ الثمانينات. فتماشياً مع النيوليبرالية وإجماع واشنطن، تحولت جميع حكومات المنطقة من سياسات اقتصادية توجهها الدولة إلى سياسات توجّهها السوق، ما دفعها للتحالف مع نخب ضيقة من رجال الأعمال. أصبحت السياسة المالية أكثر تنازلية؛ ونال الاستثمار العام حصة الأسد من التكيفات الكبرى، ولم يزل منخفضاً منذ ذلك الحين، ما أدى إلى إبطاء النمو الاقتصادي؛ كذلك بقي الإنفاق على الأجور والصحة والتعليم على حاله، فكان أدنى من أن يغطي الجودة والحجم اللازمين للمحافظة على تقدم مؤشرات التنمية البشرية؛ وأخيراً ازداد الإنفاق على دعم الطاقة والأمن وتراجعت الضرائب. في هذه المرحلة، وبينما تنضج ظروف التسوية السياسية في الدول التي تمرّ بمرحلة انتقالية، يمكن للمرء توقع استعادة التوازن بين مصالح الفقراء والطبقة دون الوسطى مع مصالح الأغنياء والطبقة فوق الوسطى.

لتحصين المالية العامة والحد من المضاعفات السلبية على النمو، وللحد من أعباء الديون مستقبلاً (وهي مرتفعة بشكل خاص في مصر والأردن)، على الدول أن تجري المزيد من الإصلاحات في برامج الإعانات والرعاية الاجتماعية؛ وأن تزيد كفاءة النفقات الاستثمارية وتعيد توجيهها نحو القطاعات ذات الأولوية، كالتعليم والصحة والبنية التحتية (بما في ذلك إدارة المياه والطاقة والمواصلات)؛ وأن تحصّل المزيد من الإيرادات المحلية، مع تعزيز العدل عبر توسيع القواعد الضريبية؛ وأن تنهض بإدارة المالية العامة. كما ينبغي إعادة هيكلة السياسة الضريبية بشكل يركز أكثر على إيرادات الضرائب المباشرة (على الدخل والثروة) وأقل على الضرائب غير المباشرة (على الاستهلاك). كما ينبغي تحسين أدوات تحصيل الضرائب لمعالجة التهرب والفساد عبر النهوض بمؤسسات الدولة وزيادة المساءلة. كذلك من المهم تكثير الشرائح الضريبية لتحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية.

ولتحسين المساواة الاقتصادية والاجتماعية، من الضروري إعادة تقييم السياسات الضريبية، ورفع المعدلات الحدية لضريبة الدخل الشخصي بالنسبة لأصحاب

الدخل المرتفع، وكذلك بالنسبة للاستثمارات التي تحقق عائدات مرتفعة على المدى القصير، مع خفض هذه المعدلات بالنسبة لذوي الدخل المنخفض والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. من الضروري أيضاً إعادة تصميم الحوافز الضريبية بحيث لا تقتصر على تحفيز الاستثمارات الكبيرة فحسب، بل أيضاً الشركات الصغيرة والمتوسطة والتي تشكل أكثر من 95 بالمئة من الأعمال التجارية في معظم الدول العربية – وبالتالي تسهم إسهاماً كبيراً في نمو الناتج المحلي الإجمالي وتوفير فرص العمل. هذه الشركات تحديداً يمكنها القيام بأدوار حيوية في إعادة توزيع الدخل والثروة، وكذلك في الحد من التفاوتات المناطقية داخل الدول عبر اجتذاب رؤوس الأموال نحو المناطق الأقل نمواً.

3

سياسة الاستثمار

سامر عبود

سياسة الاستثمار

سامر عبود

يعتبر تمويل سياسة التنمية من الأسئلة المركزية التي تواجهها أية حكومة. تنطوي التنمية على التزامات مالية قصيرة الأجل وأخرى طويلة الأجل لا بد منها لتحقيق أهداف ونتائج معيّنة. تتحقق هذه الالتزامات المالية عبر الاستثمار العام والخاص، ولكل منهما تحدياته بالنسبة للحكومات. الاستثمار العام يعتمد بشكل أساسي على قدرة الدولة على تحصيل إيرادات عبر آليات محدّدة كالضرائب، وعلى تعبئة هذه الموارد المالية نحو تحقيق أهداف سياسة التنمية. أما الاستثمار الخاص فيتم اجتذابه من خلال فرص استثمارية وهياكل قانونية وسياساتية ومؤسساتية مصمّمة لتشجيع وتسهيل دخول رأس المال الخاص إلى الاقتصاد الوطني. في ظل اقتصاد عالمي يزداد تمحوراً حول حركة رأس المال، صار يمكن للاستثمارات الخاصة أن تأتي من أي مكان في العالم تقريباً. وقد دفعت المؤسسات المالية الدولية باتجاه رفع القيود المفروضة على تدفق رأس المال وإلغاء القوانين الناظمة للاستثمار، مبرّرة ذلك بوصفه وسيلة ضرورية لتلبية الاحتياجات الاستثمارية للبلدان الفقيرة برأس المال عن طريق رأس المال العالمي.

كان التحول نحو زيادة الاستثمار الخاص مدفوعاً بعاملين أساسيين: أولاً وصفات أيديولوجية تؤكد أن حافز الربح سيزيد الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي؛ وثانياً الركود وفشل التنمية تحت القطاع العام في فترة ما بعد الاستعمار. والواقع أن أهم الحجج التي يقدمها الفكر التنموي المعاصر هو أن حافز الربح، بما ينطوي عليه من قطاع خاص وسوق حرّة، هو أنجع السبل لتوزيع الموارد وتحقيق الأهداف التنموية. لذا يجب أن تقتصر وظيفة الحكومة على تهيئة الظروف المواتية للاستثمار الخاص لكي تتحقق الأهداف التنموية؛ تفترض هذه الحجة مسبقاً وجود قطاع عام يعتريه الضعف أو القصور أو الفساد. وهكذا روّجت المؤسسات المالية الدولية بضراوة لخفض الإنفاق العام وتقليل الأعباء المالية على الحكومات، وفي الوقت نفسه شجّعت على إلغاء الضوابط الناظمة للاقتصاد بهدف تمكين رأس المال الخاص من التدفق. وقد تبنت العديد من الدول العربية سياسات منسجمة مع هذه الأفكار، سواء من خلال وصفات مشروطة أم غير ذلك.

لكن المعادلة بين الاستثمار العام والخاص ليست صفرية، وما من منافسة محتدمة بينهما. العلاقة بين الاستثمارين الخاص والعام في الحقيقة أكثر تشابكاً وتكاملاً مما هو شائع. تشير معظم الدرسات إلى أن الإستثمار العام القوي شرط مسبق لإنتاجية الاستثمار الخاص، كما أن هناك إجماعاً على أن زيادة الاستثمارات العامة

تزيد إنتاجية رأس المال الخاص. بل إن لتراجع الإنفاق الاجتماعي أو تردّي البنية التحتية تأثيرات سلبية واضحة على الإنتاجية. هذه الاستنتاجات ثابتة في جميع أنحاء الشمال أو الجنوب العالمي. أخيراً، يعزّز الاستثمار العام إنتاجية الاستثمار الخاص عبر الإنفاق على البنى التحتية والخدمات الاجتماعية، مما يكمّل الاستثمار الخاص. ففي حين يعمل رأس المال الخاص بدافع الربح، تعتبر الاستثمارات العامة ضرورية للدفع نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية. لذلك يشكل وجود الاستثمارات العامة ومتانة السياسات العامة شرطَين لازمَين لنجاح الاستثمار الخاص في النهوض بالعدالة الاجتماعية.

رغم ذلك تسعى سياسة الاستثمار في العقود الأخيرة إلى الحدّ من الاستثمار العام لصالح تعزيز فرص رأس المال الخاص في دخول مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني[50]. بالنسبة للعدالة الاجتماعية والسياسات الاجتماعية عموماً، يعني ذلك تعهّد الدول بالتزامات سياسية دون تخصيص موارد مالية للوفاء بها؛ فهي تكتفي بسياسات تسعى نحو العدالة الاجتماعية من خلال تعزيز نشاط القطاع الخاص. كانت خصخصة التعليم مثلاً، وانتشار المدارس الخاصة من المرحلة الابتدائية وحتى التعليم العالي، سمة عامة شهد عليها الجيل الأخير في جميع البلدان العربية. يزعم المنطق الكامن وراء هذه التحولات أن العدالة الاجتماعية والأهداف الاجتماعية يتحققان عن طريق السوق وليس القطاع العام، ما يعني ضرورة تقليص دور مؤسسات الدولة والقطاع العام في تقديم الخدمات، مع تواصل خصخصة خدمات أساسية مثل الرعاية الصحية. وقد تعاظمت بالتوازي مسؤوليات المنظمات غير الحكومية نتيجة غياب الخدمات التي يحتاجها عدد متزايد من السكان. إن ظاهرة المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الحكومية-الحكومية التي نمت في العقود الأخيرة هي نتيجة مباشرة لقيام الدول بتوجيه السياسة الاجتماعية عبر مختلف الجهات الخاصة. هذان تغيّران بنيويان بارزان أدى إليهما توسّع الاستثمار الخاص.

إن التركيز على المزيد من الاستثمار الخاص في المنطقة العربية مدفوع بالمنطق العالمي لحركة رأس المال، وبالركود الماثل للعيان لنموذج التنمية التي يقودها القطاع العام، والذي صار يعتبر فاسداً وقاصراً وعاجزاً عن قيادة التنمية. وقد جاءت التغيرات الديموغرافية في المجتمعات العربية، بالتوازي مع تغيرات أوسع نطاقاً في الاقتصاد السياسي العالمي، لتعطي تبريراً إضافياً لهذا التحول في سياسات الاستثمار. إلا أن معظم التحديات التي تعيشها المنطقة بقيت على حالها بل وتفاقمت أيضاً. ومن أبرز التحديات التي تواجه سياسة الاستثمار: أولاً، كيفية التعاطي مع الخصائص الاجتماعية والديموغرافية لمنطقة شديدة التقلّب؛ ثانياً كيفية ضمان فرص عمل مستقرة وآمنة ومجدية؛ وثالثاً كيفية تعزيز المساواة في توزيع الموارد الاقتصادية خلال مرحلة النمو. تشمل العديد من هذه التحديات ربط هياكل سوق العمل بالاستثمار، والنهوض بالقوانين التي تضمن المساهمة الإيجابية للاستثمار

50) Matar 2014

في أهداف السياسة الاجتماعية. كما تشمل أيضاً ربط هياكل وقدرات المشاريع التجارية بالسياسات بشكل يحفّز النشاط الاقتصادي ويحقق الأهداف الاجتماعية. حتى الآن لم يجنِ شباب المنطقة، وهم أغلبية سكانها، أي فائدة من المكاسب الاقتصادية الأخيرة، وهم يعانون من فقدان شبه تام للأمن الوظيفي ومن انحسار شديد للخدمات الاجتماعية. تأثرت النساء والمجتمعات الريفية بشكل خاص بهذه الاتجاهات، وهي اتجاهات آخذة في التسارع منذ عدة سنوات وليس في التراجع. لذلك تحتاج سياسة الاستثمار إلى التركيز على معالجة انعدام الأمان والاستقرار عند هذه الشرائح السكانية من أجل النهوض بالعدالة الاجتماعية.

3.1 الاستثمار والعدالة الاجتماعية

يرى عدد من الاقتصاديين وغير الاقتصاديين في زيادة الاستثمار وزيادة التنمية شيئاً واحداً. لكن هذا غير ثابت من الناحية التجريبية، إذ يمكن تشرّب كميات كبيرة من الاستثمارات الخاصة والعامة دون تحقيق أي نتائج تنموية إيجابية. لهذا السبب بالتحديد نلاحظ ظاهرة النمو الاقتصادي المترافق مع الركود التنموي، والذي يميّز عدة اقتصادات عربية قبل 2011. إن الإشادة بتجارب اعتبرت ناجحة مثل مصر وتونس أتت تحديداً بسبب إيجابية المؤشرات الاقتصادية الكلية. لكن ذلك يتجاهل أن «نجاح» الاقتصاد الكلي ليس كافياً لتوليد زخم يدفع باتجاه التنمية. لذا لا بد من التخلي عن الفرضية القائلة إن زيادة الاستثمار وحدها تؤدي إلى نتائج تنموية إيجابية. بدلاً من ذلك ينبغي النظر في كيف –وفي أي مجال– يمكن للاستثمار المساهمة في التنمية بشكل إيجابي، وذلك بالضد من الاستثمارات التي تحقق آثاراً محدودة أو حتى سلبية على التنمية.

يصح هذا بشكل خاص في العالم العربي، حيث يجري تدوير إيرادات النفط المرتفعة في جميع أنحاء المنطقة على شكل استثمارات. تتركز معظم هذه الاستثمارات في عدد محدود من القطاعات الشديدة الاعتماد على المضاربة، كالعقارات، أو المشاريع التجارية ذات الآثار التنموية المحدودة كالمولات.[51] قد يكون لبعض أشكال استثمارات المضاربة في العقارات أو الخدمات المالية آثار إيجابية على مؤشرات الاقتصاد الكلي، لكنها لن تساهم في النمو المتكافئ بأي شكل مباشر. وبينما قد تساهم أشكال محددة من الاستثمار الخاص في النمو، فإن أشكالاً أخرى من الاستثمار (وخاصة العام) في البنى التحتية الاجتماعية والمادية تساهم بشكل مباشر في تحقيق العدالة الاجتماعية.

يعتبر تكوين رأس المال الإجمالي طريقة أدق لقياس أثر الاستثمار، حيث يستبعد عوامل كالمضاربة على الأراضي أو الخدمات المالية. يشير مؤشر إجمالي تكوين رأس المال إلى زيادة الأصول المادية الصافية التي تملكها المؤسسات التجارية والأسر الخاصة في بلد من البلدان، إلا أنه لا يأخذ في الاعتبار اهتلاك أو تراجع قيمة الأصول الموجودة. عبر استبعاد عمليات شراء الأراضي والمعاملات المالية والأصول القائمة

51) Hanieh 2011

واهتلاك الأراضي والأصول، يعطي تكوين رأس المال الإجمالي صورة مركزة عن الزيادة الفعلية في مجموع الأصول الصافية في بلد من البلدان أو منطقة من المناطق. وهو بذلك يقدم صورة أكثر موضوعية لكافة الاستثمارات الجديدة.

باستثناء دول الخليج، بقي تكوين رأس المال الإجمالي في المنطقة العربية ثابتاً نسبياً ين عامي 2010 و2014 كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول 3.1 نسبة إجمالي تكوين رأس المال من إجمالي الناتج المحلي في الدول العربية غير الخليجية: 2010-2014 [52]

السنة	نسبة تكوين رأس المال الاجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
2010	28,2
2011	26,0
2012	26,6
2013	26,0
2014	28,2

رغم أن تكوين رأس المال الإجمالي يقدم مؤشراً أدقّ للنمو الصافي للأصول، إلا أنه لا يقدم إجابات شافية على السؤال المتعلق بكيفية مساهمة الاستثمار في العدالة الاجتماعية. تحاول الأقسام التالية في هذا الفصل تقصّي النتائج التي حققتها أنماط الاستثمار العام والخاص والمشترك في المنطقة العربية، قبل أن تختم باقتراحات حول تحسين سبل ربط سياسة الاستثمار بأهداف العدالة الاجتماعية.

3.2 استثمارات القطاع العام

جرت هيكلة الاستثمارات العامة والخاصة في العالم العربي أثناء اندماج المنطقة في الاقتصاد العالمي في مرحلة ما بعد الاستعمار. وقد ساهمت ثلاثة عوامل رئيسية في هيكلة أنماط الاستثمار العام والخاص في المنطقة: الحرب والنزاعات، الريع النفطي، النيوليبرالية. فمن جهة، أدت النزاعات في المنطقة منذ الستينات إلى استمرار الحكومات في تخصيص قدر أكبر من الأموال العامة للإنفاق العسكري على حساب المسائل الاجتماعية. ومن جهة أخرى أتاحت وفرة الريع النفطي وتدويره في الاقتصاد الإقليمي (على شكل منح وقروض وتحويلات عمّال واستثمارات) القيام بمشاريع استثمار عام في التصنيع والبنى التحتية الاجتماعية في العديد من دول المنطقة، مما أدى لتحقيق عدة مكاسب تنموية.

52) المصدر: http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ANE.GDI.TOTL.ZS

وبالإضافة إلى توفيره مجموعة أوسع من الخدمات، أدى توسيع القطاع العام إلى إنشاء فرص عمل لأعداد متزايدة من السكان. لكن هذا النموذج التنموي، مع مرور الوقت، بدأ بالركود وحلّ محلّه تركيز متزايد على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية كمصدر رئيسي للاستثمار، مما استتبع تراجعاً تدريجياً في مستويات النفقات الاستثمارية العامة.

كان لهذه الأنماط آثار بالغة على التقدم الاجتماعي في المنطقة، حيث أدت إلى مكاسب اجتماعية متباينة ومتفاوتة سواء بين أو داخل البلدان. على سبيل المثال، لاحظت دراسة للسياسات التنموية في المغرب وتونس وموريتانيا تزايد معدلات الفقر والتفاوت في الأرياف والأطراف التي تقع خارج المناطق المستهدفة بشكل رئيسي من عمليات التنمية.[53] كانت هناك بالفعل مكاسب ملحوظة ومهمة في بعض مؤشرات الصحة (انخفاض عدد الوفيات) والتعليم (انحسار الأمية) وكذلك في مؤشرات الاقتصاد الكلّي العامة التي توحي بنموّ مطّرد في عدة بلدان. إلا أن هذه الإنجازات كانت إلى حد كبير تغطية على فشل سياسة الاستثمار في توليد تنمية واسعة النطاق، وفي مكافحة الفقر وتوسيع الفرص الاقتصادية لأعداد متزايدة من السكان.[54] وبينما كانت التحديات الاجتماعية والاقتصادية تتنامى في المنطقة العربية، كان الاستثمار العام يتراجع بشكل مطّرد منذ أوائل الثمانينات حتى عام 2000، قبل أن يرتفع لفترة وجيزة حتى 2011 ثم يستأنف تراجعه بحدّة أكبر.[55] يمكن إرجاع هذه التحولات إلى نوبات الاضطراب السياسي الإقليمي، وانخفاض القدرة الاستيعابية للاقتصادات العربية، وضعف الطاقة الإنتاجية لمعظم مؤسسات المنطقة. مع كل ذلك، بقي الإنفاق على الاستثمار العام في الدول العربية من بين أعلى المعدلات بالمقارنة مع بلدان أخرى غير غربية.

وبقي حجم الاستثمار العام في معظم الدول المنتجة للنفط أكبر منه في الدول المستوردة للنفط، ما يعزى إلى انحسار المصادر المالية في الأخيرة. يفسر ذلك أيضاً نموّ حجم الاستثمار العام في العقد الأول من هذا القرن، حين ارتفعت أسعار النفط بشدّة وشارك معظم منتجي النفط في رفع مستويات الإنفاق العام. لكن في أوقات التقشف المالي تلجأ دول المنطقة غالباً إلى تعزيز إيرادتها عبر إلغاء المساعدات الاجتماعية مثل دعم الأسعار. يرجع ذلك جزئياً إلى محدودية قاعدة الإيرادات في الدول العربية، والتي ما تزال إلى حد كبير تعتمد على الريع والدين الخارجي. كذلك أدّى ضعف إدارات وقوانين الضرائب إلى تضاؤل القاعدة الضريبية، حيث تأتي نسبة صغيرة فقط من إجمالي الإيرادات عن طريق الضرائب المباشرة. في الوقت نفسه أدّت حوافز الاستثمار في عدة دول إلى عدة ثغرات قانونية في الضرائب الخاصة بأرباح الشركات، وهي تكلّف مئات ملايين الدولارات من الإيرادات المهدورة سنوياً.

53) صندوق التنمية الأفريقي (2011)
54) (El-Ghonemy)1998
55) (Cammet et al) 2015

في سياق الأزمة المالية تم تقليص الإنفاق على البرامج الاجتماعية غالباً بهدف التعويض عن الخسائر. من هنا شهد الجيل الماضي في جميع أنحاء المنطقة العربية تراجعاً في الإنفاق العام، بما في ذلك في الدول المنتجة للنفط. فمثلاً بلغ الاستثمار العام في الثمانينات حوالي 15-14 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في جميع الدول العربية تقريباً، لكنه انخفض مع أوائل التسعينات ليصل إلى 7-6 بالمئة.[56] يمكن إرجاع ذلك جزئياً إلى تنامي حجم النفقات المتكررة ضمن الموازنات الوطنية، الأمر الذي قلّص حصّة الاستثمار العام من الموارد. كان من المفترض أن يقابل تناقص الاستثمارات العامة تزايد الاستثمارات الخاصة، لكن ذلك لم يتحقق بما يكفي لتلبية احتياجات الاستثمار والتنمية. كل ذلك حصل رغم التخفيض الحادّ لمسؤوليات الدول في الرعاية الاجتماعية. وفي حين ساهم ارتفاع أسعار النفط منتصف العقد الماضي في تزايد الاستثمارات العامة، إلا أن هذا التزايد لم يلبث أن توقف ثم ذهب في الاتجاه المعاكس في نهاية المطاف مع استقرار أسعار النفط.

يتمثل أحد أبرز التحديات الاقتصادية المطروحة على المنطقة في التغلب على إرث تسييس القطاع العام وغياب المساءلة والتشاور وعدم إشراك المواطنين في صنع القرار العام. معظم مؤسسات القطاع العام في المنطقة غير خاضعة للمساءلة أمام عامة الناس، وهي تمثّل وتنقل قرارات النخبة لا القرارات الشعبية. يؤدي هذا الواقع إلى ضعف مؤسسات الدول العربية، مما يؤثر سلباً على إدارتها للخدمات الاجتماعية.

وقد انحسر الاستثمار العام في المجالات التي تؤثر بشكل مباشر على العدالة الاجتماعية، كالرعاية الصحية والتعليم. توفّرت هذه الخدمات أكثر فأكثر في الأسواق الخاصة، مما زاد اعتماد الناس في جميع أنحاء العالم العربي على المستشفيات والمدارس الخاصة وزاد بالتالي أعباء الأسر والعائلات. شهدت المنطقة أيضاً ظاهرة العمل الإضافي، حتى بين موظفي القطاع العام، ففي مصر مثلاً يعمل الكثير من المعلّمين في وظائف ثانوية كعمّال أو معلّمين خصوصيين لتلبية احتياجات عائلاتهم. هذا حال كثيرين في جميع أنحاء المنطقة. علاوة على ذلك، أدى التوجه الجديد للدولة فيما يتعلق بالاقتصاد الوطني وتوفير الخدمات الاجتماعية إلى لجوء أعداد متزايدة من المواطنين العرب إلى المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجمعيات الخيرية التي تقدم خدمات اجتماعية. ينطبق ذلك بصفة خاصة على المناطق الريفية، حيث تتولى الجهات الفاعلة غير الحكومية أدواراً أساسية في حياة الناس اليومية.

وبينما تراجع استثمار القطاع العام بالقيمة الحقيقية، لم يتحقق شيء من الوعود بأن الأسواق والجهات الفاعلة الخاصة ستنهض بتلك الأدوار التوزيعية. كما تزامن ذلك مع تركز الناتج المحلي الإجمالي في قطاع الخدمات وتراجع مساهمة كل من قطاعَي الزراعة والصناعة فيه. وهكذا أدت السياسات الاقتصادية في جميع أنحاء العالم العربي إلى تحفيز نمو قطاعات الخدمات على حساب القطاعَين الزراعي

56) صندوق النقد الدولي (2015)

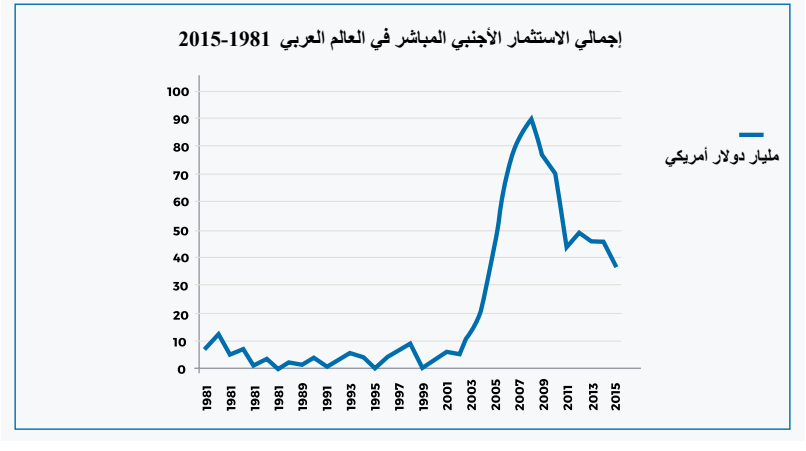
والصناعي. وقد عانى الكثير من المواطنين العرب من إلغاء الإعانات وخفض الإنفاق على الخدمات الأساسية، في حين تدهورت الخدمات الاجتماعية من حيث الجودة. بالطبع كانت الآثار متباينة بين البلدان والمناطق، ففي الخليج العربي معظم مؤشرات التنمية مرتفعة للغاية، لكنها في بقية دول المنطقة أدنى من غيرها من البلدان الأكثر تقدماً من الناحية الاقتصادية.

3.3 استثمارات القطاع الخاص

إزاء انحسار الإيرادات العامة وركود القطاع العام، سعت الدول لتسهيل نفاذ المزيد من رأس المال الخاص إلى المنطقة بهدف تحفيز التنمية. حدث ذلك عبر سلسلة إصلاحات اقتصادية جرت في عدة دول منذ السبعينات. كان هدف هذه الإصلاحات عموماً إبعاد الدولة عن دورها المركزي في الاقتصاد وترسيخ دور الأعمال الخاصة ليحل محل الدولة في تحفيز عملية التنمية. ازدادت الاستثمارات الأجنبية الخاصة في المنطقة تدريجياً خلال العقد الماضي، قبل أن تنخفض بشدة بعد 2010 في أعقاب الانتفاضات العربية. فقد بلغ حجم الاستثمار الأجنبي نحو 90 مليار دولار في عام 2008، لكنه هبط إلى أكثر من النصف ليصل إلى 37 مليار دولار بحلول عام 2015. علاوة على ذلك، تتوزّع الاستثمارات الأجنبية الخاصة بشكل غير متكافئ في المنطقة، إذ تتلقى السعودية والإمارات وحدهما 40 بالمئة من مجموع هذه الاستثمارات.[57]

يوضح الشكل 3.1 هذه التطورات في المنطقة، حيث بقيت الاستثمارات الأجنبية الخاصة منخفضة نسبياً باستثناء طفرة منتصف العقد الماضي التي نجمت عن الارتفاع الكبير في أسعار النفط.

الشكل 3.1 إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم العربي: 1981-2015 [58]



57) قاعدة البيانات الإحصائية للبنك الدولي، متاحة على الرابط: http://data.worldbank.org/

58) بيانات البنك الدولي، متاحة على الرابط http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD

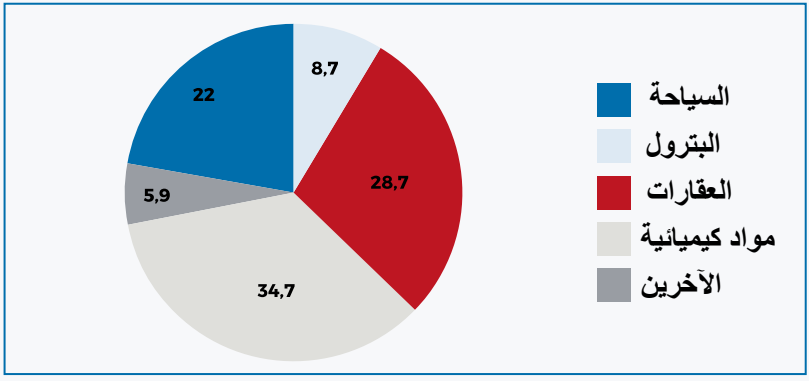
كان أكثر من نصف الاستثمار في الدول المصدّرة للنفط منحصراً في هذين القطاعين بين 2003 و2015. أما بالنسبة للبلدان العربية المستوردة للنفط، فقد بلغ حجم الاستثمار في هذين القطاعين خلال الفترة نفسها حوالي 63 بالمئة من إجمالي الاستثمارات. بالمقابل بقي الاستثمار في مجال التصنيع ضئيلاً للغاية في تلك الفترة. معظم الاستثمارات لم تؤدِّ إلى زيادة في فرص العمل[59].

يؤدي عجز القطاع الخاص المحلي عن لعب دوره في تحفيز الاستثمار لتفاقم مشكلة محدودية الاستثمار الأجنبي الخاص. ثمة عدة عوامل تساهم في ذلك العجز، منها ضعف قوانين حقوق الملكية أو عدم تطبيقها، وكذلك عدم توفر رأس المال وتسهيلات القروض، ونقص سياسات التحفيز، والفساد والمحسوبية، وأخيراً ضبابية البيئة التشريعية.

كذلك يعتبر هيكل الاستثمار الخاص، الأجنبي منه أو المحلي، مما يحد من مساهمته في تحقيق أي مكاسب اجتماعية.[60] فبالاضافة إلى تركّزه جغرافياً في مناطق متطورة أصلاً (كما ذكر أعلاه)، يتوزّع الاستثمار الخاص بشكل غير متكافئ بين القطاعات، فهو ينزع إلى استهداف الموارد الطبيعية والقطاعات غير القائمة على التداول التجاري، كالعقارات والبناء. كما يستهدف الاستثمار الخاص المحلي قطاعَي السياحة والمصارف، كما هو الحال في سوريا وتونس والمغرب وأماكن أخرى. لكن قدرة هذه القطاعات على توليد فرص العمل تبقى محدودة، بينما تعتمد القطاعات غير القائمة على التداول التجاري في معظم الأحيان على العمالة الموسمية أو الطارئة أو الأجنبية. أما قطاعات التصنيع أو البنية التحتية أو الخدمات التي تنشئ فرص عمل على نطاق واسع فما يزال الاستثمار الخاص فيها محدوداً للغاية في المنطقة. من جهة أخرى، تظهر المشاريع الاستثمارية تحيّزاً واضحاً نحو المدن، حيث أدى غياب مجالس محلية أو سلطات ريفية قوية قادرة على تطوير وجذب المشاريع الاستثمارية من جهة، وتركيز معظم الحكومات على تعزيز الاستثمار في المدن من جهة أخرى، إلى فجوات كبيرة بين حجم الاستثمارات في المدن وحجمها في الأرياف في المنطقة. ومن مساوئ الاستثمار الاجنبي تركّزه غالباً في «المناطق صناعية»، حيث الحوافز مضمونة لكن القيمة المضافة التي يتم توليدها محدودة.

59) قاعدة البيانات الإحصائية للبنك الدولي.
60) المنتدى الاقتصادي العالمي (2012).

الشكل 3.2 تراكم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم العربي حسب القطاع: 2003-2015 [61]



لعل أبرز نتائج التركّز الجغرافي والقطاعي للاستثمار الأجنبي الخاص وتراجع استثمارات القطاع العام ضعف إنتاجية الاستثمار في المنطقة ككل. تعتبر الإنتاجية في العالم العربي متدنية للغاية، ومعظمها يتأتى من منتجات ذات قيمة مضافة متدنّية.[62] كذلك تعتبر معدلات الإنفاق على البحث والتطوير في المنطقة العربية من بين أدنى المعدلات في العالم، إذ يتم استيراد المعرفة العلمية والتكنولوجية بدلاً من تطويرها داخلياً. وبينما ما تزال أوجه التقدم التكنولوجي محدودة (باستثناء قطاعات الموارد الطبيعية)، ما تزال معظم الاقتصادات العربية غارقة في إنتاج ذي تقنيات متخلفة وقيمة مضافة متدنية. ذلك لا يثبّط الاستثمار فحسب، بل يؤثر سلباً على أسواق العمل والعاملين.[63] إن عدد المواطنين العرب العاطلين عن العمل أو العاملين في أشكال العمالة الطارئة (كالعمل الموسمي أو القطاع غير الرسمي) تجاوز عدد العاملين في سوق العمل الرسمي منذ عام 2000.

ثمة مسألة رئيسية هنا، تتمثل في أن الكثير من الشركات في العالم العربي هي من الحجم الذي يصنفها كشركات صغيرة ومتوسطة الحجم. يمكن لهذا النوع من المشاريع أن يكون رافعة للعدالة الاجتماعية، فهو يوفر العديد من الوظائف والمزايا الأخرى لأعداد كبيرة من الناس. بيد أن الأطر السياساتية والتشريعية لم توفّر السبل الكافية لجعل الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم روافع للاستثمار والنموّ. في سوريا مثلاً صدر القانون رقم 10 لعام 1991 ليكون حجر الزاوية في تشريع الاستثمار الخاص وبالتالي التخفيف من حدة البطالة. ومع أن أكثر من مليوني سوري انضموا للقوى العاملة بين عامي 1991 و2005، إلا أن المشاريع الاستثمارية التي تم إقرارها

61) بيانات صندوق النقد الدولي، متاحة على الرابط http://www.imf.org/en/Data

62) 2015 (Kadri)

63) المنتدى الاقتصادي العالمي (2012)

بموجب القانون لم تنشئ أكثر من ستة آلاف فرصة عمل سنوياً خلال تلك الفترة.[64] قبل اندلاع الحرب كانت أكثر من 96 بالمئة من الشركات السورية تصنّف كشركات صغيرة ومتوسطة الحجم. هناك حاجة لسدّ الفجوة بين السياسات والقدرات لتمكين القطاع الخاص المحلي في العالم العربي من القيام بدور ريادي في الاستثمار.

هذه المسألة محورية، ولا سيما مع تزايد الاعتراف بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم كروافع للتنمية والعدالة الاجتماعية. والحال أن دولاً كثيرة في مختلف أنحاء العالم أنشأت وزارات متخصصة ووضعت سياسات موجّهة بهدف تعزيز قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم[65]، في إقرار عالمي بقدرة الشركات الأصغر حجماً، وليس فقط الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات، على المساهمة في النهوض بأهداف العدالة الاجتماعية. تتمثل إحدى المشكلات الكبرى في العالم العربي على هذا الصعيد في القيود الصارمة والإجراءات المباشرة وغير المباشرة التي تحدّ من دور الشركات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد[66]، مما يضعف قدرتها على المساهمة الإيجابية في التنمية والعدالة الاجتماعية في العالم العربي كما تفعل مثيلاتها في أماكن أخرى من العالم[67].

خلال مرحلة اللبرلة الاقتصادية التي انطلقت في التسعينات، أدت الإصلاحات الاقتصادية في المنطقة العربية إلى دعم وتقوية النخب القائمة غالباً. بعبارة أخرى، كان يراد دوماً من اللبرلة أن تكون انتقائية وأن تخدم مصالح مجموعة ضيقة من الأفراد والتكتلات الكبرى. ومع أن قاعدة المستفيدين من اللبرلة توسّعت بالتأكيد مع مرور الوقت، إلا عمليات التعاقد وغيرها من مزايا اللبرلة أخذت بالتراكم بشكل رئيسي لصالح شبكات البزنس المحلي ورأس المال الإقليمي (وخاصة الخليجي) والشركات الدولية. أما الشركات الأصغر التي تشكل عصب القطاع الخاص المحلي فقد كانت مكاسبها محدودة من حيث الاستثمار والتوسّع وأسهم رأس المال. وقد فاقم هذا الواقع غياب السياسات والبرامج الاجتماعية الموازية التي كان يمكن أن تدفع باتجاه العدالة الاجتماعية – وهو ما يشار إليه عادةً بمصطلح «النمو الشامل». فالاستثمار لا يؤدي بحد ذاته إلى التنمية والدفع باتجاه العدالة الاجتماعية، بل إنه عاجز عن ذلك ما لم ترافقه سياسات تحمي العمال، وتزيد فرص التشغيل، وتحدّد وتحمي حقوق العمل والحقوق الاجتماعية، وتساعد على توزيع الثروة الناشئة عن الاستثمار لتعمّ فوائدها المجتمع بأسره. بغياب كل ذلك يظلّ النمو الشامل في العالم العربي بعيد المنال، فقد ركّزت السياسات على جانب واحد فقط من المعادلة: اجتذاب المستثمرين.

ثمة مسألة كبرى أخرى تعيق القطاع الخاص عن القيام بدور فعّال في العدالة الاجتماعية، هي البيئة الاقتصادية التي تعمل ضمنها معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة. بكل بساطة، شرط الاستقرار الاقتصادي والسياسي غائب في المنطقة إلى أبعد الحدود، بينما الضمانات المتعلقة بالاستثمار وحقوق الملكية –إن وجدت– ما

64) (Jamil) 2007

65) منظمة العمل الدولية (2010)

66) Azour 2014

67) Azour 2014

تزال هشة في أحسن الأحوال، مما يدفع الكثير من رؤوس الأموال العربية للاستثمار بعيداً عن المنطقة أو للتوجه إلى الاستثمار في أصول غير إنتاجية. بالتالي فإن غياب الأمن الاقتصادي لا يشجع المستثمرين على توظيف رؤوس أموالهم في قطاعات إنتاجية. تتسم بيئة التي يواجهها القطاع الخاص في المنطقة إذاً بشدة التعقيد والتقييد، وبغياب الضمان المؤسساتي والسياسي للأمن الاستثماري.

3.4 الشراكات بين القطاعين العام والخاص

تشير جميع الأدلة المستقاة من الفترة النيوليبرالية أن الإصلاحات الهيكلية الواسعة النطاق التي شهدها العالم العربي (والتي شملت إلغاء برامج الإنفاق الحكومية، والانتقال إلى مختلف اتفاقيات التجارة الحرّة الثنائية والمتعددة الأطراف، وزيادة الاعتماد على القطاع الخاص في الاستثمار التنموي) قد فشلت إلى حد كبير في الوفاء بوعودها بتحقيق نمو يقوده القطاع الخاص. استجابة لذلك سعت عدة حكومات لإيجاد حوافز جديدة للاستثمار على شكل شراكات بين القطاعين العام والخاص، والتي ذهبت بمعظمها لمشاريع البنى التحتية وتوفير الخدمات العامة، أي المجالات التي لم يحقق فيها الاستثمار، سواء العام أو الخاص، التقدم المطلوب. يحتاج العالم العربي إلى استثمار كبير بجميع المقاييس في البنى التحتية المادية مثل شبكات النقل والكهرباء والمياه والصرف الصحي والريّ، وكذلك في البنى التحتية الاجتماعية كالمدارس والمستشفيات. هناك تباينات هائلة في نوعية البنى التحتية المادية والاجتماعية، سواء بين بلدان المنطقة، حيث تتمتع بلدان الخليج ببنية تحتية شديدة التطور بالمقارنة مع البلدان العربية الأخرى، أو بين المناطق داخل كل بلد، حيث يلاحظ اختلافات كبيرة بين المناطق الريفية والمدنية في جميع البلدان تقريباً.

المنطلق الأساسي للشراكة بين القطاعين العام والخاص يتمثل في حثّ الاستثمار الخاص على تطوير البنى التحتية وتوفير الخدمات الاجتماعية عبر الربط بين رأس المال الخاص والعام وخلق مختلف الحوافز الاستثمارية اللازمة. مع ذلك تتسبب هذه الشراكات في انتقال الأموال العامة إلى المصالح خاصة من خلال آليتين أساسيتين: رسوم الاستخدام (مثل رسوم العبور أو أسعار الخدمات)؛ ودفع استحقاقات الشركات الخاصة من المال العام لقاء إدارة وتشغيل المشاريع. إن شروط العديد من هذه الشراكات متحيزة للمصالح الخاصة وتضع أعباء مالية كبيرة على القطاع العام، حيث تبقى الملكية للدولة مع انتقال السيطرة الإدارية إلى القطاع الخاص. وعلى الرغم من صدور عدة قوانين في المنطقة لتنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص ولفتح حيّز استثماري مشترك، منها القانون رقم 67 لعام 2010 في مصر مثلاً، إلا أن الكثير من المشاريع المشتركة أسفرت عملياً عن منح العقود لنخب اقتصادية مقربة من الأنظمة الحاكمة.

الأسوأ من ذلك أن حوالي 88 بالمئة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص بين 1990 و2011 كانت إما في قطاع الاتصالات (64 بالمئة) أو قطاع الطاقة (24 بالمئة)، وكلاهما يتضمن شراء مباشراً للخدمات من قبل المستهلكين وبالتالي استثماراً مضمون الأرباح.[68] بالمقابل تعتمد مشاريع البنية التحتية في مجالات كالمياه والنقل على الإعانات والمدفوعات الحكومية، وبالتالي فهي أقل جاذبية بالنسبة للباحثين عن فرص استثمارية. بالنتيجة لم يؤدّ التحول نحو المزيد من الاستثمارات الخاصة والتعويل على الشراكات بين القطاعَين إلى زيادة الاستثمارات بالمجمل، بل فقط إلى تركيز رأس المال الاستثماري على قطاعات معينة بالتوازي مع تراجع عام في النفقات الاستثمارية العامة. وهكذا فإن المنطقة فشلت وضوحاً في تعزيز الاستثمار الخاص، وهو الهدف الذي تحولت نحو مختلف أشكال الخصخصة بحجّة السعي إليه.

3.5 تحديات الاستثمار

كثيراً ما ينظر إلى سياسة الاستثمار من زاوية ضيقة تتمثل في التركيز على تحقيق النمو. لكن لا يمكن بحال من الأحوال أن يلبّي النمو وحده الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لمعظم المواطنين العرب، أو أن يحقق قدراً أكبر من العدالة الاجتماعية، ما لم يتوجه الاهتمام أيضاً إلى مسألة التوزيع. ومع انحسار الاستثمار الخاص ذي المصادر الأجنبية والمحلية في معظم أنحاء المنطقة وتركّزه في منطقة الخليج، وركود الاستثمار العام وتكفّل الإرث السياسي للفساد بانعدام ثقة الناس في القطاع العام، ثمة حاجة لأساليب جديدة في التفكير في كيفية تفعيل الاستثمار العام والخاص بأشكال تكميلية تساعد على التغلب على تلك العقبات الهيكلية والبدء بتحقيق بعض الأهداف الأوسع للاستثمار.

المفارقة المذهلة أن أبرز توصيات المؤسسات المالية الدولية وواضعي السياسات وقادة الأعمال، في ظل الانتفاضات العربية المدفوعة إلى حد كبير بالمخاوف الاجتماعية-الاقتصادية للسكان، نصّت على تعميق إصلاحات السوق وتوسيع الخصخصة. وهكذا فإن الحل المزعوم لمشكلات الركود الاقتصادي وانحسار الخدمات الاجتماعية يكمن في مواصلة الإجراءات نفسها التي أدت إلى تلك المشكلات. إن تحرير الأسواق الذي انطلق في التسعينات بكل بساطة فشل في تحقيق مكاسب التنمية الموعودة، بينما تركزت المكاسب القليلة التي تحققت على مستوى الاقتصاد الكلي ضمن فئات معينة ولم تعمّ بالفائدة على السكان بصفة عامة.

من هنا لا بد من إعادة توجيه سياسة الاستثمار بعيداً عن التركيز الأوحد على إنماء الاستثمار الخاص، وذلك باتجاه إعادة تنشيط دور رأس المال العام في الاستثمار لكي يتمكن الطرفان من العمل معاً. ليس المطلوب عزلاً تاماً للاستثمار الخاص ولا العودة إلى هيمنة القطاع العام الذي وسم مرحلة ما بعد الاستعمار، بل المطلوب سياسات تضمن تلبية الاحتياجات الاستثمارية في القطاعات والمناطق الأكثر احتياجاً

68) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2014)

عبر التوازن بين مساهمات القطاعين العام والخاص، وذلك لكي يحقق الاستثمار في البلدان العربية مكاسب اجتماعية ولا يكتفي بمجرد تكديس الثروة. يتضمن ذلك تحفيز الاستثمار الخاص في المجالات التي تحقق مكاسب اجتماعية أوسع، وإيجاد آليات سياساتية لإبعاد الاستثمار عن القطاعات ذات القدرة المحدودة على إنشاء فرص عمل مستقرة. لا يحتاج أي قطاع للهيمنة على الاقتصاد على حساب قطاعات أخرى، بل بالعكس لا بد من توازن الاستثمار العام مع الاستثمار الخاص بشكل يسهّل توزيع الثروة بقدر أكبر من المساواة ويضمن تعزيز المؤشرات الاجتماعية. لذا فإن الدور المرغوب للدولة هو أن تشرّع وتدير سياسة الاستثمار الخاص، وأن تشكل قوة دافعة نحو الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية الحيوية.

ثمة عدة تحولات كبرى ينبغي أن تحصل، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي.

أولاً يجب زيادة الإنفاق على القطاعات الاجتماعية الحيوية بما يتناسب مع احتياجات عدد متزايد من السكان. إن نصيب الفرد من الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم في جميع أنحاء المنطقة أقل بكثير منه في باقي بلدان الأسواق الناشئة والبلدان النامية، علماً أن مستوياته أعلى في دول الخليج بالمقارنة مع باقي الدول العربية. بوجه عام انخفض الإنفاق العام بشكل طفيف بين 2013 و2015، في حين ارتفعت النفقات الاجتماعية بين 2011 و2015 من 33 إلى 34 بالمئة من مجموع الانفاق العام. لذلك آثار سلبية على أهداف السياسة الاجتماعية وعلى آفاق الاستثمار الخاص.

ثانياً ينبغي توجيه الاستثمار نحو المناطق المهملة، سواء على مستوى المنطقة أو على مستوى كل بلد على حدة؛ ولا سيما المناطق الريفية التي تعيش فيها أعداد كبيرة من العاملين في الزراعة. ينبغي على السياسات أن تحفز على الاستثمار في المناطق التي تقع تقليدياً خارج حسابات المركز.

ثالثاً ينبغي على السياسات الوطنية ألا تركز فقط على تحقيق مطالب المؤسسات المالية الدولية ورأس المال العالمي بالمزيد من تسهيل حركة رأس المال، بل عليها أيضاً أن تتعاون مع الجهات الفاعلة المحلية كجمعيات رجال الأعمال والبلديات لوضع سياسات تلبّي الاحتياجات المحلية وتناسب قدرات الشركات الوطنية.

رابعاً من الضروري تنويع وزيادة مصادر الإيرادات عبر إعادة هيكلة تمويل الموازنة العامة، مع تخفيف الضغوط المالية على المواطنين. وقد يشمل ذلك على عدة تدابير مترابطة، كتحسين نظم الإدارة الضريبية والاستثمار في التكنولوجيا وآلات الإنتاج للمساعدة على زيادة الإنتاجية والإيرادات في مشاريع القطاع العام القائمة. يجب أن يشمل ذلك أيضاً إعادة النظر في كيفية تراكم الدين العام وتوزيعه، والانتباه إلى التبعات العابرة للأجيال المترتبة على تحمّل الديون دون تعزيز التنمية.

خامساً لا بد من الكفّ عن التعويل على استثمارات النفط والعقارات، وذلك عبر تحفيز وتوسيع فرصة الاستثمارات التي ترفع الإنتاجية وتزيد عدد المشاريع الكثيفة العمالة.

سادساً يجب إعادة النظر في هيكل الحوافز المقدمة للاستثمار الخاص. ففي المناطق الحرّة أو المناطق الاقتصادية الخاصة تتلقى الشركات الخاصة إعانات عامة على شكل تسهيلات في الحصول على الموارد والخدمات، مع إعانات عامة على المياه والكهرباء والبنية التحتية لاجتذاب الاستثمار. لكن نادراً ما يعود هذا الاستثمار بفوائد طويلة الأمد على الاقتصاد الوطني، فالجهات الفاعلة في القطاع الخاص لا تنشئ فرص العمل والثروات اللازمة لتعزيز النمو المستدام.

سابعاً تعكس الاتفاقيات التجارية وقوانين الاستثمار مصالح رأس المال الأجنبي، وتفتقر بالتالي إلى قواعد صارمة بخصوص عودة رؤوس الأموال إلى أوطانها أو الملكية المحلية أو نقل التكنولوجيا أو أي شيء متعلق بالعدالة الاجتماعية، كما أنها لا تتضمن أحكاماً تكفل الحد الأدنى من معايير حقوق العمال والحماية الاجتماعية. يعني كل ذلك أن الاستثمار قائم على رفع الحماية والحقوق عن المجتمع ككل، وليس معنياً في المساهمة في تعزيز هذه الحماية والحقوق. ورغم أن اتفاقات الشراكة الأورومتوسطية، مثلاً، تضمنت بنوداً اجتماعية وسياسية، إلا أنها نادراً ما وجدت طريقها إلى التطبيق. لقد كانت الآثار السلبية للبرلة على البلدان الشريكة واضحة منذ دخول الاتفاقات حيز التنفيذ خلال العقد الماضي وما بعده. وبالمثل لم يؤدِّ لجوء بعض البلدان العربية إلى «الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات» (جاتس) لإنتاج استثمارات مستدامة ومتنوعة.

وكما رأينا لم يؤدّ الاستثمار الخاص إلى زيادة الإنتاجية أو توزيع أكثر تكافؤاً للثروة. ثمة حاجة ماسة لزيادة فرص النمو وتوسيع الشركات الخاصة، بالإضافة لزيادة الإنفاق على البحث والتطوير العلمي، لكي تتمكن الاقتصادات العربية من أن تكون أكثر إنتاجية.

3.6 خاتمة

ما هي الصلة بين الاستثمار والعدالة الاجتماعية؟ ثمة انفصال مفزع وآخذ في التنامي في جميع أنحاء العالم بين الأرباح والأجور. إن النمو الذي يقوده القطاع الخاص لم يفشل في ردم هذه الهوّة فقط، بل هو زادها عمقاً. تشهد معظم البلدان نمواً اقتصادياً لا يرافقه أية إعادة لتوزيع الثروة، وذلك على أساس افتراضات مفادها أن النمو الاقتصادي سيؤدي بالضرورة إلى مكاسب اجتماعية أوسع نطاقاً. إن ما يسمى «تساقط آثار النمو على الفقراء» أشبع تفنيداً في معظم الدراسات، لكنه ما يزال يُستخدم لتبرير السياسات المعنية بتركّز الثروة وليس بإعادة توزيعها. بهذا المعنى

فإن الاستثمار من أجل الاستثمار، ولا سيما من خلال القطاع الخاص أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لن ينهض وحده بأهداف السياسة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية. المطلوب إذاً سياسات استثمارية تكون مسألة إعادة التوزيع في صلبها، وتكون القطاعات والمناطق المهمشة من أولوياتها (سواء المهمشة على مستوى المنطقة العربية أو على مستوى كل بلد)، وتكون فرص العمل الحقيقية من أبرز أهدافها. يمكن للاستثمارات العامة والخاصة والمشتركة جميعها أن تسهم في النهوض بالأهداف الاجتماعية حين توفّر فرص عمل لائقة، وتتيح الموارد العامة للتوزيع، وتنمّي وتطوّر البنى التحتية، وتقدّم التعليم والتدريب للقوى العاملة.

4

سياسة التجارة الخارجية والعدالة الاجتماعية

سلام سعيد

سياسة التجارة الخارجية والعدالة الاجتماعية

سلام سعيد

تعتبر سياسات التجارة الخارجية التي تعتمدها الحكومات العربية منذ الثمانينات من أهم العوامل المؤدية للظلم الاجتماعي في العالم العربي. ليست هذه السياسات فقط أداة حاسمة لإعادة توزيع الدخل (من خلال رسوم الاستيراد)، بل هي ذات تأثير هام أيضاً على الإنتاج المحلي والهيكل الاقتصادي وفرص العمل. لهذا كثيراً ما يكون التفاوت الاجتماعي والبطالة والفقر والتبعية الاقتصادية حصيلة سياسة تجارية خاطئة.

تؤثر سياسات التجارة الخارجية بشكل كبير على الإنتاج المحلي وفرص العمل، ولا سيما في الدول الصغيرة والنامية كما هو حال المنطقة العربية. فمن جهة، يمكن للسياسات التجارية التي تتحكم في تدفقات السلع والخدمات الأجنبية، وتسهّل استيراد المواد الإنتاجية وتدعم قطاع التصدير، أن تجتذب الاستثمار وتوسّع القدرة الصناعية المحلية، وأن تطور القطاع الزراعي وتحافظ على مستويات تشغيل عالية. من جهة أخرى، تؤدّي سياسات التجارة الحرّة، التي تستلزم رفع الحواجز التجارية والإعانات، إلى آثار مدمّرة على العمالة وعلى طيف واسع من الأنشطة الإقتصادية المحلية، ولا سيما الصناعات الوليدة[69] والشركات الصغيرة والزراعة. غالباً ما يكون ضحايا هذه السياسات المنتجين والمزارعين والعمال المحليين، والذين لا يفقدون وظائفهم وشركاتهم فحسب، بل يُرغمون على دفع أسعار أعلى للمنتجات المستوردة. ففي اقتصادات ذات قدرة تنافسية شبه معدومة، تشجّع التجارة الحرّة على النشاط التجاري القائم على الاستيراد، على حساب القطاعات الإنتاجية والكثيفة العمالة كالصناعات التحويلية والزراعة. تصبح البلدان المتضررة أكثر اعتماداً على الإنتاج في بلدان أخرى، وقد تعاني من عجز تجاري ومن ارتفاع في مستويات البطالة والفقر (الإطار 4.1).

الإطار 4.1

تعتبر اتفاقية التجارة الحرّة لأميركا الشمالية (أو اتفاقية نافتا North American Free Trade Agreement) بين الولايات المتحدة وكندا والمكسيك وآثارها الكارثية على زراعة ومزارعي الذرة في المكسيك أحد أبرز الأمثلة التوضيحية لما تمثّله التجارة الحرّة من خطر على الاقتصادات المحلية. فبين عامي 1997 و2005 تكبّد مزارعو الذرة المكسيكيون خسائر تقدّر بنحو 6.6 مليار دولار.[70] وبينما زادت صادرات الذرة المكسيكية إلى الولايات المتحدة زيادة طفيفة، نمت واردات الذرة الأميركية إلى المكسيك نمواً هائلاً، ففي 2015 لم يتجاوز حجم الذرة المكسيكية المصدّرة 1 بالمئة من حجم الذرة الأميركية المستوردة.[71] كما تشير إحصاءات 2013 إلى حوالي مليوني مزارع مكسيكي أصبح عاطلاً عن العمل منذ بدء تنفيذ اتفاقية نافتا، وفي الوقت

69) لصناعات الوليدة هي الصناعات الجديدة التي لا تستطيع خلال مراحل تطورها الأولى أن تتنافس مع منافسين مكرّسين من دول أجنبية أخرى. لذلك اعتادت الحكومات على دعم وإعانة هذه الصناعات من أجل تعزيز التنمية والتصنيع.

70) 2009 (Wise).

71) 2016 (Comtrade).

نفسه ارتفع سعر الذرة، المحصول الغذائي الرئيسي في المكسيك، لينضم المزارعون والعمال العاطلون عن العمل إلى 20 مليون مكسيكي إما يعانون من فقر غذائي داخل المكسيك أو يعيشون كعمال مهاجرين غير قانونيين في الولايات المتحدة. أما ما تبقى من إنتاج الذرة المكسيكية فقد هيمنت عليه الشركات المتعددة الجنسيات المتخصصة في الزراعة الواسعة النطاق.[72]

بناء على ذلك تحتاج الدول –ولا سيما النامية– إلى درجة معينة من الحماية لتحقيق هدفين: أولاً تلبية الطلب المحلي على السلع والخدمات؛ وثانياً إبعاد شبح المنافسة الشرسة مع منافسين عالميين متمرّسين وذوي خبرة عالية – لعلها مفارقة أن هؤلاء المنافسين الأقوياء كانوا أول من مارسوا السياسات الحمائية للدفاع عن مصالحهم التجارية وأعمالهم الخاصة خلال المراحل الحمائية الماضية، وهم ما يزالون يوفرون الحماية نفسها لقطاعاتهم المحلية غير القادرة على المنافسة العالمية. وبالإضافة إلى تحدي المنافسة، هناك حاجة ماسة في الدول النامية للحد من البطالة والفقر جنباً إلى جنب مع دعم عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. لا يمكن تحقيق كل ذلك بدون سياسات تجارية متوازنة تؤمن فرص العمل اللائقة والدائمة، وتحمي الأنشطة الصناعية والزراعية الاستراتيجية، وتكفل الحماية الاجتماعية للموظفين، وتدعم الفقراء من السكان.

على الصعيد العالمي، كثيراً ما يقع اللوم على سياسات التجارة الحرّة لدورها في تنامي التفاوت بين البلدان الفقيرة والبلدان الغنية، وفي تنامي التفاوت الاجتماعي داخل كل بلد. لا يقتصر الأمر على تنامي الفقر في العالم بالتوازي مع تنامي التجارة الدولية، بل إن توزيع الثروة العالمية بلغ رقماً قياسياً جديداً عام 2017، حيث يملك ثمانية رجال فقط ما يملكه نصف سكان الكوكب.[73] أخيراً، يساهم تحرير التجارة أيضاً في تفاوت الأجور وتضخم القطاع غير الرسمي داخل كل بلد.[74]

يأتي الترويج الرئيسي للتجارة الحرّة عن طريق المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) ومنظمة التجارة العالمية، والتي تركّز دعايتها على المؤشرات الكمّية مثل معدلات النمو الاقتصادي ونمو الصادرات، في حين تهمل الآثار الاجتماعية-الاقتصادية السلبية التي تطال أعداداً كبيرة من سكان العالم، ولا سيما الفئات الاجتماعية المهمشة (الفقراء المعدمين وسكان الأرياف والنساء). كما تتجاهل الدعاية حقيقة أن التجارة الدولية لم تكن في الواقع لا حرّة ولا عادلة. فأبرز دعاة التجارة الحرّة، الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، يقفان بالمرصاد ضد محاولات تحرير التجارة في المنتجات الزراعية، في حين يقدّمان الحماية والإعانات للمزارعين الأوروبيين والأميركيين، ومع ذلك يطالبان بالوصول الحرّ إلى أسواق الشركاء الجنوبيين من دون أي تنازلات لاعتبارات اجتماعية وتنموية.

لكن رغم كل هذه الآثار المثيرة للجدل لسياسات التجارة الخارجية الليبرالية، لماذا توصل الحكومات العربية تحرير التجارة الخارجية والتفاوض على اتفاقيات تجارة حرّة مشبوهة – حتى بعد احتجاجات «الربيع العربي» التي نادت بالعدالة الاجتماعية والعمل اللائق والكرامة؟

72) (Carlsen) 2013

73) (Oxfam) 2017

74) منظمة العمل الدولية (2013).

4.1 سياسات التجارة الخارجية للدول العربية

مرت الدول العربية منذ استقلالها السياسي بعدة مراحل تنموية تميزت بمقاربات مختلفة لسياسات التجارة الخارجية. ففي السنوات التي تلت الاستقلال مباشرة، حظيت سياسات التجارة الخارجية الحمائية بشعبية كبيرة في جميع أنحاء المنطقة، حيث سعت لتحقيق الاستقلال الاقتصادي والاكتفاء الذاتي على الصعيدين الوطني والإقليمي. وبصرف النظر عن بعض المحاولات الفاشلة للتكامل الاقتصادي في الخمسينات بدافع من الأيديولوجيا القومية العربية، يصعب العثور على أي جهد جدّي باتجاه فتح الأسواق في تلك المرحلة.

خلال المرحلة الحمائية، كان استبدال الواردات والتصنيع والاكتفاء الذاتي والتنمية الاجتماعية-الاقتصادية أهدافاً معلنة للسياسة الاقتصادية، سواء كان النظام الاقتصادي بمنحى رأسمالي أو اشتراكي. وبالتالي اتجهت سياسة التجارة الخارجية نحو استيراد المواد الأولية والمنتجات الوسيطة والآلات بشكل أساسي، بينما مالت إلى الحدّ من واردات السلع الجاهزة وقيّدت صادرات المنتجات الاستراتيجية مثل القمح. لكن رغم هذا القاسم المشترك كانت درجة ومدة الحمائية متفاوتة من بلد عربي لآخر. فمثلاً حافظت سوريا ذات النظام الاشتراكي على نظام تجارة خارجية مقيّد للغاية حتى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، في حين بدأت دول الخليج الغنية بالنفط، مثل السعودية، بالخفض التدريجي للتعرفة الجمركية في وقت مبكر يعود لأواخر الستينات[75].

خلال التسعينات بدأت مرحلة تحرير التجارة في جميع الدول العربية تقريباً، سواء على مستوى أحادي أو ثنائي أو إقليمي. خففت عدة دول من القيود المفروضة على التجارة، إما من باب تكييف السياسات الاقتصادية الوطنية مع الاتجاهات الدولية نحو العولمة، أو من أجل تلبية مطالب النخب الاقتصادية المحلية التي أصبحت مستعدة لفتح الأسواق وراغبة في المزيد من التفاعل مع رأس المال الدولي. من جهة أخرى فُرض تحرير التجارة بشكل واسع من قبل المنظمات الدولية والشركاء التجاريين الرئيسيين، حيث كانت الدول العربية المستفيدة من قروض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ملزمة –بحسب شروط القروض– بتنفيذ إصلاحات اقتصادية نيوليبرالية تشمل تحرير التجارة[76].

تجبر مفاوضات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية الدول المرشحة على الالتزام برفع جميع الحواجز غير الجمركية في وجه التجارة، وتخفيض التعرفات الجمركية على الواردات، وإلغاء جميع أنواع الحماية للمنتجات المحلية بما يشمل الإعانات. ورغم أن قرار الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية طوعي بشكل عام، إلا أن معظم اتفاقيات الاستثمار والتجارة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تحفّز –أو تتطلّب– العضوية في منظمة التجارة العالمية، لذلك كانت معظم الدول التي توقّع على مثل هذه الاتفاقيات تتقدم في الوقت نفسه بطلب العضوية في منظمة التجارة العالمية (الجدول 4.1).

75) Olds (2009); Said 2011

76) (Mossallem) 2015

77) المصدر: حسابات المؤلفة استناداً إلى بيانات من منظمة التجارة العالمية والمفوضية الأوروبية ومكتب الممثل التجاري للولايات المتحدة.

الجدول 4.1

أبرز اتفاقيات التجارة الحرّة الثنائية والإقليمية الـتي تشارك فيها الدول العربية[77]

		اتفاقيات الشراكة الأورومتوسطية		اتفاقية أغادير	منطقة الشرق الأوسط للتجارة الحرّة	جافتا	اتفاقيات التجارة الحرّة مع تركيا	منظمة التجارة العالمية
		توقيع	تنفيذ	الوضع الحالي	تنفيذ	الوضع الحالي	توقيع	عضوية
	موريتانيا			-	-	مرشح	-	1995
الدول المتوسطية	المغرب	1996	2000	عضو	2006	عضو	2004	1995
	تونس	1995	1998	عضو		عضو	2005	1995
	الجزائر	2002	2005	مرشح		عضو		مراقب
	فلسطين	1997	1997	مرشح		عضو	2004	
	مصر	2001	2004	عضو		عضو	2005	1995
	سوريا	بدأت في 2008		مرشح		عضو	2004	مراقب
	لبنان	2002	2003	مرشح		عضو	2010	مراقب
	الأردن	2002	2003	عضو	2001	عضو	2009	2000
	ليبيا	مراقب (تجري مفاوضات حول اتفاقية تجارة منذ 2008)		-		عضو		مراقب
مجلس التعاون الخليجي	السعودية	اتفاقية التجارة الحرّة بين الاتحاد الأوروبي ودول مجلس التعاون الخليجي (بدأت المفاوضات في 2002)				عضو	بدأت المفاوضات في 2005	2005
	عمان			-	2006 (توقيع)	عضو		2000
	قطر			-		عضو		1996
	الإمارات			-		عضو		1996
	الكويت			-		عضو		1995
	البحرين			-	2006	عضو		1995
	اليمن	-	-	-		عضو		2014
	العراق	-	-	-		عضو		مراقب
	جزر القمر	-	-	-		مرشح		مراقب
	الصومال	-	-	-		مرشح		-
	السودان	-	-	-		عضو		مراقب
	جيبوتي	-	-	-		مرشح		1995

4.2 اتفاقيات التجارة بين الشمال والجنوب

منذ عام 1995 اتّسع نطاق تحرير التجارة المرتكز على اتفاقيات التجارة الحرّة بين الشمال والجنوب في المنطقة العربية. في أوائل التسعينات بدأ الاتحاد الأوروبي مفاوضات ثنائية لإنشاء ما يسمى بـ«الشراكة الأورومتوسطية» مع ثماني دول عربية متوسطية. أهم مكون اقتصادي في الشراكة الأورومتوسطية هو «اتفاقيات الشراكة»، والتي تهدف إلى إنشاء منطقة تجارة حرّة على المستوى الثنائي خلال فترة انتقالية تمتدّ على 12 سنة، يقدم خلالها الاتحاد الأوروبي مساعدة تقنية ومالية للبلد المتوسطي الشريك ويتعهد بزيادة الاستثمارات المباشرة. رغم هذه الميزات تعرضت الشراكة الأورومتوسطية لانتقاد كبير بسبب شكلها وآثارها السلبية على الشركاء العرب. فأولاً: منطقة التجارة الحرّة هي حرّة فقط بالمعنى الضيّق للكلمة، إذ تغطي منتجات صناعية منتقاة وتستبعد كل ما يتعلق بالزراعة والصناعة الزراعية.[78] ثانياً: توجهت الاستثمارات والمساعدات الأوروبية بشكل رئيسي نحو قطاع التصدير، ونحو تعزيز التجارة الحرّة ونظم الاستثمار الليبرالية، وليس نحو دعم التنمية الاجتماعية-الاقتصادية وإنشاء فرص العمل.[79] ثالثاً: كان للشكل الثنائي الذي أخذته الاتفاقيات بين الشمال والجنوب (ما يسمى بنظام التوزيع المحوري، أو المركز والشعاع) آثار سلبية على بلدان «الشعاع»، حيث تميل كفة التجارة والاستثمار لصالح «المركز» (الاتحاد الأوروبي) مما يحدّ من إمكانات التعاون لدى «الأشعة» (الدول العربية الشريكة) ويزيد من تبعيتها الاقتصادية للمركز.[80] أخيراً: أدى غياب الأحكام المتعلقة بالمسألة الاجتماعية والعمّالية إلى التساهل مع العمالة غير الرسمية وإغراق الأجور وغضّ النظر عن شروط العمل المزرية[82].

عام 2013 بدأ الاتحاد الاوروبي مفاوضات جديدة مع كل من تونس والمغرب للتوقيع على ما أطلق عليه «اتفاقية منطقة التجارة الحرّة العميقة والشاملة»، والتي تهدف أولاً إلى توسيع نطاق تحرير التجارة لتشمل الخدمات والقطاع الزراعي، وثانياً إلى إنشاء فرص استثمارية ودعم الإصلاحات الاقتصادية. يعتزم الاتحاد الأوروبي التفاوض على هذه الاتفاقية مع جميع الشركاء المتوسطيين، إنما –مجدداً– على أساس ثنائي، وذلك لتغطية القطاعات الاستراتيجية التي تؤثر مباشرة على التنمية الاجتماعية مثل التعليم والصحة. الكثير من الأصوات الناقدة حذّرت الحكومات من هذه المفاوضات وأوصت بالتعلم من إخفاقات الشراكة الأورومتوسطية في الماضي. ولعلّ التنسيق الرفيع المستوى بين الشركاء المتوسطيين الآخرين المعنيين بهذه الاتفاقية، وتقديم مطالبة بتفاوض جماعي وشامل لكل الفئات المعنية، هو الخطوة الأولى نحو تحقيق أكبر قدر ممكن من الامتيازات التجارية، ونحو جعل هذه الاتفاقيات أكثر إنصافاً لجميع مجموعات المصالح بما في ذلك سكان الأرياف والعمال وصغار المنتجين.

78) Said (2011)
79) Dimitrovova & Novakova, 2015)
80) Wonnacott 1996
81) منظمة العمل الدولية (2013)
82) Dimitrovova & Novakova 2015

شهد العقد الماضي أيضاً اتفاقيات تجارة حرّة ثنائية بين الدول العربية وكل من تركيا والولايات المتحدة (الجدول 4.1). وفي حين تتماثل الاتفاقيات المبرمة مع تركيا مع اتفاقيات الاتحاد الأوروبي من حيث هيكلها وخططها لفتح الأسواق، تغطي منطقة التجارة الحرّة بين الولايات المتحدة والشرق الأوسط مجالات عديدة غير التجارة الثنائية، بما في ذلك الاستثمار ودعم الإصلاحات الاقتصادية النيوليبرالية وتحرير التجارة، إلا أنها لا تقدم خططاً ملموسة لفتح الأسواق بشكل ثنائي. ليست تركيا بلداً متقدماً بالمعنى التقليدي والمألوف للكلمة، لكن يبدو أن تطورها الاقتصادي خلال العقود القليلة الماضية مكّنها من لعب دور الدولة «الشمالية» في علاقاتها التجارية مع دول المنطقة، فقد حَذَت حذو الاتحاد الأوروبي في استبعاد المنتجات الزراعية من اتفاقيات التجارة الحرّة وفي التفاوض مع الدول العربية على أساس ثنائي، مما جعل الاتفاقيات تصبّ في مصلحتها في نهاية المطاف.

تماشياً مع أهدافها السياسية-الاقتصادية في المنطقة، وقّعت الولايات المتحدة مع كل من الأردن وفلسطين ومصر اتفاقيات لإنشاء ما يسمى بالمناطق الصناعية المؤهلة (أو كويز Qualifying Industrial Zones) لدعم اندماج إسرائيل في المنطقة. بحسب اتفاقية الكويز، تتمتع صادرات المنسوجات والملابس العربية المصنوعة في المناطق الصناعية المؤهلة (مناطق الكويز) والمستخدمة في المنتجات الوسيطة الإسرائيليةِ الصنع بإعفاءات جمركية كافملة لدى الوصول إلى الأسواق الأميركية.

4.3 التجارة فيما بين بلدان الجنوب

تتبع التجارة البينية العربية نماذج متنوعة من اتفاقيات التجارة الحرّة الثنائية وأشكالاً مختلفة من التكامل الاقتصادي الإقليمي. ولعل من أهم المبادرات الإقليمية الحديثة العهد «منطقة التجارة العربية الحرّة الكبرى» (جافتا أو Greater Arab Free Trade Area) واتفاقية أغادير. بعد عدة محاولات فاشلة نحو تحقيق التكامل الاقتصادي العربي في العقود السابقة، أعلنت جامعة الدول العربية عن اتفاقية جافتا عام 1997، حيث توافقت 14 دولة عربية على إنشاء منطقة تجارة حرّة تغطي القطاعين الصناعي والزراعي بحلول عام 2005، مع السعي نحو أشكال أعمق من التكامل الاقتصادي (مثل السوق المشتركة) في المستقبل. أما اتفاقية أغادير فقد بادر إليها الاتحاد الأوروبي عام 2004 لتشجيع التجارة الأقاليمية بين شركائه العرب المتوسطيين عبر تمكينهم من الاستفادة من فرصة تراكم المنشأ[83] (الجدول 4.1). وبالإضافة إلى الاتفاقيتين المذكورتين، ثمة تكتلان عربيان إقليميان محصوران في جزء جغرافي محدد من المنطقة كلاهما تأسس في الثمانينات، هما مجلس التعاون الخليجي منذ 1981 والاتحاد المغاربي منذ 1989[84].

من أهم دوافع التجارة فيما بين دول الجنوب التمكّن من مواجهة جماعية لتحديات الاندماج في الاقتصاد العالمي، والذي يتطلب درجة عالية من النيوليبرالية داخل كل

83) تسمح أنظمة تراكم المنشأ الأوروبية المتوسطية بتطبيق تراكم قطري بين الاتحاد الأوروبي ودول منطقة التجارة الحرّة الأوروبية وتركيا والدول الموقعة على إعلان برشلونة ودول غرب البلقان وجزر فارو. يعني التراكم القطري أن بإمكان المواد التي حصلت على صفة المنشأ في أي بلد مشارك أن تدرج في المنتجات المصنعة في بلد آخر مشارك دون أن تفقد صفة المنشأ الخاصة بها عند تصديرها إلى بلد ثالث داخل المنطقة الأوروبية المتوسطية. للمزيد من المعلومات حول هذه القواعد: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/paneuromediterranean-cumulation-pem-convention_en.

84) Said 2011

دولة على حساب التنمية الاجتماعية والاستقلال الاقتصادي والمساواة في الدخل. بخلاف الاتفاقيات بين الشمال والجنوب، والتي غالباً ما تكون مجحفة بحق الطرف الأضعف، يمكن لزيادة تحرير التجارة والاندماج الاقتصادي فيما بين الشركاء الذين يتمتعون بظروف مماثلة –من حيث القدرة التنافسية والإنتاجية وهياكل الإنتاج المتكاملة– أن يؤدي إلى تجارة أكثر عدلاً. كما يمكن للتجارة الإقليمية أن تشجع المنتجين المحليين على التنافس وتوسيع وتطوير الإنتاج، وأن تزيد من الاستثمار البيني داخل المنطقة، مما يجعل المنطقة بؤرة اقتصادية جاذبة وكتلة قادرة على الدفاع عن مصالحها الجماعية المشتركة. من شأن التعاون فيما بين دول الجنوب أن يحدّ من التبعية وأن يدعم استقلال كل دولة في اتباع سياسة اقتصادية طويلة الأجل تخدم مصالحها العليا وتعطي أولوية لمزيد من الاستقرار. لا تقتصر فوائد الاستقرار على الاستثمار والنشاط الاقتصادي فحسب، فهو ينطوي أيضاً على أثر توزيعي مهم، فالتقلّبات المفاجئة التي لا يمكن التنبّؤ بها هي أسوأ ما قد يعاني منه الأفراد والشركات ذات الدخل المعتدل ورأس المال الصغير والوصول المحدود إلى دعم جهات التمويل القوية والشبكات الدولية، وذلك لانعدام قدرتهم على التكيّف. بالنسبة للفئات الأشدّ فقراً تصبح المسألة مسألة بقاء. لذا فإن الحدّ من التقلّبات والهشاشة في وجه هذه التقلّبات مسألة رئيسية فيما يتعلق بالعدالة الاجتماعية.

يمكن لهذه الآثار الايجابية لاتفاقيات التجارة الحرّة فيما بين دول الجنوب أن تقوضها عدة عوامل خطر، مثل اختلاف درجات الحمائية ضد دول ثالثة، وغياب «قاعدة منشأ» ناجعة، والمعوقات التقنية والسياسية البينية في المنطقة (الإطار 4.2). لذلك يمكن تعزيز فرص التنمية المستدامة في المنطقة بأسرها عبر تعميق التكامل الاقتصادي، بشكل يعطي سكان المنطقة أفضلية في الحصول على فرص العمل وفرص الاستثمار، وفي الوقت نفسه يحمي المنتجين والعمال المحليين من المنافسة غير العادلة.

الإطار 4.2

تواجه التجارة البينية العربية عدة تحديات تقنية ومؤسساتية وسياسية-اقتصادية.

أولاً: لم يحصل إلغاء رسمي وتام للحواجز التجارية وفقاً اتفاقيات التجارة الحرّة الإقليمية، فالحواجز غير التعريفية (مثل حصص الاستيراد وتصاريح الجمارك والإجراءات البيرقراطية التي تستغرق الكثير من الوقت) ما تزال مرتفعة للغاية في معظم الدول.

ثانياً: تفتقر المنطقة العربية إلى شبكات النقل والبنى التحتية الفعالة للاتصالات لزيادة التجارة بين الدول غير المتجاورة، وهو ما يفسر ارتفاع حجم التجارة البينية فقط بين الدول العربية المتجاورة.

ثالثاً: جوانب الضعف الاقتصادية الهيكلية ومحدودية القدرة التنافسية للسلع المحلية يؤثّران على قدرة الدول على تحمل المنافسة الأجنبية أو على استغلال فرص التصدير. بالنسبة لغير المصدّرين النفطيين، تعد أكثر الأسواق جاذبية في المنطقة دول الخليج الغنية، وبدرجة أقل الجزائر وليبيا والعراق، والتي تصدر النفط بشكل أساسي وتستورد مجموعة واسعة من السلع الزراعية والصناعية. غير أن التعرفة الخارجية المشتركة التي لا تتجاوز الـ5 بالمئة تحدّ من قدرة دول الخليج والعراق على منح المورّدين العرب مزايا تفضيلية تزيد من قدرتهم على المنافسة.

رابعاً: يبدو أن النخب السياسية والاقتصادية العربية لا تثق ببعضها ولا تتقاسم أية مصالح مشتركة، مما يحول دون نموّ التجارة الإقليمية.

خامساً: غياب المؤسسة الإقليمية الفعالة، وعدم كفاءة قواعد المنشأ العربية، وعدم وجود آليات لتعويض البلدان الصغيرة والفقيرة المتضرّرة من التجارة، كلها عوامل إضافية تحدّ من التجارة الإقليمية.

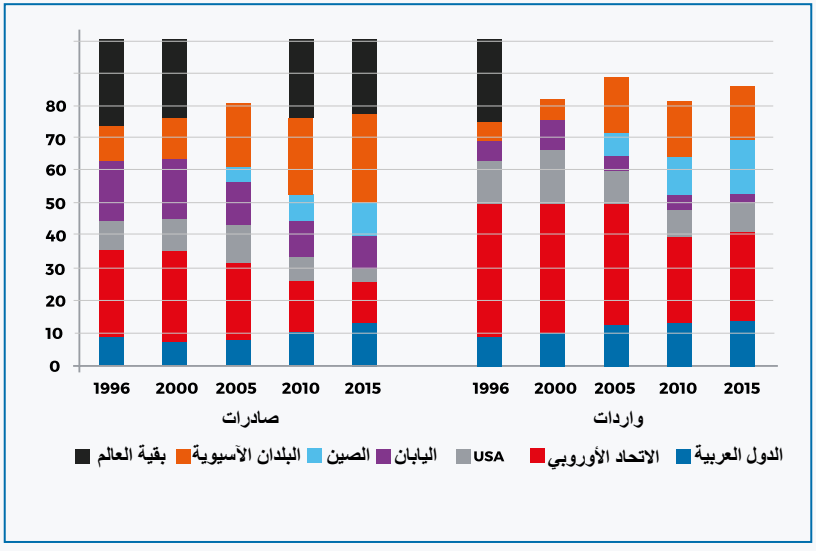
أخيراً: يشكل استمرار الاضطراب السياسي والنزاع المسلح في المنطقة أبرز التحديات الراهنة التي تواجهها التجارة، حيث تمتدّ تبعاتها لتشمل المنطقة بأسرها، بما في ذلك التهريب والتجارة غير المشروعة وتضخم القطاع غير الرسمي واستشراء الفساد والحرب.[85]

4.4 هيكل ووجهات التجارة العربية

اتسمت التجارة الخارجية العربية حتى التسعينات بالتركّز العالي، سواء من الناحية الجغرافية أو السلعية. فقد كان أبرز الشركاء التجاريين الدول الأوروبية، وهي القوى الاستعمارية السابقة في المنطقة، بالإضافة إلى الولايات المتحدة واليابان. حتى 2005، شكل هؤلاء الشركاء التجاريون مجتمعين أكثر من 50 بالمئة من التجارة الخارجية العربية (الشكل 4.1). يتفق هيكل السلع المتبادلة مع النمط التقليدي للعلاقات التجارية بين الشمال والجنوب، حيث شمل الجزء الأكبر من إجمالي الصادرات العربية (70 بالمئة منها) النفط الخام والمواد الأولية والسلع الزراعية غير المصنّعة، في حين شملت الواردات الرئيسية من بلدان الشمال المتقدمة الآلات ومعدات النقل والمنتجات التكنولوجية والإلكترونية، بالإضافة إلى السلع الاستهلاكية التي تحتوي على نسبة عالية من القيمة المضافة. لكن منذ عام 2000 بدأت بعض الدول العربية بتصدير كميات متزايدة من البتروكيماويات والسلع المصنعة كالمنتجات الجلدية والمنسوجات والملابس (الشكل 4.1).

85) الإسكوا (2016)؛ Said 2011

الشكل 4.1 هيكل التجارة العربية حسب الوجهة كنسبة مئوية من إجمالي التجارة: 1996-2015 [86]



* أرقام البلدان الآسيوية في عامي 1996 و2000 تشمل الصين

أدت سياسات تحرير التجارة إلى تغيّر الهياكل التجارية في المنطقة بدرجات متفاوتة، سواء فيما يتعلق بالشركاء التجاريين أو بالسلع المتبادلة. ولعل من المفاجئ أو الغريب أن هذه التغييرات لا يمكن إرجاعها إلى اتفاقيات التجارة الحرّة فقط، بل أيضاً وإلى حد كبير إلى خفض التعرفات الجمركية من جانب واحد، والذي شجّع على استيراد السلع الرخيصة من الصين ودول آسيوية أخرى.

وعلى الرغم من انحسار حصة الاتحاد الأوروبي من إجمالي التبادل التجاري العربي منذ عام 2005، إلا أنه ما يزال شريكاً تجارياً مهماً لدول شمال أفريقيا (الشكل 4.1). ففي الفترة بين 2011 و2015، ذهبت حوالي 73 بالمئة من صادرات تونس و61 بالمئة من صادرات المغرب و60 بالمئة من صادرات الجزائر نحو الاتحاد الأوروبي، في حين استأثر الأخير بتصدير حوالي 50 بالمئة من واردات هذه الدول.[87] تقوم الجزائر الغنية بالموارد الطبيعية بتصدير منتجات الطاقة إلى الاتحاد الأوروبي بشكل أساسي، أما تونس والمغرب الفقيران بالموارد فيصدّران بشكل متزايد السلع المصنّعة، ففي 2016 شكلت الآلات ومعدات النقل 41.8 بالمئة من صادرات تونس و36 بالمئة

86) المصدر: حسابات المؤلفة استناداً إلى صندوق النقد العربي والتقرير العربي المشترك (2002-2016) وإحصاءات التجارة الخارجية.

87) 2017 (Comtrade)؛ مركز التجارة الدولية (2017).

من صادرت المغرب نحو الاتحاد الأوروبي، في حين بلغت المنسوجات والملابس حوالي 24 بالمئة من صادرات تونس و20 بالمئة من صادرات المغرب.[88] ولا يعود نمو الصادرات الصناعية هذا إلى أي تحسن في شروط التبادل التجاري أو القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية، بل إلى تزايد استعانة الشركات الأوروبية بالمصادر الخارجية، حيث تستغل العمالة الرخيصة والقرب الجغرافي والتكاليف التشغيلية المنخفضة[89]. تستند هذه التجارة فيما بين الشركات إلى تعاقد فرعي مع شركات تابعة أو محلية (ما يسمى بالإنكليزية أوفشور offshore أو نقل عمليات الإنتاج إلى الخارج). لذلك قلما تُرى لصاقات تونسية أو مغربية على منتجات الملابس وزيت الزيتون المباع في أوروبا، حيث يباع معظمها تحت علامات تجارية أوروبية – مع ذكر مكان الإنتاج بعبارة «صنع في تونس» مثلاً في مكان ما على اللصاقة.[90]

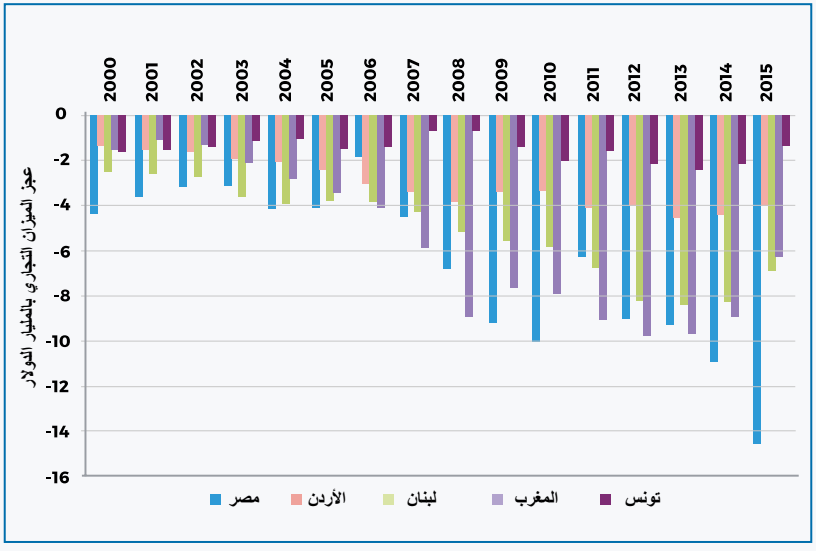
خلافاً لما هو الحال في شمال أفريقيا، انحسر التبادل التجاري بين دول المشرق والاتحاد الأوروبي بشكل كبير منذ عام 2000. فقد هبطت الحصة الأوروبية من إجمالي التبادل التجاري في دول المشرق بحلول عام 2015، من متوسط بلغ 50 بالمئة في التسعينات، إلى 16.9 بالمئة في الأردن و37.7 بالمئة في لبنان و31.3 بالمئة في مصر. شملت أبرز صادرات هذه الدول نحو الاتحاد الأوروبي عام 2015 الوقود المعدني والمنسوجات والملابس والكيماويات والمنتجات المعدنية والسلع الزراعية، في حين كانت الآلات والمعدات أبرز وارداتها منه.[91]

عانت جميع دول الشراكة الأورومتوسطية، بغض النظر عن وزنها التجاري، من موازين تجارية خاسرة مع الاتحاد الأوروبي بين 2000 و2015 (الشكل 4.2). ورغم أن بعض الدول، مثل تونس والمغرب، حققت موازين تجارية رابحة في قطاعات معينة كالمنسوجات والملابس، إلا أن هذه الأعوام شهدت زيادة ملحوظة في استيراد الأغذية الأوروبية من قبل جميع دول المتوسط التي يتوقع المرء تمتّعها بميزات نسبية تؤهلها لزيادة صادراتها في هذه المنتجات تحديداً. يُظهر ذلك اختلالاً أساسياً في العلاقات التجارية الأوروبية-العربية. فمن ناحية يتم تقييد الصادرات الغذائية العربية بالتدابير الحمائية الأوروبية، بما في ذلك «السياسة الزراعية المشتركة» وحصص الاستيراد والمعايير الصحية والتقنية والبيئية الصارمة؛ ومن ناحية أخرى يزداد توجّه الإنتاج الغذائي العربي نحو التصدير بدل إعطاء الأولوية للسيادة الغذائية أو الأمن الغذائي (انظر حموشين، الفصل السابع).

وبما أن الاتحاد الأوروبي كتلة تجارية قوية ذات قدرات تنافسية أوسع ومهارات تفاوضية أعلى وتجربة تصدير أطول من أي من الدول الأعضاء في الشراكة الأورومتوسطية، فليس لدى هذه الدول فرص كبيرة في تحسين ظروف أو موازين التجارة الحالية ما لم تُعِدِ النظر في اتفاقياتها مع الاتحاد الأوروبي.

88) المفوضية الأوروبية (2017)
89) (Bagdadi) 2016
90) (Said) 2011
91) المفوضية الأوروبية (2017)

الشكل 4.2 موازين التجارة مع الاتحاد الأوروبي في مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس: 2000-2015 [92]



كذلك تراجع وزن الولايات المتحدة كشريك تجاري للمنطقة منذ عام 2000 رغم اتفاقية منطقة التجارة الحرّة بين الولايات المتحدة والشرق الأوسط (الشكل 4.1). إلا أن الصادرات العربية إلى الولايات المتحدة أصبحت أكثر تنوعاً، حيث تشمل الآن الألومنيوم والأسمدة والكيماويات والملابس. وبينما أدت اتفاقية الكويز إلى زيادة صادرات الملابس الأردنية والمصرية، اقتصرت صادرات المغرب على الأسمدة والفوسفات بشكل رئيسي. أما الواردات العربية التقليدية من الولايات المتحدة فتشمل الآلات والطائرات والأجهزة الإلكترونية ومعدات النقل والتكنولوجيا. وكما هو الحال مع الإتحاد الأوروبي، تحقق غالبية الدول العربية غير المنتجة للنفط ميزاناً تجارياً خاسراً مع الولايات المتحدة.[93]

أصبحت الدول الآسيوية، ولا سيما الصين، أهم الشركاء التجاريين للدول العربية حالياً، حيث يشكل التبادل التجاري مع الدول الآسيوية أكثر من ثلث التجارة الخارجية العربية منذ 2010، ويعود ذلك إلى كل من تحرير التجارة من جانب واحد والتنافسية العالية لأسعار المنتجات الآسيوية. فقد ارتفعت قدرة دول مثل الصين والهند وكوريا الجنوبية على المنافسة ليس فقط بسبب نقل التكنولوجيا واقتصاديات الحجم الكبير، بل أيضاً بسبب تدنّي أسعار الصرف وانخفاض تكاليف اليد العاملة.

92) المصدر: حسابات المؤلف بناء على بيانات إحصاءات التجارة الدولية (https://comtrade.un.org/data)، آخر دخول يوم 20 مارس / آذار 2017.

93) انظر إحصاءات التجارة بين الولايات المتحدة والدول العربية في 2017 (Census)

ويعتبر إغراق الأجور وظروف العمل المزرية والعمل القسري وعمالة الأطفال والتلوث البيئي جزءاً من الثمن الذي يدفعه الآسيويون لقاء ارتفاع معدلات نموهم وصعودهم ليصبحوا أهم مصدّري العالم.[94] وهكذا بينما يرتفع الطلب على النفط العربي مع تنامي التصنيع في البلدان الآسيوية، تتم تلبية نسبة كبيرة من الاحتياجات المحلية للسلع الصناعية والاستهلاكية في البلدان العربية عبر الواردات الرخيصة من آسيا. قد يكون لذلك آثار إيجابية على المدى القصير بالنسبة للمستهلكين ذوي الدخل المنخفض وشركات إعادة التصدير العربية، لكنه على المدى الطويل تهديد متواصل للمنتجين المحليين وفرص العمل وحقوق العمال.

يبدو أن بعض الدول العربية بدأت التفاوض بشأن اتفاقيات تجارة حرّة مع الدول الآسيوية، وهي خطوة محفوفة بالخطر بالنسبة لاقتصاداتها المحلية. تمثل اتفاقية التجارة الحرّة المغربية-الصينية، التي وقعت عام 2016، تحدياً اجتماعياً-اقتصادياً هائلاً للمغربيين، حيث يشير الخبراء إلى أن المغرب لن يكسب الكثير من إمكانية الوصول بدون جمارك إلى أكبر اقتصاد آسيوي، ولن تتجاوز صادراته إليه بضعة منتجات محدودة مقابل تعرّض صناعاته المحلية وفرص العمل فيه لخطر تدفّق الواردات الصينية.[95]

4.5 التجارة الإقليمية

ارتفعت التجارة البينية العربية من متوسط 10 بالمئة من إجمالي التجارة الدولية قبل 2005 إلى 13 بالمئة بحلول 2015 (الشكل 4.1). يقدّر أن التجارة غير النفطية بين الدول العربية تتجاوز 20 بالمئة. قد تكون الأهمية المتزايدة للتجارة البينية نتيجة لاتفاقية جافتا، التي تقضي رسمياً برفع جميع الحواجز التجارية بين الدول الـ18 الأعضاء، أو نتيجة للأزمة المالية العالمية التي تسبّبت بركود أسواق التصدير الدولية، ولا سيما الاتحاد الأوروبي.

لكن تأثير اتفاقية جافتا لم يكن محفّزاً لجميع الدول الأعضاء بالدرجة نفسها، ففي حين أصبحت المنطقة العربية الشريك التجاري الرئيسي لدول المشرق، ما يزال وزنها التجاري النسبي مع الدول المغاربية ودول مجلس التعاون الخليجي متواضعة (لا تتجاوز 10 بالمئة من حجم التبادل التجاري لهذه الدول). وقد قفزت حصة التجارة العربية في المشرق عام 2015 إلى 30 بالمئة من الصادرات و22.5 بالمئة من الواردات[96]، وتجاوزت 50 بالمئة في كل من سوريا والأردن ولبنان. تعتبر التجارة البينية العربية مهمة للدول العربية الأقل تطوراً، مثل الصومال وجيبوتي، واللتين ذهب أكثر من 90 بالمئة من صادراتهما بين عامي 2011 و2015 إلى دول المنطقة.[97]

أخذت التجارة البينية العربية تتنوع منذ التسعينات بسبب اتفاقية جافتا. لم يعد الوقود المعدني هو السلعة المهيمنة على هذه التجارة، ففي 2015 شكلت السلع

94) منظمة العمل الدولية (2017) Zhou (2016
95) (Meyer) 2016
96) الإسكوا (2016)
97) صندوق النقد العربي (2016)

المصنّعة أهم الصادرات الإقليمية (55 بالمئة)، تليها المنتجات الزراعية (20 بالمئة) وبعد ذلك الوقود المعدني (18 بالمئة).[98] يمكن أن يعزى إرتفاع التجارة غير النفطية إلى تخفيض التعرفات وتراجع أسعار النفط، لكن أيضاً إلى تنامي أعمال إعادة التصدير. فبعض الدول التي تتعدم فيها التعرفات الجمركية على الواردات استغلت رخص الواردات الآسيوية، وحرية الوصول إلى أسواق منطقة جافتا، والدعم الحكومي لنقل عمليات الإنتاج إلى الخارج، لتصبح مع الوقت مراكز إعادة التصدير في المنطقة. وقد شجع قصور قاعدة المنشأ في اتفاقية جافتا على أنشطة إعادة التصدير، ما أدى إلى تشوّه التجارة والمنافسة. تعتبر الإمارات مثالاً جيداً على هذه الممارسة، حيث تحولت إلى أهم جهة في المنطقة لإعادة تصدير الآلات والمعدات الكهربائية وبعض أنواع الملابس.[99] غالباً ما تكون القيمة المضافة محلياً للمنتجات المعاد تصديرها متدنية، حيث تنتج بشكل رئيسي عن التغليف أو إعادة التغليف وليس عن التصنيع.[100]

4.6 تحرير التجارة والإنتاج المحلي وفرص العمل

يفترض أن يؤدي فتح الأسواق إلى توسيع قدرات التصدير والإنتاج في القطاعات المحلية القادرة على المنافسة وجذب الاستثمارات الخاصة القادرة على إنشاء فرص عمل. لكن يبدو أن ما شهدته الدول العربية هو العكس تماماً؛ أي إن نتيجة فتح الأسواق كانت ارتفاع مستويات البطالة[101] وانحسار القطاعات الإنتاجية لصالح الخدمات[102] وانخفاض سلسلة القيمة المضافة محلياً.

تضع السياسات التجارية للبلدان العربية مصالح المصنّعين والمزارعين المحليين في خطر، إذ تكشفهم على منافسة شرسة مع كبار المنتجين العالميين دون أي برامج لدعم قدرتهم التنافسية. وبينما تؤثر اتفاقيات التجارة الحرّة مع الاتحاد الأوروبي وتركيا على قطاعات محددة، يشكل خفض التعرفات من جانب واحد، وبالتالي تسهيل دخول الواردات المنخفضة التكلفة، تهديداً كبيراً للقطاعات المحلية الحيوية (كقطاعات المنسوجات والملابس والزراعة) وللصناعات الوليدة مثل الأجهزة الإلكترونية والمَركبات والآلات.

لقد فرضت المنافسة المتنامية ضغوطاً من نوع خاص على الشركات الصغيرة، حيث أجبرتها على خفض تكاليف الإنتاج إما بتخفيض عدد الموظفين أو باستيراد منتجات وسيطة أقل كلفة وجودة، ما أثر بدوره على إنتاجيتها ونوعية منتجاتها؛ بل اختار البعض التخلي عن أعمالهم والبحث عن فرص اقتصادية في قطاعات أخرى (الإطار 4.3).

تحظى الشركات الصغيرة الحجم بأهمية بالغة في المنطقة العربية، فهي تمثل أغلبية القطاع الخاص والسكان ذوي الدخل المتوسط، وبالتالي فإن تعرّض مصالحها للخطر يهدّد بوقوع شريحة واسعة من الطبقة الوسطى في براثن الفقر وبتدمير جزء معتبر من قطاع الإنتاج.

98) صندوق النقد العربي (2016)

99) مركز التجارة الدولية (2017)

100) Said 2011

101)انظر كمال، الفصل الخامس

102) انخفضت مساهمة قطاع الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية من 11.4 بالمئة في 1999 إلى 9.4 بالمئة في 2011 ثم 11 بالمئة في 2015، بالمقارنة بنحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي في بلد مثل الصين. وشهدت مساهمة القطاع الزراعي انخفاضاً أكبر، من 12.3 بالمئة في 1990 إلى 5.8 بالمئة في 2015. وشكل قطاع الخدمات، بما في ذلك الإدارة الحكومية، 51 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في 2015 (صندوق النقد العربي 2016، 2000).

الإطار 4.3

منذ أن خفضت سورية التعرفة الجمركية على المنسوجات والملابس الجاهزة في عام 2005، أغرقت أسواقَها القمصان القطنية الصينية، والتي تباع بأسعارٍ أدنى من الأسعار المحلية رغم الرسوم الجمركية وتكاليف النقل. كانت سورية سابقاً من أهم منتجي ومصدّري القطن الخام والمنسوجات والملابس الجاهزة، وكانت تتمتع بعدة مزايا نسبية في هذه القطاعات. كانت السلسلة التصنيعية قطن-نسيج-ملابس أساسية بالنسبة للاقتصاد السوري، فقد شكلت بين 2000 و2010 حوالي 20 بالمئة من الإنتاج الصناعي الإجمالي، وشغّلت 22 بالمئة من القوى العاملة الصناعية، كما شكّلت 32 بالمئة من مجمل الصادرات غير النفطية. وفي 2001 كان قطاع القطن يشكل 7.2 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ويشغّل 2.7 مليون شخص.[103] تمثّلت ردة فعل المنتجين المحليين على منافسة الأسعار الصينية في تقليص العمالة وتخفيض الأجور واستبدال المدخلات المحلية بمستوردات أرخص، مما أدى إلى تضرر الصناعات ذات الروابط الخلفية (المنسوجات) وانكماش سلاسل القيمة المضافة محلياً. أما فتح السوق السورية للمنتجات التركية عام 2007 فقد كانت له آثار كارثية على هذا القطاع، حيث اضطر عدد هائل من مصنعي الملابس الصغار، وخاصة في حلب، إلى إغلاق معاملهم، مما أدى إلى حالات فصل وإفلاس واسعة النطاق.[104]

بعيداً عن المخاطر التي يمثلها تحرير التجارة، ثمة عدة أسباب للشك في مزاياه الموعودة المتعلقة بالإنتاج والتشغيل. فالاستثمارات الأجنبية والخاصة ركزت على القطاعات الموجهة للتصدير بشكل رئيسي ولم تراعِ مصلحة الاقتصادات المحلية بالضرورة. يعتمد قطاع التصدير بشكل كبير على الموادّ الوسيطة المستوردة ومعدات التصنيع المكلفة والتكنولوجيا العالية، مما يحدّ الروابط الخلفية والأمامية المحلية ويقلص سلاسل القيمة المضافة محلياً ويزيد التبعية الاقتصادية. بالنتيجة لم يقم تحرير التجارة بتشجيع الإنتاجَ المحلي أو بتطوير العلامات التجارية المحلية، بل اكتفى باستقطاب شركات متعددة الجنسيات لتأسيس شركات فرعية لها (مثل شركات التجميع) وتشجيع الأنشطة الموجهة لإعادة التصدير. وفي ضوء هذه الظروف، ونظراً لافتقار الدول العربية لأي قاعدة صناعية متينة تعتمد على موارد وابتكارات محلية، من غير المرجح أن تتاح لها فرصة اللحاق بركب تلك الشركات العملاقة.

ومع أن قطاعات التصدير قد توفر في بعض الحالات أجوراً أعلى نسبياً من الأنشطة الموجهة نحو السوق المحلية[105]، إلا أن العاملين في هذه القطاعات أصبحوا أكثر انكشافاً على المنافسة المجحفة مع نظراء لهم في دول تسود فيها اليد العاملة الرخيصة أو التأهيل الصناعي المرتفع.[106] قد يؤدي أدنى ارتفاع في تكاليف اليد العاملة في البلد المضيف إلى نقل الاستثمارات نحو قطاعات أو بلدان أكثر جاذبية. فبينما يمكن للاستثمار المحلي أن ينمو في قطاعات الخدمات، كالأعمال المرتبطة بالعقارات أو التجارة الخارجية (شركات الاستيراد) على حساب الزراعة والصناعة، يركز الاستثمار

103) (Said) 2011

104) (Barout) 2011

105) منظمة العمل الدولية (2013)

106) عن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملات في قطاع تصدير المنسوجات في مدينة المنستير في تونس، انظر (Hassine) 2014

الأجنبي على القطاعات والبلدان الأكثر ربحية والتي توفر هوامش ربح أعلى. قد تلجأ بعض أنشطة قطاع التصدير إلى اليد العاملة الرخيصة المستوردة لمضاعفة أرباحها حتى مع ارتفاع مستويات البطالة في البلد المضيف؛ تعتبر مصانع الملابس في مناطق الكويز في الأردن ومصر أحد الأمثلة على ذلك.[107] لذلك لا يمكن لمثل هذه الاستثمارات أن تكون مستدامة أو مواتية للتنمية الاقتصادية المحلية.

أخيراً، ليست فجوات الإنتاجية والكفاءة بين الدول العربية وشركائها التجاريين المتمكّنين هي وحدها ما يضع المنتجين المحليين في موقع المنافس الضعيف. فطبيعة القطاع الخاص المحلي أيضاً تحدّ من فرص توسّعه عبر وفورات الحجم وتجعل بقاءه داخل السوق المحلية مستحيلاً دون حماية وإعانات الدولة. فالقطاع الخاص العربي يتكون بشكل أساسي من شركات صغيرة ومتوسطة الحجم بقدرة إنتاجية محدودة واهتمام أساسي بالريع واعتماد كبير على امتيازات السلطة.[108] هذا التكوين نتيجة مباشرة لنظام الاقتصاد السياسي السائد، والذي يتميز بعلاقة وثيقة بين الأنظمة الاستبدادية والنخب الرأسمالية. من منظور العدالة الاجتماعية، أدى تحرير التجارة الذي قادته هذه النخب إلى المزيد من التمييز ضد الشركات الصغيرة وضد قوى عمل كانت تعاني أصلاً من فساد وزبائنية شبكات السلطة. من هنا ينبغي فهم الدعوة إلى تحرير تجارة متأنّية مدروسة جيداً ليس من باب حماية النخب ذات الامتيازات، بل من باب الدفاع عن مصالح الشركات الصغيرة والعمال والمزارعين وغيرهم من الفاعلين الاقتصاديين المهمشين.

4.7 تحرير التجارة والتفاوت الاجتماعي والاقتصاد غير الرسمي

يعتبر الثمن الاجتماعي لسياسات التجارة الخارجية في الدول العربية مرتفعاً نسبياً، خصوصاً مع استحالة تعويضه بأية تنمية اقتصادية كبرى تخفّف التدهور الاجتماعي مستقبلاً. فبالاضافة إلى العجز التجاري وانخفاض إيرادات التعرفات الجمركية، والتي زادت العجز والدين العام وحدّت من الانفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية، سمحت السياسات التجارية العربية بمجموعة من الممارسات التي أضرّت بالاقتصاد والعدالة الاجتماعية، كالسماح للمنافسة الخارجية غير العادلة، والتوقيع على اتفاقيات تجارة حرّة مجحفة بين الشمال والجنوب، وغض النظر عن إغراق الأجور، ومنح مزايا سخية للمستثمرين الأجانب. كما أن اتفاقيات التجارة الحرّة ومنظمة التجارة العالمية، وكذلك قوانين العمل المحلية، تفتقر إلى نصوص وأحكام تراعي المسائل الجنسانية وحقوق العمال – مثل الحماية الاجتماعية والحماية من الفصل وعضوية النقابات العمالية والسلامة في أماكن العمل واستحقاقات البطالة.[109] يشجع ذلك أرباب العمل على الضغط على اليد العاملة فيما يخص الأجور والتأمينات الاجتماعية، مما يؤثر بشكل مباشر على مستويات معيشتهم؛ كما يسمح لهم أيضاً بالفصل دون تعويضات، ما يترك عائلات بكاملها من دون دخل أو حماية.[110] لذا فإن إغلاق الشركات الناجم عن فتح الأسواق بشكل غير عادل في دول لا تقدم الخدمات

107) انظر التقرير الخاص بالعمال المهاجرين في الأردن في Toppa 2017

108) البنك الدولي (2010)

109) منظمة العمل الدولية (2013)

110) انظر مثلاً حالة تونس في Hassine 2014

الأساسية للمحتاجين قد يؤدي بشكل مباشر إلى تفاقم البطالة والفقر والتفاوت في الدخل.

تعاني النساء أكثر من الرجال في ظل هذه الظروف، نظراً للاختلالات الجنسانية في النفاذ إلى الموارد الاقتصادية والاجتماعية وإلى سلطة اتخاذ القرار. النساء يتقاضين أجوراً أقل من أجور الرجال، ويقبلن ظروف عمل أقسى، ويبدين مرونة أكبر في مطالب التشغيل؛ ما يجعلهنّ القوى العاملة الرخيصة والمفضّلة، ولا سيما في قطاع التصدير.[111]

يمكن ملاحظة تفاوت مماثل في الدخل بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي، وبين مختلف القطاعات الاقتصادية كذلك. ففي ظل تنافس الأسعار وتقلّب الأسواق، لجأ القطاع الخاص إلى الاقتصاد غير الرسمي لخفض تكاليفه عبر التهرب الضريبي والشركات غير المعلنة والعمال غير المسجلين. وهذا ما يفسّر تزامُن تحرير التجارة مع تضخّم القطاع غير الرسمي في المنطقة العربية، ففي 2010 قدّرت مساهمة هذا القطاع بـ35 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان غير الخليجية، في حين شكّل العاملون فيه 67 بالمئة من قوى العمل.[112] على صعيد آخر، تزداد معاناة سكان الأرياف والفلاحين والمعتمدين على العمل الزراعي من انخفاض الدخل وارتفاع تكاليف المعيشة، وذلك بفعل سياسات التجارة الزراعية التي أزالت الإعانات وآثرت الواردات وفشلت في ضمان حرية وصول المنتجات المحلية لأسواق التصدير. وبما أن النساء يشكلن أكثر من نصف قوى العمل الزراعية العربية، فإنهن الأكثر تضرراً من هذه السياسات.[113] في نهاية المطاف، لم تدمّر هذه السياسات فقط الإنتاج المحلي وخطط الاكتفاء الغذائي الذاتي، بل دفعت أيضاً سكان الأرياف إلى البحث عن عمل أفضل في المدن، ما أدى إلى تعميق هائل للفروقات بين المناطق الريفية والحضرية في بلدان مثل تونس والمغرب وسوريا.

أخيراً، يرجّح نقاد السياسات التجارية النيوليبرالية أن يؤدي الاستثمار الواسع النطاق في الزراعة، والتي قد تصمد في المنافسة وتنجح في امتحان التصدير إلى أوروبا، إلى قطع أرزاق سكان الأرياف وتهديدهم بالفقر.[114]

في ضوء كل ذلك، لا يمكن النهوض بالعدالة الاجتماعية إلا من خلال إعادة النظر في السياسات التجارية وجعلها أكثر إنصافاً لجميع الفئات الاجتماعية وأقل محاباةً للنخب الرأسمالية المحلية والاستثمارات الأجنبية. قد يكون من الضروري أيضاً إعادة النظر في مفهوم «الدولة الضامرة» الذي تنادي به الإصلاحات النيوليبرالية، وذلك من أجل تمكين الدولة من تحمّل مسؤولياتها كمخطِّط ومنظِّم للنشاط الاقتصادي وللتنمية الاجتماعية-الاقتصادية، وكمصدر رئيسي لتوفير الضمان الاجتماعي.

(111 Randriamaro 2005
(112 (Angel-Urdinola & Tanabe 2012
(113 Arafa, El-Fattal & Laamrani 2007
(114 Ayeb & Bush 2014

4.8 خاتمة

كانت سياسات التجارة الخارجية للدول العربية عاملاً مساهماً في تدهور الوضع الاقتصادي قبل اندلاع الانتفاضات في أواخر 2010. فمعدلات البطالة المرتفعة لا تعكس فقط نقص الاستثمارات وتزايد عدد السكان وانعدام فرص العمل، بل أيضاً حجم الأضرار التي لحقت بالإنتاج الصناعي والزراعي المحلي نتيجة الانكشاف على المنافسة الدولية ورفع الدعم والحماية عن كثير من المصنّعين والمزارعين. في الوقت نفسه، أدى انحسار الإيرادات الحكومية وتنامي العجز التجاري إلى المزيد من الضغط على موازنات الدول وزيادة أعباء الديون. لذلك تحتاج سياسات التجارة الخارجية للدول العربية إلى إعادة تقييم شامل تأخذ بعين الاعتبار متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية المحلية.

قد لا تكون أولوية التجارة الخارجية الآن الاندماج في الاقتصاد العالمي والدخول في اتفاقيات تجارة حرّة مع دول الشمال بأي ثمن، بل ربما الأولوية حماية الإنتاج الزراعي والصناعي المحلي الاستراتيجي بهدف الحدّ من التبعية وتوسيع سلاسل القيمة المضافة محلياً.

من الضروري أن تنظر الحكومات العربية في الآثار الإيجابية للاندماج فيما بين دول الجنوب، وأن تدعم منطقة جافتا بدل الاستمرار في فتح الأسواق أمام الصين وتركيا والاتحاد الأوروبي. سيمكّنها ذلك من المساومة الجماعية، وتسليط الضوء على التحديات الاجتماعية والاقتصادية والوضع الأمني الحرج بعد الربيع العربي، بهدف إعادة التفاوض حول شروط التجارة وتحقيق شروط أنسب وحماية أفضل للإنتاج المحلي وفرص العمل المحلية.

أخيراً، من الأهمية بمكان توسيع مشاركة جميع الفئات الاجتماعية (المزارعين والمصنّعين والمجتمع المدني والنقابات وصغار المنتجين والنساء)، ولا سيما الفئات المهمشة حالياً، وإشراكها في صياغة سياسات التجارة الخارجية والمفاوضات التجارية. لقد كانت السياسات السابقة مفصّلة على مصالح رجال الأعمال ونخب السلطة، مما أدى إلى تعميق الإقصاء والفوارق والتهميش الظلم الاجتماعي. من شأن إصلاح الهياكل الاقتصادية-السياسية وتوسيع التشاركية في وضع السياسات التجارية أن يعزّز العدالة الاجتماعية.

سياسة التشغيل و العدالة الاجتماعية في العالم العربي

عبد الحق كمال

سياسة التشغيل و العدالة الاجتماعية في العالم العربي

عبد الحق كمال

يعتبر التشغيل من أهم عناصر العدالة الاجتماعية لما يوفره من شعور بالاندماج والانتماء. ليست البطالة مجرد عدم وجود شغل؛ ثمة منظومة كاملة من المصاعب المرتبطة بالبطالة، وقد تترتّب عليها آثار اجتماعية واسعة النطاق. لهذا السبب ينبغي أن يكون تعزيز فرص العمل الكاملة والمنتجة واللائقة في صميم السياسة الاقتصادية.

من هنا يتوجّب على سياسات التشغيل أن تيسّر إنشاء فرص العمل، وأن تعالج تشوّهات سوق العمل، وأن توفّر الحماية للسكان الأشد ضعفاً. لتحقيق ذلك ينبغي على سياسات الاقتصاد الكلّي المحفّزة للنمو تبنّي تدابير إعادة توزيع الثروة وإنشاء فرص عمل لائقة. ولا بدّ لهذه الترتيبات من أن يرافقها إطار للحماية الاجتماعية يساعد في القضاء على أسباب الفقر والتهميش.

في الحقيقة لا بدّ للنموّ الشامل أن يضمن حصول جميع الناس على فوائد النموّ. بالتحديد يتوجّب عليه ما يلي: (1) توليد وظائف أكثر وأفضل، ولا سيما للنساء والشباب؛ (2) مساعدة الناس من جميع الأعمار على توقّع التغيير وإدارة آثاره عبر الاستثمار في المهارات والتدريب؛ (3) تحديث أسواق العمل ونُظُم الحماية الاجتماعية؛ (4) ضمان المساواة بين الجنسين عبر تشجيع عمل النساء؛ وأخيراً (6) الحد من عدد المتضرّرين أو المهدّدين بالفقر والتهميش الاجتماعي.

تعيش المنطقة العربية منذ عام 2011 على وقع احتجاجات وتغييرات تسمى عموماً «الربيع العربي». كانت البطالة والظلم الاجتماعي من أهم دوافع الانتفاضات، وقد جاءت الاستجابة لذلك الغليان الشعبي بتعليق أهمية كبيرة على إنشاء فرص العمل وتحقيق النمو الشامل في المنطقة. بسبب الأزمة المالية التي تعود إلى 2008-2009 وما تلاها من تداعيات اقتصادية، واجهت الدول العربية الكثير من التحديات المتعلقة بتوفير العمل اللائق، وتمكين الحوار المجتمعي البنّاء، والنهوض بالعدالة الاجتماعية. ويبدو أن استراتيجيات التشغيل والسياسات الاجتماعية التي انتهجتها الدول العربية قد أخفقت في التغلب على أوجه التفاوت الاجتماعي وتصحيح الاختلالات التي تستدعي عمالة الأطفال وبطالة الشباب. وما يزال للعمل غير الرسمي وظروف العمل غير المستقرة وانعدام الحماية الاجتماعية أثر كبير على أغلبية قوى العمل.

يركّز هذا الفصل على سياسات التشغيل في العالم العربي وعلاقتها بالعدالة الاجتماعية، حيث يبدأ بتحليل مدى مساهمة سياسات التشغيل الحالية في الظلم الاجتماعي ويقترح مجموعة استراتيجيات تشغيل من شأنها المساهمة في النهوض بالعدالة الجتماعية. يقدم القسم الأول نظرة عامة على اتجاهات سوق العمل في البلدان العربية ويسلط الضوء على أبرز التحديات؛ ثم يستعرض القسم الثاني أبرز سياسات التشغيل المتّبعة في العالم العربي ويستقصي علاقتها بالظلم الاجتماعي؛ وأخيراً تناقش الخاتمة الإصلاحات الممكنة لسياسات التشغيل من أجل تعزيز العدالة الاجتماعية عبر إتاحة المزيد من فرص العمل الجيدة التي تلبّي تطلعات النساء والرجال في العمل في جوّ يسوده العدل والأمن واحترام الكرامة الإنسانية.

5.1 أبرز توجهات وتحديات أسواق العمل العربية

تواجه أسواق العمل في البلدان العربية عدة تحديات رئيسية، منها انخفاض معدلات إنشاء الوظائف وارتفاع بطالة الشباب وتردّي المهارات المهنية وتنامي الاعتماد على القطاع غير الرسمي وانعدام الأمن الوظيفي. ومن بين أبرز المعوقات عجز نظام الإنتاج عن إنشاء فرص عمل كافية، وقلة العمالة الماهرة بما فيه الكفاية نتيجة قصور النظام التعليمي. وبالإضافة إلى هذه القيود، هناك عدة عوامل اجتماعية-اقتصادية تؤثر على تطور أسواق العمل في البلدان العربية، أهمها تدنّي معدلات نمو نصيب الفرد وتفاوت الدخل وتزايد الفقر.

5.1.2 القضايا الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية

5.1.2.1 معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد

كانت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد في البلدان العربية خلال العقد الماضي من الأدنى في العالم (حوالي 2 بالمئة بين 2000 و2015) وقاربت معدلات النمو في البلدان ذات الدخل المنخفض (الجدول 5.1).

الجدول 5.1 متوسط النسبة المئوية السنوية لنصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الدول العربية: 2000-2015 [115]

البلد	2015-2000	2008-2000	2015-2008
الجزائر	2	2,7	1,2
مصر	2	2,9	1
المغرب	3,3	4	2,6
السودان	4,1	4,5	3,6
تونس	2,3	3,4	1,1
لبنان	0,3	1,8	1,4-
العراق	1,1	0	2,4
الأردن	1,9	3,8	0,3-
اليمن	2,6-	1	6,7-
الضفة الغربية و قطاع غزة	0,8	2,1-	4
البلدان ذات الدخل المتوسط	4,5	5,1	3,8
البلدان ذات الدخل دون المتوسط	4,2	4,3	4,1
البلدان ذات الدخل فوق المتوسط	4,8	5,7	3,9
البلدان ذات الدخل المنخفض	2,3	2,1	2,6
العالم العربي	2	2,8	1,2

وفي حين شهدت بعض البلدان معدلات أعلى من متوسط المنطقة (كما في السودان والمغرب وتونس)، أظهرت بلدان أخرى ركوداً أو حتى تراجعاً (العراق واليمن). وبلغ المعدل السنوي لنصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بين 2000 و2008 متوسطاً عالياً نسبياً (حوالي 3 بالمئة). لكن في الفترة الواقعة بين 2008 و2015، ساهمت الأزمة المالية العالمية لعام 2008 والاضطرابات السياسية والاجتماعية التي شهدتها المنطقة في تراجع النشاط الاقتصادي، ما أدى إلى انخفاضات حادة في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، حيث هبط إلى حوالي 1 بالمئة في كل من مصر و تونس ووصل إلى ناقص 6.7 بالمئة في اليمن (الجدول 5.1).

115) المصدر: حسابات المؤلف استناداً إلى بيانات مؤشر التنمية العالمية.

5.1.2.2 تفاوت الدخل والفقر

وكان لتباطؤ النمو الاقتصادي أثر سلبي على إنشاء فرص العمل والتنمية البشرية في المنطقة، حيث انخفض متوسط النمو السنوي في مؤشر التنمية البشرية بأكثر من 50 بالمئة في الفترة بين 2010 و2014 بالمقارنة مع الفترة بين 2000 و2010. [116] كما شهدت المنطقة متوسط انخفاض سيبلغ 24.9 إذا تم تعديل مؤشر التنمية البشرية ليراعي التفاوت الاجتماعي؛ وهو بذلك أعلى من متوسط الانخفاض العالمي البالغ 22.9 بالمئة، مما يشير إلى تراجع المساواة في البلدان العربية. وبحسب مؤشر التنمية البشرية المعدّل يبلغ التفاوت في مكوّن التعليم (38 بالمئة تقريباً) مستوى أعلى منه في مكوّن الصحة أو مستوى المعيشة. [117]

يمثل الدخل الإجمالي للشريحة الـ20 بالمئة الأفقر من سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حوالي 6.8 بالمئة من إجمالي مدخول المنطقة. [118] وفي 2009 كان نحو 19 بالمئة من سكان المنطقة يعيشون على ما يعادل 2 دولار أو أقل في اليوم. [119] وقد ارتفعت نسبة الذين يقل دخلهم عن 1.25 دولار في اليوم، أي أشدّ فئات الفقراء فقراً، من 4.1 بالمئة إلى 7.4 بالمئة بين 2010 و2012. [120] تثير هذه الأرقام تساؤلات عدة حول نجاعة آليات إعادة توزيع الدخل.

وصل عدد سكان المنطقة العربية إلى حوالي 392 مليون نسمة عام 2015، وهي ثاني أسرع المناطق نمواً في العالم بعد أفريقيا، حيث بلغ المعدل السنوي للنمو السكاني بين 2010 و2015 حوالي 2 بالمئة. [121] وبالنظر إلى هذا التغير الديموغرافي، سيتعين على الدول العربية إنشاء 51 مليون وظيفة بحلول عام 2020 لتلبية الطلب المتزايد على العمل. [122] لكن، كما يوضح القسم التالي، لا يبدو ذلك مرجحاً في ظل معدلات البطالة المرتفعة حالياً. لا يتمثل التحدي في تسريع وتيرة النمو الاقتصادي فحسب، بل أيضاً في تحويل ذلك النمو إلى تشغيل، وفي توزيع فوائده بشكل منصف بشكل يحدّ من الفقر والتفاوت.

5.1.3 سمات وتحديات أسواق العمل في الدول العربية

5.1.3.1 الخمول والبطالة

يشكل التشغيل تحدياً رئيسياً للاقتصادات العربية. شهد العقد الأول من القرن الماضي معدلات نمو سكاني عالية بين من هم في سنّ العمل (بين 2.2 و3.7 بالمئة). هناك 1.8 مليون شخص يدخلون سوق العمل كل سنة، بمعدل نمو قدره 2.7

116) تقرير التنمية الإنسانية العربية (2016).
117) تقرير التنمية الإنسانية العربية (2016).
118) البنك الدولي (2011).
119) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009).
120) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2015).
121) مؤشر التنمية العالمية (2016).
122) تقرير التنمية الإنسانية العربية (2009).

بالمئة[123]. من جهة أخرى تتسم أسواق العمل العربية بمعدلات مشاركة منخفضة نسبياً[124]، تقدر وسطياً بـ25.8 بالمئة للعالم العربي ككل، في حين تصل إلى 44.2 بالمئة في الجزائر و47.7 بالمئة في تونس و49.3 بالمئة في مصر و50.7 في المئة في المغرب[125].

كما تلاحظ فجوة كبيرة بين معدلات مشاركة الذكور والإناث، ولا سيما في الجزائر (60.2 بالمئة للرجال مقابل 13.6 بالمئة للنساء) والأردن (60.4 مقابل 13.2)، وفلسطين (69.1 مقابل 17.4). ورغم زيادة مشاركة النساء في العقود الأخيرة إلا أن هذا الاتجاه ما يزال بطيئاً للغاية وغير متّسق بين القطاعين العام والخاص. ففي مصر مثلاً 54 بالمئة من النساء العاملات يعملن في مؤسسات حكومية، بينما أقل من 10 بالمئة يعملن في القطاع الخاص الرسمي[126].

تعتبر معدلات البطالة في البلدان العربية من الأعلى في العالم (الشكل 5.1)، وقد ارتفعت بشكل كبير في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية التي اندلعت عام 2008 ومرة أخرى في أعقاب الربيع العربي الذي اندلع أواخر عام 2010، حيث وصلت إلى 11.5 بالمئة في عام 2012. تطال البطالة بشكل رئيسي النساء والشباب والوافدين الجدد إلى سوق العمل، لذلك فإن معدلاتها بين النساء (21.6 بالمئة) والشباب بين 15 و24 سنة (29.3 بالمئة) أعلى منها بين الرجال الذين تتجاوز أعمارهم 24 سنة (8.61 بالمئة). وقد سجّلت بطالة الشابّات في المنطقة العربية نسبة عالية للغاية بلغت 48 بالمئة عام 2014[127].

من الخصائص الأخرى لأسواق العمل العربية ارتفاع معدلات البطالة بين أصحاب الشهادات العليا، حيث بلغت بطالة المتعلمين (الحاصلين على شهادات جامعية) 42 بالمئة في مصر و31 بالمئة في فلسطين و29 بالمئة في تونس. [128] وفي المغرب عام 2015 كانت البطالة مرتفعة للغاية بين أصحاب الشهادات الجامعية (21 بالمئة) بالمقارنة مع غير الحاصلين على تأهيل جامعي (7.3 بالمئة). [129] من الصعب تقبل هذه الظاهرة من الناحية الاجتماعية، إذ ما تزال معدلات الأمية في صفوف مجمل السكان مرتفعة. لهذا السبب تركّز سياسات التشغيل في المغرب بشكل خاص على إدماج المتخرّجين في أسواق العمل.

123) Aita 2008

124) معدّل المشاركة في سوق العمل هو نسبة عدد الأشخاص في سوق العمل إلى العدد الإجمالي للأشخاص فوق سن الخامسة عشرة.

125) منظمة العمل الدولية (2016).

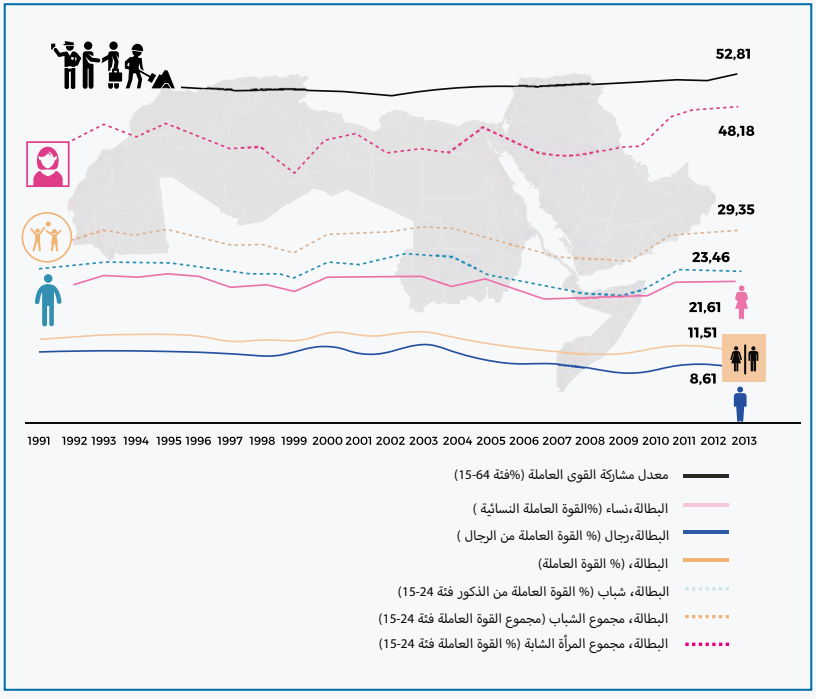
126) ETF 2015

127) منظمة العمل الدولية (2016).

128) ETF 2010

129)هيئة التخطيط العليا في المغرب (2016).

الشكل 5.1 اتجاهات البطالة في البلدان العربية حسب الجنس والفئة العمرية: 1991-2013 [130]



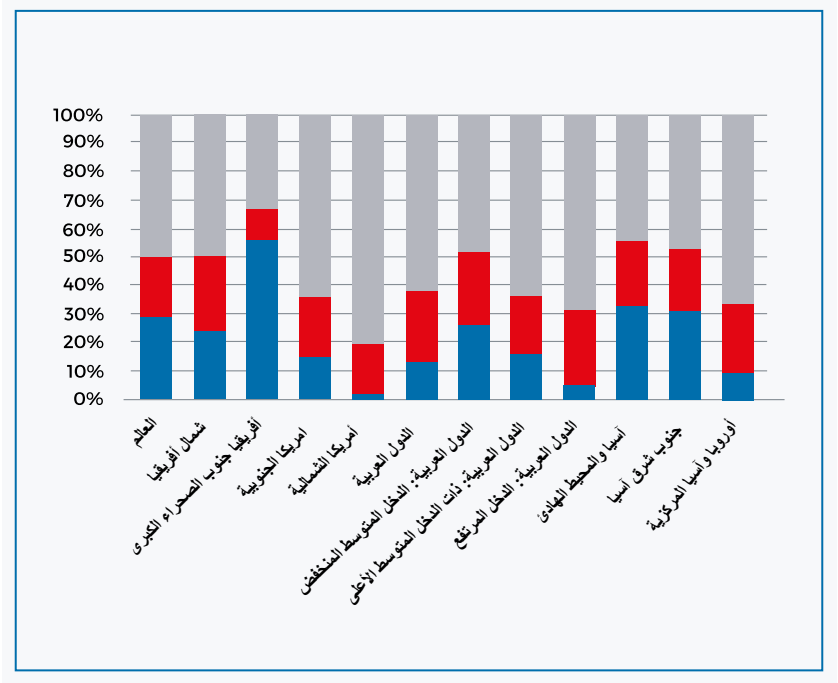
مما يفاقم الضغوط على سوق العمل تواصل النزاعات المسلحة في المنطقة، وما يترتب عليها من تدفّق كثيف للاجئين والمهاجرين. يعيش في المنطقة اليوم أكثر من مليون مهاجر قانوني في سن العمل (يشكلون 2 بالمئة من العمالة الحالية الموثقة)[131]، بالإضافة لعدد غير محدّد من العمال المهاجرين غير النظاميين أو غير القانونيين أو غير الشرعيين (ربما يزيدون عن مليوني شخص). [132] تعاظم عدد المهاجرين بشكل خاص بسبب الحجم الهائل للنزوح السوري، ولا سيما في البلدين الأكثر تضرراً الأردن ولبنان (يعيش في لبنان اليوم 1.5 مليون لاجئ، أي ما يعادل 34 بالمئة من عدد السكان قبل الأزمة السورية). ويتقاضى العمال المهاجرون واللاجئون في العادة أجوراً مجحفة ويعملون في ظروف لا تمتثل للمعايير الحقوقية الوطنية.

130) المصدر: حسابات المؤلف استناداً إلى بيانات منظمة العمل الدولية (إحصاءات منظمة العمل الدولية 2016).

131) يغطي التقدير هنا البلدان العربية المتوسطية (الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس والأراضي الفلسطينية المحتلة). دول الخليج غير مشمولة.

132) المفوضية الأوروبية (2010).

الشكل 5.2 نسبة العمالة حسب القطاع الاقتصادي [133]



يبيّن الشكل 5.2، والذي يقدم صورة عن هيكل العمالة في المنطقة العربية بحسب القطاع، أن قطاع الخدمات يمثل الجزء الأعظم من سوق العمل (62 بالمئة في 2013)، أي أكثر من الصناعة (25 بالمئة) والزراعة (13 بالمئة) مجتمعَين. كما تظهر تغيرات قطاعات العمالة بين عامي 2008 و2013 تراجعاً ملحوظاً لا يقل عن 10 بالمئة في قطاع الزراعة (22 بالمئة في 2011) مقابل تضخم كبير لقطاع الخدمات (53 بالمئة في 2008).[134] لكن «القطاع الثالث» (أي الخدمات) غير قادر لوحده على إنشاء جميع فرص العمل اللازمة لتلبية الطلب المرتفع على العمالة.

5.1.3.2 عمالة الشباب

يشكل الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة حوالي 30 بالمئة من مجموع سكان المنطقة العربية، ما يفرض تحدياً كبيراً على أسواق العمل.[135] تعدّ بطالة الشباب في المنطقة الأعلى في العالم، حيث شكّل الشباب من مجموع العاطلين عن العمل في عدة بلدان عربية عام 2014 حوالي النصف، فوصلت نسبتهم إلى 48.7 بالمئة في ليبيا و43.9 بالمئة في فلسطين و42.3 بالمئة في تونس.[136]

133) منظمة العمل الدولية (2016)
134) منظمة العمل الدولية (2016).
135) منظمة العمل الدولية (2013).
136) منظمة العمل الدولية (2015).

وعلى الرغم من تراجع الأزمة العالمية لعمالة الشباب إثر الانتعاش الاقتصادي الطفيف بين 2012 و2014، إلا أن بطالة الشباب في المنطقة العربية ما تزال الأعلى على مستوى العالم، حيث ارتفعت من 28.2 بالمئة في 2012 إلى 30.5 بالمئة في 2014. [137] بالنسبة للشابّات تحديداً فقد استمرت معدّلاتهن في الانخفاض منذ 2012 لتتجاوز معدّلات الشبّان بـ22 نقطة مئوية في 2012 ثم بـ20 نقطة في 2014. ما يزال الشباب العرب مغبونين بشدّة في سوق العمل بالمقارنة مع فئات عمرية أخرى، كما يغلب عليهم العمل في وظائف غير مستقرة. ليست بطالة الشباب مقلقة فقط باعتبارها كتحدٍّ اقتصادي، بل أيضاً كقضية اجتماعية قد تضطر الشباب الباحثين عن عمل على قبول وظائف غير مرغوبة في القطاع غير الرسمي.

بالإضافة إلى ذلك، يعتبر العدد المتزايد للشباب خارج صفوف العمل والتعليم والتدريب مشكلة مقلقة بشكل خاص، ولا سيما فيما يتعلق بقابليتهم للتوظيف. لا يحظى هؤلاء الشباب باهتمام يذكر في معظم سياسات التشغيل. يقدم الجدول 5.2 تقديرات لأعدادهم في بلدان مختارة، استناداً إلى بيانات من مشروع صحوة. [138]

الجدول 5.2 نسبة الذين هم خارج صفوف العمل والتعليم والتدريب ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة [139]

البلد	الجميع	الشباب	الشابّات
المغرب	35,4	24,3	43,5
مصر	40,1	11,8	65,9
تونس	45,7	39,7	51,5
الجزائر	39,5	36,1	49,2

بين من تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة، تبلغ نسبة الذين هم خارج صفوف العمل والتعليم والتدريب 35 بالمئة في المغرب و39 بالمئة في الجزائر و40 بالمئة في مصر و46 بالمئة في تونس؛ والنسب أعلى بكثير بالنسبة للشابّات (الجدول 5.2). يلعب تهميش الشباب في سوق العمل دوراً في الإبقاء على ارتفاع معدلات الفقر. كما يؤدي ضعف احتمال العثور على عمل إلى شعور بالإحباط قد يكون بحد ذاته سبباً للخمول.

على صعيد آخر، ما تزال عمالة الأطفال مشكلة ملحوظة في العالم العربي. ففي عام 2012 كان حوالي 11.8 بالمئة من أطفال المنطقة الذين تتراوح أعمارهم بين 5 و14 سنة جزءاً من هذه الظاهرة. تنتشر عمالة الأطفال بشكل أكبر بكثير في المناطق الريفية، حيث يشتغل معظمهم في الزراعة والبناء والمناجم. [140]

137) منظمة العمل الدولية (2015).
138) المصدر: www.sahwa.eu
139) المصدر: حسابات المؤلف بناء على المسح الشبابي لمشروع صحوة 2016.
140) منظمة العمل الدولية (2016).

5.1.3.3 انخفاض مستويات الكفاءة بين أصحاب العمل

التحصيل العلمي لسكان المنطقة العربية الذين تزيد أعمارهم عن 15 سنة (المؤشر الذي يغلب استخدامه في مؤشرات رأس المال البشري) ما يزال متدنياً، على الرغم من التقدم الكبير في انتشار التعليم. عام 2010 كان متوسط سنوات الدراسة في اليمن حوالي 3.7 سنوات، وفي المغرب 5 سنوات، وفي تونس ومصر 7 سنوات وفي الأردن 9 سنوات... وهي أرقام متدنّية بالمقارنة مع تلك المسجّلة في البلدان المتقدمة (والتي لا تقل في العادة عن 11 سنة دراسة).[141] أما نسبة الملتحقين بالتعليم العالي بين من هم في سن العمل فيمثلون 3 بالمئة فقط في اليمن، و10 بالمئة في المغرب، و12 بالمئة في تونس، و11 بالمئة في مصر والجزائر، و19 بالمئة في الأردن. ويشكل التسرب المبكر من التعليم أحد أبرز معوقات تنمية رأس المال البشري في البلدان العربية[142]، حيث تبقى نسبة كبيرة من السكان خارج المدرسة ويترك عدد كبير من الشباب النظام التعليمي دون أي مؤهلات. من جهة أخرى ما تزال مكافحة الأمية تحدياً كبيراً في عدة بلدان عربية، ولا سيما في المغرب ومصر، وإلى درجة أقل في الجزائر وتونس.[143]

من بين التحديات الهامة نقص الكفاءات المهنية، والتضارب بين العرض والطلب على اليد العاملة. لذلك ثمة حاجة إلى اعتماد سياسات مناسبة للتدريب والتأهيل المهني.

أخيراً تنحصر معظم فرص العمل الناشئة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في أعمال منخفضة الإنتاجية، ولا سيما في القطاع غير الرسمي، فيما تغيب مظاهر النهوض التكنولوجي المتولّد داخلياً والذي من شأنه الارتقاء بمستويات الاقتصاد[144]، ما يعكس بدوره ضعف أنظمة التدريب والتعليم التقني.

5.1.3.4 الأهمية النسبية للقطاع العام

تشهد معظم البلدان العربية انحساراً في مستويات التشغيل في القطاعات التي كانت المصدر الرئيسي للتشغيل: الزراعة والصناعة والقطاع العام. وقد كان القطاع العام يزخر بفرص العمل في معظم البلدان، إلا أنه ركد في السنوات الأخيرة نتيجة القيود المفروضة على الموازنة، ما أسفر عن تدابير مثل تجميد التوظيف الحكومي في الأردن والمغرب، وفرض حدود قصوى للتشغيل العام في فلسطين – ولا سيما في قطاعي التعليم والصحة.[145]

ومع ذلك ما يزال القطاع العام يسيطر على أسواق العمل في المنطقة العربية. فقد بقيت حصة التشغيل الحكومي مرتفعة (بمتوسط حوالي 30 بالمئة في عام 2012) مع تباين ملحوظ من بلد آخر. ففي حين ينخفض التشغيل الحكومي نسبياً في المغرب (8 بالمئة)، تملك ليبيا أحد أعلى معدلات التشغيل الحكومي في العالم (ما يصل إلى 70 بالمئة من مجموع الموظفين يعملون في القطاع العام).[146]

141) Benaabdelaali et al 2012

142) ETF 2014

143) Martin & Bardak 2012

144) منظمة العمل الدولية (2011).

145) ETF 2014

146) ETF 2014

تجدر الإشارة إلى أن القطاع العام لم تتراجع فقط قدرته على استيعاب العدد المتزايد من العاملين المتعلمين، بل إن موارده البشرية أيضاً تحولت نحو القطاع الخاص الذي يحتمل أن يكون أكثر ديناميكية.

5.1.3.5 الاقتصاد غير الرسمي

يشكل انتشار العمالة غير الرسمية سمة أخرى تميز أسواق العمل العربية، حيث تمثل نسبة كبيرة من إجمالي العمالة والإنتاج (حوالي 50 بالمئة من العمالة غير الزراعية). النسبة الأكبر من الوظائف الناشئة في القطاع غير الرسمي تركز على أنشطة ذات قيمة مضافة متدنّية. ويعمل الكثير من شباب المنطقة في وظائف غير رسمية دنيئة تكاد تنعدم فيها الآفاق المهنية وإمكانيات الترقّي الاجتماعي.[147]

أظهرت دراسة للبنك الدولي أجريت عام 2012 في سبعة بلدان عربية أن نسبة العمالة غير الرسمية التي لا تشمل الضمان الاجتماعي مرتفعة في جميع الحالات، وقد تراوحت بين 44.2 بالمئة في الأردن و91.4 بالمئة في اليمن، فبلغت 56.2 بالمئة في لبنان و58.3 بالمئة في مصر و66.9 بالمئة في العراق و71 بالمئة في سوريا و81.9 بالمئة في المغرب. بالإضافة إلى ذلك، يفوق عدد النساء عدد الرجال في العمالة المعرّضة للمخاطر (العاملين لحسابهم الخاص أو أفراد الأسرة العاملين بدون أجر)، حيث تبلغ نسبتهنّ 56.6 بالمئة في شمال أفريقيا و29.7 بالمئة في الشرق الأوسط – أحد أهم أسباب هذا التباين هو كثرة النساء العاملات في الزراعة بشكل غير رسمي في شمال أفريقيا بالمقارنة مع الشرق الأوسط.[148]

ينظر إلى القطاع غير الرسمي باعتباره حلاً لبطالة الشباب على المدى القصير، حيث يوفر لهم العديد من فرص العمل. إلا أن له تأثيراً سلبياً على قابليتهم للتوظيف على المدى الطويل، حيث يتردّى رأس مالهم البشري وتثبط عزيمتهم عن المشاركة في سوق العمل الرسمي. ولا يحصل العاملون في الاقتصاد غير الرسمي على أية حماية اجتماعية، حيث تجري الأنشطة خارج نطاق النظم الحكومية. يرجّح أن الحجم الكبير للاقتصاد غير الرسمي يضعف قدرة الدول العربية على تنظيم العمالة، سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية.

5.2 سياسات التشغيل والظلم الاجتماعي

5.2.1 الأطر القانونية وتنظيم سوق العمل

تضمن الدساتير والقوانين العربية بصورة عامة الحق في العمل، لكن حقوق العمل (الحماية الاجتماعية، الحقوق النقابية، الحق في الإضراب، حقوق الطفل...) لا تراعى دائماً. غالباً ليس هناك حقوق تتعلق بحرية تكوين النقابات أو المساومة الجماعية، ورغم الاعتراف به ما يزال الحق في الإضراب محدوداً للغاية. كما أن الاتفاقيات

147) ETF 2012

148) البنك الدولي (2012).

الدولية للقضاء على التمييز وعمالة الأطفال لا تنفذ عملياً بشكل كامل على الرغم من مصادقة الدول العربية عليها. بل لا يبدو أن هذه الدول تراعي اتفاقيات منظمة العمل الدولية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تمام المراعاة، على الرغم من مصادقتها عليها أيضاً. وأخيراً فإن تنفيذ مبادئ العمل الأساسية [149] وغيرها من مكوّنات «العمل اللائق»[150] بطيء وناقص[151].

يقل متوسط الأجور في القطاع الخاص عن متوسط الأجور في القطاع العام، إذ تتأثر بضغوط البطالة الهائلة. وبالإضافة إلى الأجور الأعلى، يوفر العمل في القطاع العام الحماية الاجتماعية وغيرها من الاستحقاقات. فأجور القطاع العام في مصر مثلاً أعلى من أجور القطاع الخاص. ويحدد القانون رقم 53 لعام 1984 الحد الأدنى للراتب الشهري في القطاع العام بـ53 جنيه مصري (حوالي 10 دولار)، وبحلول عام 2005/06 بلغت قيمة هذا الراتب 168 جنيه مصري (حوالي 31 دولار) يضاف إليها الاستحقاقات الاجتماعية المصاحبة للعمل في القطاع العام، مقابل 154 جنيه (29 دولار) في القطاع الخاص. من جهة أخرى لا يراعى الحد الأدنى القانوني للأجور في القطاع الخاص الرسمي أو غير الرسمي. في 2004 كان حوالي 56 بالمئة من العاملين في سوريا (منهم 57 بالمئة في القطاع العام و77 بالمئة في القطاع الخاص الرسمي) يحصلون على رواتب شهرية تقل عن 7,000 ليرة سورية (ما يعادل 140 دولار). في تونس يزيد متوسط أجور القطاع العام عن متوسط أجور القطاع الخاص بعشرين بالمئة. [152] وفي المغرب عام 2013 بلغ متوسط رواتب القطاع العام 7,250 درهم (727 دولار) في الشهر مقابل 4,711 درهم (472 دولار) في القطاع الخاص. وقد حصل 50 بالمئة من موظفي القطاع الخاص على أقل من 2,517 درهم (252 دولار) كراتب شهري، في حين حصل حوالي 40 بالمئة من الموظفين على أقل من الحد الأدنى للأجور.[153]

بالرغم من أهميتها للعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر، تتعرض قوانين الحد الأدنى للأجور ونظم الحماية الاجتماعية الأساسية لتقويض منهجي على يد السياسات النيوليبرالية المعتمدة في مختلف الدول العربية.

5.2.2 سياسات التشغيل

تركّز سياسات التشغيل في الدول العربية على برامج التوظيف النشطة، وليس على تدابير استراتيجية على مستوى السياسات تستهدف إنشاء فرص العمل والتعليم والتدريب والضمان الاجتماعي، وتأخذ بعين الاعتبار جميع التحديات التي تميز أسواق العمل في بلدانها.

تهدف برامج التوظيف النشطة هذه إلى رفع قابلية التوظيف وزيادة فرص الباحثين عن عمل، وبالتالي إلى الحد من البطالة بصفة عامة (انظر حالة المغرب في الإطار 5.1). تقدم هذه البرامج خدمات التوظيف (هيئات التنسيب الوظيفي) وتوفر

149) منظمة العمل الدولية (1998).

150) يلخص طلب العمل اللائق تطلعات الناس فيما يتعلق بحياتهم المهنية، ويشمل (حسب تعريف منظمة العمل الدولية) فرص العمل المنتج الذي يوفر دخلاً عادلاً، والأمن في مكان العمل، والحماية الاجتماعية لأسر العمال. كما يوفر آفاقاً أفضل للنماء الشخصي والاندماج الاجتماعي. ويضمن العمل اللائق حرية الناس في التعبير عن شواغلهم، وفي تنظيم أنفسهم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم، كما يضمن المساواة في الفرص والمعاملة المتساوية بين النساء والرجال. انظر منظمة العمل الدولية (1999).

151) اعتمدت الدول العربية إطار عمل لتعزيز إنشاء فرص العمل واستغلال رأس المال البشري والعمالة اللائقة (المؤتمر الأورومتوسطي لوزراء العمل والتشغيل الذي عقد في مراكش في نوفمبر / تشرين الثاني 2008، ومؤتمر وزراء التشغيل والعمل ضمن الاتحاد من أجل المتوسط الذي عقد في بروكسل في نوفمبر / تشرين الثاني 2010)، انظر Aita (2008).

التدريب المهني وتنفذ برامج أشغال عامة وتدعم ريادة الأعمال. لكنها مع ذلك قلما ترقى إلى سياسات تشغيل شاملة وفعالة وقادرة على معالجة تحديات سوق العمل الموصوفة أعلاه.

ثمة حاجة إلى مؤسسات سوق عمل فعالة (وزارات عمل ووزارات شؤون اجتماعية ونقابات عمالية وهيئات توظيف) تسعى لتحقيق أهداف برامج التشغيل. إلا أن مؤسسات سوق العمل في البلدان العربية تعاني من قصور كبير ولم تحقق النتائج المتوقعة منها. تضيء دراسة صدرت عام 2008 على عدم وجود هيئات تنسيب وظيفي فعالة، أو نظم معاشات تقاعدية مناسبة، أو حماية صحية، أو تأمين ضد البطالة؛ يضاف إلى ذلك الدور المحدود للغاية الذي تلعبه نقابات العمال، سواء في تصميم السياسات أو في حماية حقوق العمال.[154] وبدلاً من النهوض بمؤسسات العمل عبر إصلاحات بعيدة المدى، طورت بعض أدوات السياسة العامة هيئات للقروض المصغرة[155] ذات فعالية محدودة جداً. يلجأ الشباب الذين لم تتحسن أوضاعهم إلى القطاع غير الرسمي. في المغرب يفتقر الشباب الذين يستهدفهم برنامج «مقاولتي» لتعزيز التشغيل الذاتي إلى الثقافة الإدارية اللازمة، وهم لا يحصلون على مساعدة أو متابعة بعد انطلاقهم بمشروع ناشئ، كما يواجهون صعوبات في الحصول على تمويل.

الأسوأ أن سياسات التشغيل في البلدان العربية قلما التفتت إلى نوعية واستدامة الوظائف التي يتم إنشاؤها، أو إلى التعليم واحتياجات التعلم مدى الحياة، أو لترتيبات الضمان الاجتماعي، إذ ما تزال هناك حاجة لمواصلة تطوير هذه السياسات من أجل تعزيز فرص تشغيل أفضل للشباب وتقوية مؤسسات سوق العمل.

أخيراً، لا يمكن للسياسات المعتمدة حالياً في البلدان العربية أن تعالج أوجه القصور البنيوية في أسواق العمل، مثل ركود الطلب على العمل وانخفاض إنتاجية القوى العاملة وضعف القدرة التنافسية في الأسواق الدولية. لذلك يلزم تصميم وتنفيذ استراتيجيات حقيقية تعزّز الأداء الفعال لسوق العمل والاستغلال الأمثل للموارد البشرية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي ووضع نظم صارمة لحماية العمالة.

الإطار 5.1: سياسة التشغيل والإدماج الاجتماعي في المغرب

تنقسم برامج التوظيف النشطة في المغرب إلى نوعين:

1. تحسين قابلة التشغيل لدى الشباب عبر إيصالهم إلى أول تجربة مهنية لهم (التعاقد والانضمام إلى القوى العاملة) وعبر تدريبهم على مهارات محددة. يشمل هذا النوع برنامج «إدماج» (عقود انضمام إلى القوى العاملة، وعقود إدماج مهني، وإعفاء للشركات المستعينة بالمتخرجين كمتدرّبين من اشتراكات الضمان الاجتماعي

152) Aita (2008)

153) L'Economiste (2014)

154) Aita (2008)

155) على سبيل المثال الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ووكالة التنمية الاجتماعية والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة في الجزائر. كما توجد 13 رابطة للقروض المصغرة في المغرب.

المفروضة على أصحاب العمل) وبرنامج «تأهيل» (إعادة تدريب على المهارات المكتسبة، وتدريب بموجب عقود، وآليات دعم للقطاعات الناشئة).

2. تشجيع التشغيل الذاتي: برنامج «**مقاولتي**».

لم يكن لأي من هذه البرامج تأثير على فئات محددة من الشباب الذين يعانون من البطالة، ولا سيما المتسرّبين من التعليم النظامي والعاطلين عن العمل منذ فترة طويلة وذوي الاحتياجات الخاصة. وقد كانت نوعية الوظائف المنشأة في هذه البرامج إحدى نقاط ضعفها. ولا تنص عقود الانضمام إلى القوى العاملة في برنامج «إدماج» على تغطية الضمان الاجتماعي للمستفيدين، مما جعلها أقل جاذبية.

ولاستهداف الفئات الضعيفة (الشباب والنساء والمتضررين من مستويات تعليمية متدنّية)، صاغت الحكومة المغربية الاستراتيجية الوطنية الجديدة للتشغيل2015-2025 والاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب 2015-2030.

تسعى الاستراتيجية الوطنية الجديدة للتشغيل 2015-2025 إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي للنساء والإدماج المهني للشباب عبر إنشاء وظائف طويلة الأمد تدعمها تحسينات في الإنتاجية وتكلفة وحدة العمل. وهي تقوم على أربعة محاور استراتيجية:

- توجيه السياسات الاقتصادية الكلية والإقليمية نحو إنشاء فرص عمل جديدة (إنشاء 200,000 فرصة عمل سنوياً)؛
- رفع قيمة رأس المال البشري من خلال تدعيم التدريب وتحسين مستويات التأهيل وإصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية؛
- تعزيز برامج التوظيف النشطة؛
- تحسين حوكمة وأداء سوق العمل.

أما الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب 2015-2030 فتشمل مجموعة من الجهات الحكومية التي تسعى لضمان تقارب إجراءاتها المكرّسة للشباب في مختلف المجالات (التعليم والتشغيل والإسكان والصحة والثقافة وغيرها)، بالإضافة إلى الحد من التفاوت لكي يتسنى لجميع الشباب المغربي الاستفادة من الفرص نفسها. تؤكد الاستراتيجية على الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للشباب، ولا سيما المحرومين منهم.

وتعتمد نجاعة هذه الاستراتيجية على إشراك الشركاء الاجتماعيين، لا في وضع السياسات فحسب بل أيضاً في تنفيذها ومراقبتها وتقييمها.

5.3 خاتمة

مع تنامي البطالة، تواجه المنطقة العربية عدة تحديات تتعلق بإنشاء فرص عمل تلبي تطلعات السكان وتحقق العدالة الاجتماعية. كما أن تهميش النساء والشباب في سوق العمل يساهم إلى حد كبير في إبقاء معدلات الفقر مرتفعة. من جهة أخرى تواجه معظم البلدان العربية مشكلات تمييز ضد العمال المهاجرين واللاجئين. تعكس هذه الأوضاع عجز السياسات الاجتماعية وسياسات التشغيل، وفشلها في تعويض الآثار السلبية للتدابير النيوليبرالية وفي تعزيز التماسك الاجتماعي.

ينبغي توجيه الاهتمام بشكل خاص نحو التحديات الاقتصادية والأمنية التي أعقبت احتجاجات «الربيع العربي» على مستوى المنطقة. وفي حين يتعيّن التصدي للأزمة الاقتصادية من خلال زيادة الجهود الرامية إلى إنشاء فرص عمل وإلى تمكين السكان المهمشين سابقاً من الوصول إلى أسواق العمل، لا بد أيضاً من مراعاة القضايا الاجتماعية كالحماية الاجتماعية والحوار المجتمعي والحد الأدنى من شبكات الأمان.

كما يتعيّن تنفيذ استراتيجيات تشغيل وطنية موجّهة نحو تقوية وتنمية مهارات القوى العاملة، وتمكين ريادة الأعمال، والنهوض بأنظمة الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها لتشمل الاقتصاد غير الرسمي، مع التركيز بوجه خاص على النساء والشباب.

ويجب تحديث وترسيم الاقتصاد غير الرسمي، تحديداً عبر تسهيل الوصول إلى مؤسسات القروض والتدريب المهني خصوصاً بالنسبة للشباب غير الحائزين على مؤهلات. من الضروري أيضاً حماية العمال المهاجرين المستضعفين، ومكافحة ظروف العمل القاسية والمهينة، وإنشاء نظم تفتيش أماكن العمل.

علاوة على ذلك، ينبغي أن تركز استراتيجيات التشغيل على التشغيل المنتج واللائق، بالإضافة إلى السياسات الاجتماعية-الاقتصادية التي من شأنها تذليل التفاوت الاجتماعي. هناك حاجة لتخصيص الموارد بكفاءة لتصحيح اختلالات سوق العمل، بما في ذلك مشكلات التهميش والعمالة غير الرسمية وعمالة الأطفال والبطالة بين الشباب.

تحظى استراتيجية النمو الشامل بأهمية متزايدة، حيث تركز على طبيعة النمو، بما في ذلك تلبية احتياجات الفئات المستضعفة ومكافحة الفقر. ينبغي التركيز على تقوية الآليات الديمقراطية، وحرية تكوين الجمعيات، والمساومة الجماعية، وتعزيز عمل نقابات العمال، والمصادقة على اتفاقيات منظمة العمل الدولية وإعلانها بشأن العدالة الاجتماعية لعام 2008.

وهكذا يمكن للحوار المجتمعي، وللمزيد من مشاركة جميع الفئات الاجتماعية –ولا سيما النقابات– في التأسيس لتوافق وطني بشأن قضايا العمل وتطوير استراتيجيات تشغيل، أن يلعبا دوراً مركزياً في الارتقاء بظروف العمل ونوعيته.

الحماية الاجتماعية:
سبيل العدالة الاجتماعية المهجور
في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ريم عبد الحليم

الحماية الاجتماعية: سبيل العدالة الاجتماعية المهجور في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ريم عبد الحليم

6.1 العدالة الاجتماعية والحماية الاجتماعية

في انتظار «تساقط آثار النمو على الفقراء»، تتعامل أدبيات مكافحة الفقر والمنظمات المانحة والحكومات منذ فترة طويلة مع برامج الحماية الاجتماعية التي تستهدف الفقراء كمجرد إغاثة مؤقتة للمتضررين من خطط الإصلاح الاقتصادي. إن الإيمان بالنظرية النيوليبرالية والالتزام بإجماع واشنطن، وما يعنيهما من غياب التعويضات عن توقّف الجهود الحكومية في إنشاء فرص عمل وتقديم إعانات شاملة من جهة، ومن جهة أخرى من هيمنة أطر مؤسساتية وسياسية تحول دون التنظيم الحرّ للعمل والإنتاج عبر نقابات العمال وتعاونيات المنتجين، قادا إلى الوضع الراهن المتمثّل بإدارة مخصّصات برامج مكافحة الفقر بمعزل عن خطط للتنمية المجتمعية الشاملة. لقد أدى التركيز على فهم ضيق جداً للنمو إلى إهمال حقوق الناس في برامج الحماية الاجتماعية [156]، فكانت النتيجة تعرض الفئات الأضعف للوقوع بسهولة في براثن الفقر دون أي شبكة أمان اجتماعي، وازدياد فقر الفقراء نتيجة غياب التنمية الحقيقية وانعدام فرصتهم بتعزيز قدراتهم وتحسين شروط حياتهم.

لقد خفض إجماع واشنطن تعريف الحماية الاجتماعية واختزلها إلى برامج أمان ضئيلة تتاح لمن لا يستطيعون أن يساهموا في النمو الاقتصادي. غير أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالمقابل، يعرّف الحماية الاجتماعية بعبارات أوسع، حيث ينصّ تعريفه المستند إلى حقوق الإنسان على أن الحماية الاجتماعية حق لكل فرد، وأن هدفها الأساسي حماية الناس من الفقر ومساعدتهم على تجنّبه. من هذه المنظور تصبح العدالة الاجتماعية النتيجة الطبيعية لسياسات حماية اجتماعية متينة، تضيّق السبل المؤدّية إلى الفقر وتساعد الناس على الخروج منه. يتطلب ذلك وضع استراتيجيات لمحاربة الفقر بصورة نهائية، وذلك من خلال استمرار النفاذ إلى الموارد العامة، واستمرار توظيف هذه الموارد في سبيل المنفعة العامة. بناء على رؤية متكاملة، ينبغي أن تتبنى سياسات الحماية الاجتماعية المنطلقات الأساسية التالية: أولاً التوزيع العادل للموارد، ثانياً الحصول العادل إلى الخدمات، ثالثاً الحوكمة الفعّالة، ورابعاً الوقوف عند الاحتياجات المحلية.

وفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، تشمل الحماية الاجتماعية «العمل والمسائل المتعلقة

156) Loury (1981) Aghion & Bolton 1992

بالتأمين –كالتأمين الصحي والمعاشات التقاعدية وسياسات العمل المختلفة– بالإضافة لتوفير الخدمات الاجتماعية ضمن السياسات القطاعية كالتعليم والتغذية والصحة والقطاعات الأخرى»، أما شبكات الأمان فهي «تحويلات رسمية وغير رسمية غير قائمة على الاشتراكات تقدم إلى المعرّضين أو المتأثرين بالفقر وسوء التغذية وغير ذلك من أشكال الحرمان[157]».

يشمل تعريف الحماية الاجتماعية هذا عدة عوامل متكاملة تشكّل بمجموعها سبيلاً فعالاً نحو تحقيق العدالة الاجتماعية.

تعتبر الحماية الاجتماعية عنصراً هاماً في أجندات سياسة التنمية، والتي يصعب حصر تعريفاتها. بصورة عامة، تشمل هذه الأجندات الحرص على منع وإدارة المخاطر التي تؤثر سلباً على حياة ومعيشة الناس، بالإضافة لتقديم المساعدة للفقراء و/أو المعرّضين للفقر و/أو المهمّشين. أما أدوات الحماية الاجتماعية في مواجهة المخاطر التي تهدد رفاه الناس فأكثرها شيوعاً هي:

- التأمين الاجتماعي ضد المخاطر المرتبطة بالبطالة والإصابة؛
- التأمين الاجتماعي ضد الشيخوخة والإعاقة واعتلال الصحة؛
- توفير الموارد النقدية أو العينية لدعم الأفراد والأسر المستضعفة؛
- جهود الإدماج الاجتماعي أو التدخلات في سوق العمل، كالسياسات والبرامج التي تدعم التوظيف ورفع كفاءة أسواق العمل وحماية العمال[158].

6.2 الحماية الاجتماعية في البلدان العربية

يعود نظام الحماية الاجتماعية التي تقدمه الدول العربية إلى ستينات القرن الماضي، وذلك بالتوازي مع تحول الدولة إلى مشغّل رئيسي وضامن لنظام الإعانات الشاملة. لكن سرعان ما تقلّص هذا الدور مع توالي الإصلاحات النيوليبرالية، حيث تكاثر العمل الخيري الديني (الإسلامي بشكل خاص) ليردم الفجوة الناشئة عن تراجع دور الدولة في الحماية الاجتماعية. لكن نظام الحماية الاجتماعية القائم على النشاط الديني أدى إلى نقل مسؤوليات الحكومة في توفير حد أدنى من الحياة الكريمة إلى المؤسسات الدينية، لكن دون وجود نظام مساءلة كامل لهذا الدور. من هنا فإن المقاربات القائمة على الإحسان أقل نجاعة من البرامج القائمة على المطالبة، حيث تعتبر الحد الأدنى من الحياة الكريمة حقاً أساسياً من حقوق المواطنة[159].

157) برنامج الأغذية العالمي (2012): 6-5، وردت في Devereux (2015): 14.

158) تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى في منظمة الفاو (2012).

159) Devereux 2015

تشمل نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة:

- برامج التأمين الاجتماعي؛
- أنظمة الصحة والتعليم العامة والمجانية شكلياً، حيث بإمكان كل فرد الاستفادة من الدعم والحصول على الخدمات العامة (والتي تراجعت جودتها مع تقلص مخصصاتها في موازنات الدولة)؛
- الدعم على الطاقة وبعض المنتجات الغذائية الأساسية؛
- وأخيراً برامج محدودة جداً للمساعدة الاجتماعية تقدم مدفوعات نقدية لمجموعات سكانية محددة.

بشكل عام، توضع سياسات الحماية الاجتماعية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية: تشمل الأهداف الاجتماعية خفض التفاوت وتشجيع الاندماج الاجتماعي؛ فيما تستهدف الأهـداف الاقتصادية مكافحة الفقر وتحفيز النمو الاقتصادي والتنمية؛ أما الأهداف السياسية فغايتها الحفاظ على شرعية الدولة ودعم التماسك الاجتماعي[160].

تشمل خطط التنمية التي تضعها الحكومات العربية سياسات واضحة للحماية الاجتماعية، غير أن أهدافها تقتصر إلى حد كبير على الجانب الاقتصادي والسياسي، في حين يُترك الاجتماعي للأسر والمؤسسات الدينية.[161] إن التخلي عن الهدف الاجتماعي للحماية الاجتماعية وجعله في أيدي المؤسسات الدينية، في ظل غياب أي شكل من أشكال المساءلة العامة لهذه المؤسسات، يهدد الآثار المرغوبة من الحماية ويعرّض المواطنين لخطر الانكشاف والبقاء دون حماية في أوقات الاضطراب السياسي.

لقد قامت عدة بلدان عربية منذ الثمانينات بتنفيذ برامج التكيف الهيكلي، المرتبطة بقروض أو إرشادات المؤسسات المالية الدولية الرامية إلى مساعدة الدول على الخروج من الأزمـات الاقتصادية وخفض العجز في الإنفاق العام. وفي محاولة لمواجهة الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج التكيف الهيكلي، والحدّ من المضاعفات التي تطال الفئات الأشدّ تضرراً من سياسات التقشف، تم استحداث بعض الصناديق الاجتماعية وبرامج شبكات الأمان، فاستهدف بعضها مثلاً الموظفين الحكوميين الذين جرى تسريحهم في وقت سابق. غير أن الصناديق الاجتماعية وبرامج شبكات الأمان هذه بقيت غالباً مجرد قرارات قانونية بلا تطبيق، ما ترك أعداداً متزايدة من الناس يقعون في براثن الفقر. بالنتيجة، أصبحت السياسة الاجتماعية مجموعة متفرقة من الاستراتيجيات الاجتماعية القصيرة والمتوسطة الأجل، ولم تشكل مجموعة شاملة وناجعة من السياسات التي تقدم الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين.

160) Devereux 2015

161) Devereux 2015

أدت القيود المفروضة على الموازنات العامة في أعقاب الأزمات الاقتصادية عامي 2008 و2009، ثم مضاعفات الانتفاضات بعد عام 2011، إلى تهميش أكبر للحماية الاجتماعية في السياسات الاقتصادية، وذلك عبر خفض مخصصات الدعم الشامل للأسعار بشكل أساسي. لسوء الحظ تزامنت هذه التدابير مع هجمة سياسية طالت مؤسسات دينية كانت توفر شبكات أمان اجتماعي غير رسمية. في الوقت نفسه، أدى تدهور الظروف الاقتصادية إلى تضاؤل فرص العمل أكثر فأكثر. أصبحت العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية في وضع هش للغاية، وأصبح الفقراء والمحتاجون يتحملون الأزمات الاقتصادية من دون أية مساعدة حكومية، بينما الحكومات تفتقر إلى سياسات حماية اجتماعية بديلة وشاملة وقائمة على الحقوق. أما التدابير الاختبارية التي سعت إلى وضع خطط حماية اجتماعية بديلة فقد كانت أكثر تبعثراً من أن تكون ذات آثار مجدية.

ليس لدى لبنان، مثلاً، سياسة موحدة للحماية الاجتماعية، غير أن الحكومة اللبنانية أطلقت عام 2010 مشروع الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية الذي غطى مجالات اختصاص عدة وزارات. منذ ذلك الحين جرت إصلاحات لسياسة الحماية في الأجلَين القصير والطويل بالاعتماد على هذا المشروع، ليس بهدف إصلاح برامج المساعدة الاجتماعية فحسب، بل كذلك لوضع برامج جديدة تستهدف الفئات المهمشة، بما في ذلك الدعم النقدي للأسر التي تعيلها نساء، وللأشخاص ذوي الإعاقة، وللعمال الأطفال.[162]

أما فلسطين فقد شهدت عهداً جديداً من سياسات الحماية الاجتماعية بعد إصلاح الحكومة والأطر المؤسساتية المرتبطة بها عام 2010. قبل ذلك كانت الأراضي الفلسطينية تعتمد كلياً على الزكاة كآلية للدعم الاجتماعي. وقد بدأت الحكومة بعد 2010 بالعمل على توحيد مختلف البرامج ضمن إطار استراتيجي وطني شامل، حيث أولت «خطة التنمية الوطنية للفترة 2014-2016» عناية خاصة بالحاجة إلى الحماية الاجتماعية. غير أن القدرة المؤسساتية لدى الحكومة الفلسطينية تبقى محدودة، كما أنها تعاني من نظام نقدي ضعيف.

في عام 2013، أطلقت الحكومة الفلسطينية استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للفترة 2014-2016 بهدف إرساء روح الشراكة بين مختلف الجهات الفاعلة المسؤولة عن الحماية الاجتماعية، حيث تم تحديد ثماني خصائص رئيسية هي: مقاربة قائمة على الحقوق؛ تحسين التنسيق بين جميع الجهات المعنية؛ زيادة قدرات الهيئات الحكومية؛ مركزية الطفل؛ اعتماد مقاربة تنموية؛ زيادة قدرات المؤسسات الشريكة، بما في ذلك المساعدة الإنسانية في نظام الحماية الاجتماعية؛ الاهتمام بالحماية الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية؛ وتعزيز أنظمة المراقبة والتقييم.

(162 Karam et al. 2015

ورغم أن الاقتصاد الأردني شهد معدلات نمو مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد الأول من هذا القرن (بمعدل نمو سنوي قدره 5.4 بالمئة)، الا أن التنمية الاقتصادية في الأردن تواجه عدة عقبات أساسية، لعل أهمها ارتفاع معدلات البطالة: ما يصل إلى 12 بالمئة من مجموع القوى العاملة و27.2 بالمئة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و24 سنة، وفقاً لأرقام منظمة العمل الدولية. وفي عام 2012 احتل الأردن المرتبة 95 من أصل 187 بلداً، مما عكس ضعف مستويات التعليم وانخفاض دخل الفرد وانخفاض متوسط العمر المتوقع.[163] وللتغلب على هذه التحديات الاجتماعية والاقتصادية، أقرّت الحكومة الأردنية منذ عام 2010 العديد من سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية التي تستهدف الفئات المهمشة والفقيرة، لكنها ما تزال تنقصها الاستراتيجية أو السياسة الوطنية الرسمية المتكاملة للحماية الاجتماعية.

وعلى غرار فلسطين والأردن، يعترف المغرب بعدة قوانين تتعلق بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك الاتفاقية الدولية رقم 25 المتعلقة بالتأمين الصحي لعمال الزراعة (1927) والاتفاقية الدولية رقم 70 بشأن الضمان الاجتماعي للبحارة (1946) والاتفاقية الدولية رقم 121 بشأن إعانات إصابات العمل (1964) والاتفاقية العربية رقم 3 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية (1971) بالإضافة لاتفاقيات أخرى. لكن هذه الاتفاقيات لا تغطي سوى بعض عناصر الحماية الاجتماعية، كما تفتقر إلى إطار سياساتي جامع للتنسيق فيما بينها، ما يترك الكثير من الحالات إما خارج نطاق القوانين القائمة أو صعبة التصنيف ضمن أحكام قانون محدد.

تعتبر الحماية الاجتماعية في تونس الأفضل تنظيماً بالمقارنة مع باقي دول المنطقة، فمنذ الاستقلال في 1956 وحتى ثورة 2011، تخصص تونس للحماية الاجتماعية جزءاً كبيراً من الإنفاق العام، كما تخصص نسبة كبيرة من إيرادات الدولة لتمويل التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتحسين الرعاية الصحية.

6.2.1 مكونات برامج الحماية الاجتماعية في البلدان العربية

إلى جانب الدعم العام للأسعار، وهو الآخذ في الانخفاض منذ فترة، يمكن تصنيف برامج الحماية الاجتماعية في البلدان العربية ضمن ثلاثة أنواع: التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات؛ والضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية؛ والتأمين الصحي. تنظر الأقسام التالية في كل من هذه الأنواع على حدة.

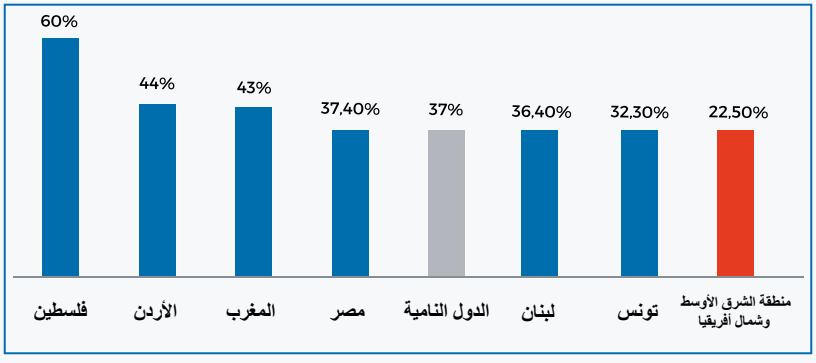
6.2.1.1 التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات

يقدّم هذا النوع من الحماية معاشات للذين يجبرون على مغادرة عملهم لأي سبب من الأسباب. ومع أن بإمكان موظفي القطاع الرسمي الاستفادة من هذا النوع من

163) Cousins 2012

الضمان الاجتماعي، إلا أن تبعثر القوانين ما يزال مشكلة كبيرة تعاني منها المنطقة في هذا المجال. في مصر مثلاً هناك أربعة قوانين تنظم الحماية الاجتماعية: القانون رقم 79 لعام 1975، والقانون رقم 108 لعام 1976، والقانون رقم 50 لعام 1978، والقانون رقم 112 لعام 1980، وكلها تستهدف بشكل رئيسي موظفي القطاعين العام والخاص في حالات التقاعد والإعاقة والبطالة والمرض. في المقابل، ما تزال الحماية الاجتماعية لعاملي القطاع غير الرسمي محدودة للغاية، وفي معظم الحالات غير موجودة، علماً أن انتشار العمالة غير الرسمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واسع للغاية. في تقرير لمنظمة العمل الدولية عام 2012 قدرت نسبة العاملين غير الرسميين بـ22.5 بالمئة من مجموع القوى العاملة في المنطقة[164]، وقد قاربت نسبتهم النصف في بعض البلدان خارج القطاع الزراعي، حيث وصلت إلى 60 بالمئة في فلسطين و40 بالمئة في المغرب والأردن (الشكل 6.1). لذا فإن نسبة الموظفين المستفيدين من التأمين الاجتماعي لا تتجاوز 50 بالمئة في مصر و60 بالمئة في المغرب و41 بالمئة في الأردن.

الشكل 6.1 نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي من مجموع قوى العمل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في 2012 [165]



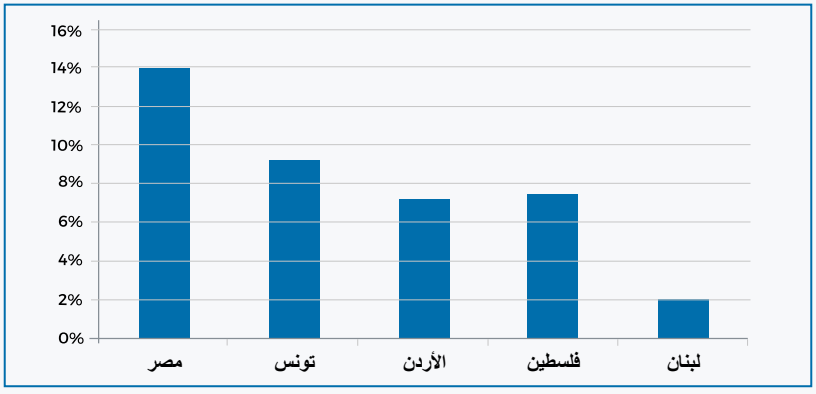
6.2.1.2 الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية

يغطي هذا النوع من الحماية مختلف أشكال التحويلات النقدية للفقراء والمحتاجين دون أي مشاركات مطلوبة من المستفيدين.

164) منظمة العمل الدولية (2012).

165) منظمة العمل الدولية (2012).

الشكل 6.2 معدلات تغطية الضمان الاجتماعي في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا [166]



ما تزال الزكاة، الفريضة الإسلامية التي توجب على الأغنياء التبرّع بنصاب معين من دخلهم السنوي للفقراء بدون تدخل حكومي، هي الأداة الأهم لإعادة توزيع الدخل والحد من انكشاف الفقراء في المنطقة العربية.

بقيت المساعدات الاجتماعية الحكومية النقدية، كالمخصصات النقدية وبرامج التحويلات النقدية المشروطة، محدودة للغاية منذ فترة طويلة في كافة بلدان المنطقة. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى العجز المؤسساتي وانعدام القدرة على ضمان توجيه المدفوعات وإيصالها إلى مستحقيها على أكمل وجه.

على سبيل المثال، نجحت برامج تحويلات الدخل المباشرة في مصر في التأثير على مؤشرات التنمية الرئيسية كمستويات الفقر[167]. تستهدف بعض هذه التحويلات الأرامل والمطلقات والمسنين والأيتام؛ فيما يدعم بعضها الآخر برامج اجتماعية في مجالات التعليم والصحة. تُعدّ برامج صرف التحويلات النقدية المشروطة مثل «تكافل» و«كرامة» من أهم المستحدثات في مجال الحماية الاجتماعية في مصر.وقد أدت إعادة النظر في نظام الدعم العام وتدهور أسعار النفط إلى انخفاض الإنفاق العام على دعم مشتقات النفط، حيث هبط من 74 مليار جنيه في موازنة عام 2014/15 إلى حوالي 35 مليار جنيه في موازنة عام 2016/17. في الفترة نفسها ارتفع الإنفاق على تحويلات الحماية الاجتماعية من 4.7 مليار جنيه إلى 11.2 مليار جنيه. وقد تضمن برنامجا «تكافل» و«كرامة» مساعدات لكبار السنّ ومساعدات نقدية مشروطة للأسر الفقيرة التي تعيل أطفالاً ملتحقين بمراحل التعليم المختلفة. وقد

166) قاعدة بيانات مؤشرات التنمية للبنك الدولي، 2016.

167) (Holzmann & Jorgensen 1999).

جرى تطبيقه كل من البرنامجَين في صعيد مصر منذ عام 2015، وتوسعت بعض جوانبهما مع نهاية 2016 لتشمل الأسر الفقيرة في جميع أنحاء البلاد (الإطار 6.1).

الإطار 6.1: برامج المساعدات الاجتماعية في مصر قبل استحداث برنامجَي تكافل وكرامة للتحويلات النقدية المشروطة في 2015

برنامج وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية الساري منذ الستينات، وهو أكبر برنامج مفتوح للأرامل والمطلقات والمسنّين والأيتام والمعوّقين، لكنه لا يشمل العاطلين عن العمل.[168]

وزارة الأوقاف تقدم منذ الخمسينات مبالغ مخصصة للمساعدات الاجتماعية، لكن من دون آثار اجتماعية واسعة، فمن أصل 5 ملايين جنيه أنفقتها الوزارة عام 1991، مثلاً، ذهب 80 بالمئة لموظفيها. [169]

برنامج بنك ناصر الاجتماعي الذي بدأ في الستينات، وهو برنامج ممول من أموال زكاة المشاريع الحكومية، ويتمثل دور البنك من جهة في تمويل مبادرات البنى التحتية الاجتماعية، كالمنشآت التعليمية والمستشفيات وسيارات الإسعاف، ومن جهة أخرى في توفير برامج المساعدة الاجتماعية والقروض.[170]

برنامج مبارك للتكافل الاجتماعي وقد بدأ عام 1996 لدعم الأرامـل والأيتام والمطلقات، ولكنه سرعان ما تجمد بعد ذلك لنقص التمويل.[171]

في المقابل تعتبر شبكات الأمان الاجتماعي في لبنان أكثر توجيهاً، حيث تعتمد على «مراكز الخدمات الإنمائية»، وهي مشاريع اجتماعية تقوم من خلالها وزارة الشؤون الاجتماعية بدعم سياسات التنمية الاجتماعية ضمن مقاربة ديناميكية قائمة على عملية متكاملة وتشاركية ومستدامة تضمّ مختلف الجهات المعنية. تساهم مراكز الخدمات الإنمائية في تنسيق الأنشطة عبر مختلف أقسام وزارة الشؤون الاجتماعية. وفقاً للمرسوم رقم 5734 الصادر في 29 أيلول / سبتمبر 1994، تعتبر مراكز الخدمات الإنمائية محطات لتحديد وتصميم وتنفيذ المشاريع الرامية إلى إطلاق وتعزيز التنمية الاجتماعية في لبنان على مختلف المستويات. تتوزّع مواقع هذه المراكز جغرافياً حسب توزّع الفقر والهشاشة الاقتصادية في البلاد، وقد كان أداؤها متفاوتاً بما يعكس معايير غير متسقة (من حيث الصلاحيات) وروافد متباينة سواء من حيث الموارد المالية أو البشرية.

أما في الأردن فالمزود الرئيسي للخدمات الاجتماعية هو صندوق الزكاة، وهو منظمة شبه حكومية تتعاون مع الحكومة لتقديم الخدمات الاجتماعية بما في ذلك صرف المعاشات (الدائمة أو المؤقتة) للفقراء من جميع الأعمار، وذلك من خلال ثلاثة

168) Assaad & Rochdy 1999

169) Weippel 1996

170) Lowee 2000

171) Kheir-El-Dein 1998

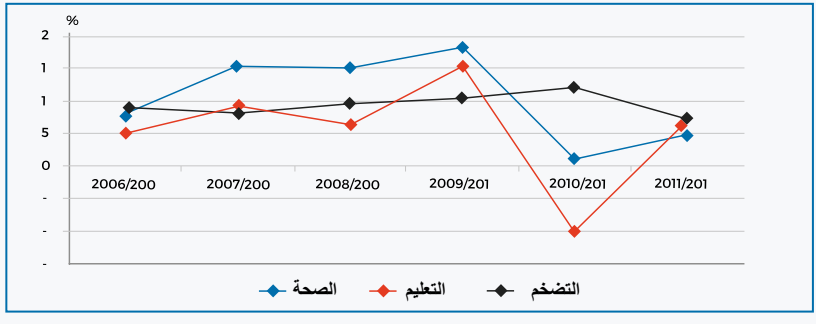
برامج رئيسية: صرف المعاشات النقدية للأيتام، والمساعدات النقدية، والمساعدات العينية في المناسبات.

تبين الأمثلة الآنفة الذكر أن هناك بالفعل برامج للمساعدة الاجتماعية النقدية في كثير من بلدان المنطقة، ولكنها تفتقر إلى التكامل اللازم لتحقيق تأثيرات كبيرة فيما يتعلق بمكافحة الفقر. إن غياب البرامج المتكاملة يزيد من صعوبة تعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية.

6.2.1.3 التأمين الصحي

بينما تتدهور الخدمات الصحية العامة، ما تزال برامج التأمين الصحي الملموسة محدودة للغاية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يتسم نظام حماية الصحة العامة في مصر مثلاً بالتشرذم، حيث يضم عدة مقدمي خدمات وعدة ممولين. أما التأمين الصحي في مصر فينقسم إلى فئتين: نظام التأمين الصحي الاجتماعي الذي تشرف عليه الهيئة العامة للتأمين الصحي؛ ونظام المستشفيات الحكومية التي توفر الخدمات الصحية للأشخاص غير المؤمن عليهم بأسعار مدعومة.[172] تمتلك الهيئة العامة للتأمين الصحي شبكتها الخاصة من منشآت الرعاية الصحية، بالإضافة إلى الأطباء والصيادلة المتعاقدين معها.[173] تعاني هذه الأنظمة من سوء الإدارة الذي يمكن تفسيره بانحسار إجمالي الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم في مصر منذ عام 2005. فمثلاً من إجمالي الإنفاق على التعليم العام (رأس المال والعمليات والأجور) انخفضت نسبة التكاليف التشغيلية من 12.8 بالمئة في عام 2005/06 إلى 6 بالمئة فقط في عام 2014/15. وبالمثل، في قطاع الصحة، انخفضت نسبة التكاليف التشغيلية إلى النصف، حيث كانت تقدر بـ31 بالمئة في عام 2005/06 وهبطت إلى 15.8 بالمئة في عام 2014/15. حدث ذلك الهبوط في الوقت الذي صارت تشكل فيه اللوازم الطبية أكثر من نصف إنفاق العائلات على الصحة: 53 بالمئة وفقاً لمسح دخل و إنفاق و إستهلاك الأسر لعام 2012/13 في حين كانت 54 بالمئة في المسح الإحصائي لعام 2010/11.

الشكل 6.3 المعدلات السنوية الاسمية لنمو الإنفاق العام على التعليم والصحة، بالمقارنة مع التضخم[174]



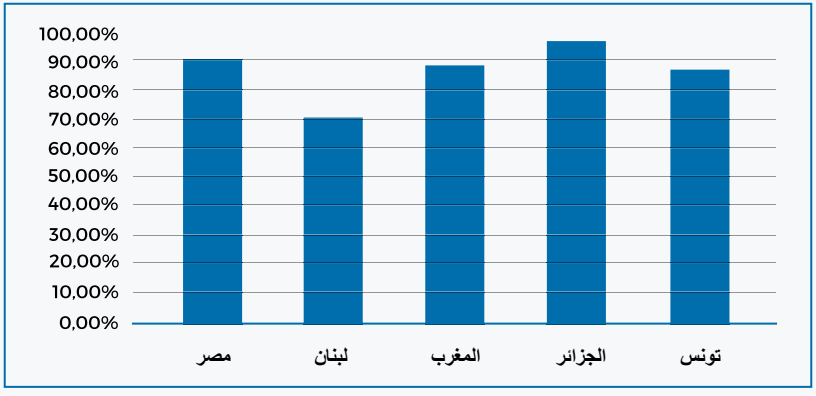
172) Maeda & El Saharty 2008

173) Maeda & El Saharty 2008

174) المصدر: أرقام عن الموازنات العامة، وزارة المالية، مصر.

في لبنان بدأ برنامج الدعم الصحي الحالي للفقراء في 2008، لكنه لا يشمل سوى الحسوم التي تمولها وزارة الصحة العامة في المستشفيات الخاصة والعامة. وفي تونس يمثل الصندوق الوطني للتأمين على المرض الجهة الوحيدة التي تقدم حالياً خدمات التأمين الصحي العامة؛ وقد تأسس هذا الصندوق في الثمانينات ليشمل الحوادث والمرض والطوارئ، وهو يغطي الرعاية الصحية في كل من القطاعين العام والخاص.[175]

الشكل 6.4 نسبة ما لا يغطيه الضمان من الإنفاق الخاص على الصحة في 2014[176]



6.3 تحديات تقديم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية

ثمة عدة تحديات تواجه الحماية الاجتماعية في المنطقة. فبينما تعاني بعض البلدان العربية من نقص الموارد المالية أو ضعف النظم التشريعية والمؤسساتية، تفتقر بلدان أخرى إلى الإدارة الناجعة والتوزيع المناسب للموارد. ويتمثل الجانب الآخر من المشكلة في شمولية التغطية، نظراً لكثرة أشكال الوظائف غير المؤمن عليه كما هو الحال في القطاع الخاص والقطاع غير الرسمي.

6.3.1 المشاكل المؤسساتية

تفتقر جميع البلدان العربية تقريباً إلى المؤسسات اللازمة لنجاح تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية. فمن جهة، تدعم الأيديولوجيا النيوليبرالية مفهوم «الدولة الضامرة»، والذي ينادي بخفض نفقات الدولة، بما في ذلك نفقاتها على موظفيها، وإلى المزيد من التخلي عن مسؤوليات الدولة الاجتماعية وتركها للقطاع الخاص والمنظمات

175) Hagerman 2015

176) المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية للبنك الدولي.

الأخرى غير الرسمية. ومن جهة أخرى تعاني المؤسسات الرسمية في المنطقة من الفساد والبيروقراطية ونقص الطاقة الاستيعابية ومحدودية المهارات الإدارية، مما يعيق بدوره التنفيذ العادل والشفاف للبرامج الاجتماعية. في بعض الحالات تستخدم برامج المساعدة الاجتماعية (سواء الحكومية أو غير الحكومية) كوسيلة لممارسة التمييز ضد المعارضين السياسيين أو لمحاباة مؤيدي حزب سياسي ما أو أبناء طائفة معينة.

6.3.2 العجز المالي والضريبي

تعاني جميع البلدان التي شملتها الدراسة في هذا الفصل (وهي الأردن ولبنان ومصر وفلسطين وتونس والمغرب) من مشكلة الاستدامة في تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية.[177] يعاني الأردن مثلاً من عجز في الموازنة قدره 5.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ومن دين عام يتجاوز 60 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، ما يضيّق مجال الاستثمار في خطط جديدة للحماية الاجتماعية.[178] ويشكل العجز المالي مشكلة كبرى أيضاً في برامج الحماية الاجتماعية في تونس، حيث تشهد صناديق الحماية عجزاً متزايداً منذ عام 2008، إذ يقوم «الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية» حالياً بالاقتراض من الدولة للمحافظة على قدرته على دفع المعاشات التقاعدية[179]. كذلك يعكس اضطراب الوضع السياسي في لبنان محدودية الموارد المتاحة للحماية الاجتماعية وتواضعها بالمقارنة مع حجم الاحتياجات، خاصة مع تواجد آلاف اللاجئين السوريين في البلاد.[180]

6.3.3 الفساد وسوء الإدارة

وبعيداً عن القوانين، ثمة مشاكل تتعلق بتطبيق هذه القوانين وإدارة آليات تنفيذها. يحتاج كل من مصر وفلسطين والأردن إلى إصلاحات إدارية كبرى لإعادة هيكلة عمليات التنفيذ وزيادة النجاعة والكفاءة. بالإضافة إلى ذلك لا بد من إعادة تدريب الموظفين في شركات التأمين، وبذل جهود هائلة لمكافحة الفساد. والأهم من ذلك أن هناك ضرورة لتكون أنظمة توفير المعلومات عملية وقابلة للتطبيق[181].

توجد في لبنان عدة أوجه قصور تتعلق بالمساءلة والحوكمة. فهناك حاجة إلى إعادة النظر بدور الدولة الناظم لتأمين الحماية الاجتماعية من جهة، وإلى آليات المساءلة الإدارية للهيئات المكوِّنة لها من جهة أخرى[182].

يمثل المغرب في هذا المجال حالة مشابهة للبنان، حيث يعتبر غياب هيئة للرقابة والتقييم مشكلة كبرى. وعلى الرغم من تخصيص المغرب 25 بالمئة من ناتجه المحلي الإجمالي للحماية الاجتماعية، إلا أن أوجه القصور المتعلقة بالحوكمة والمساءلة تؤدي إلى عدم وصول المستحقات لمستحقيها إلا نادراً.[183]

177) Lowee 2000
178) Cousins 2012
179) Mrad n.d
180) Karam et al. 2015
181) Awad n.d
182) Oxfam 2015
183) Angel-Urdinola et al. 2015

تمثل تونس الحالة الوحيدة لاتخاذ تدابير معتبرة لحل مشكلات الحوكمة بعد انتفاضات عام 2011، فقد تم تبنّي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد وتحسين الحوكمة ضمن أنظمة الحماية الاجتماعية، إضافة إلى برامج حكومية مشابهة[184].

6.4 خاتمة

تقدم العديد من البلدان العربية برامج حماية اجتماعية متواضعة على أساس «الاستنساب»[185] وليس «الاستحقاق»، غالباً لفترة محدودة. كما يطلق على متلقّي هذه البرامج تسمية ازدرائية هي «المستفيدون من المعونات». يجري ذلك في سياق عالمي تجاوزت فيه الحماية الاجتماعية عملياً كل ذلك وعلى عدة صعد: فهناك برامج شبه رعاية، كنظم المعاشات الاجتماعية التي تقدم مبالغ منتظمة ومستمرة؛ وقد تم استبدال أو استكمال التحويلات النقدية بالمساعدات الغذائية في حالات الطوارئ وغير الطوارئ؛ بينما يسمى «المستفيدون» الآن «متلقّين» أو «مشاركين» أو حتى «أصحاب مطالب». بالنسبة للعدالة الاجتماعية، يمكن للحماية الاجتماعية أن تحقق ما هو أكثر من مجرد مساعدة الفقراء والضعفاء على إدارة الأخطار ذات المدى القصير: يمكنها –بل وينبغي لها– أن تعالج الأسباب الكامنة وراء ضعفهم. وبما أن الكثير من مواطن الخطر والضعف اجتماعي وسياسي، من الضروري فهم السياق الاجتماعي-السياسي والخوض في حوار مع أصحاب السلطة والمسؤولين عن التفاوت الاجتماعي إذا ما أُريدَ الوصول لنتائج منصفة اجتماعياً. تؤدي الأشكال التقدمية للحماية الاجتماعية إلى إعادة هيكلة السياسة الاجتماعية وبناء عقود اجتماعية جديدة بين الدول والمواطنين، وكذلك بين الكيانات فوق الوطنية والمجموعات السكانية المحرومة كاللاجئين والمهاجرين. سواء كان نظام الحكم هرمياً يقوم على المحسوبيات أو ديمقراطياً من الناحية الشكلية، تبقى حماية المحكومين من الضرر المادي والمصاعب الاقتصادية أهم مسؤوليات الحكومات وأهم مصادر شرعيتها.

تعتبر معدلات الفقر المتزايدة في المنطقة العربية مؤشراً كافياً على فشل خطط الحماية الاجتماعية، حتى ضمن التعريف الضيق المتمثل في مكافحة الفقر. إذ ما تزال برامج الحماية الاجتماعية متناثرة ولا تكمّل بعضها بعضاً، كما لا تقدم الحكومات سوى دعم محدود للغاية للمجتمعات المحلية التي تعيش من العمالة غير الرسمية؛ وقد خفضت الإعانات العامة دون أن تتبنى بدائل ملموسة على أساس التحويلات النقدية؛ وأخيراً فشلت هذه الحكومات في إنشاء أطر لحوكمة البرامج الموجّهة.

184) Hagerman 2015

185) أي كل من لا ينتمي لمؤسسة أو فئة محددة وفق تحديد قانوني ضيّق، أو لا يقوم بدفع اشتراك، لا يحصل على الحماية الاجتماعية، مما يحرم الكثيرين من الحماية وفق المفهوم القانوني الواسع.

أي تنمية نريد؟
العدالة البيئية والاستخراجية و التنمية المستدامة

حمزة حموشين

أي تنمية نريد؟ العدالة البيئية والاستخراجية و التنمية المستدامة

حمزة حموشين

7.1 الأزمات البيئية والمناخية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أصبح التغير المناخي ذو المنشأ البشري واقعاً بالفعل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو واقع يزعزع الأساس الاجتماعي-الاقتصادي والإيكولوجي للحياة في المنطقة. تونس والجزائر والمغرب شهدت موجات حرّ شديد خلال صيف 2015 أتبعه جفاف مستمر خلال 2016 كان كارثياً بالنسبة للزراعة (خصوصاً لصغار المزارعين في المغرب). الصحراء تتمدّد وتبتلع الأرض من حولها، مما يفرض ضغطاً هائلاً على الموارد المائية المستنزفة أصلاً. أما الاستخدام الجائر للمياه الجوفية وتسرّب مياه البحر إلى احتياطاتها فسيضعان المنطقة في مصاف البلدان التي تقع تحت خط الفقر المائي (أقل من 500م3 لكل شخص) بحلول عام 2050. [186]

وفقاً لمدير معهد ماكس بلانك للكيمياء والأستاذ في معهد قبرص خوسيه ليليفلد، تضاعف عدد الأيام الشديدة الحرّ المسجّلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ عام 1970، وقد يتضاعف خمس مرات قبل نهاية هذا القرن. يتوقع الدكتور ليليفلد وزملاؤه ازدياداً هائلاً في عدد اللاجئين المناخيين في المستقبل. [187]

وتتفاقم تداعيات التغير المناخي والأزمة المناخية بسبب التدهور البيئي واستنزاف الموارد الطبيعية الناتجين عن نموذج تنموي إنتاجوي في التنمية يقوم على الصناعات الاستخراجية: تكرير النفط وإسالة الغاز في الجزائر وليبيا والعراق وممالك الخليج (وبدرجة أقل في تونس ومصر)؛ واستخراج الفوسفات في تونس والمغرب؛ والصناعة الزراعية الشديدة الاستهلاك للمياه والمترافقة مع السياحة في كل من المغرب وتونس ومصر.

إلى جانب التلوث والتدمير البيئي والانتشار المتزايد لأمراض مثل السرطان، شاهدت خلال زياراتي البحثية إلى مواقع استخراج الوقود الأحفوري والصناعات المنجمية أمثلة واضحة على ما يسميه ديفيد هارفي «التراكم عبر سلب الملكية»[188] وكذلك ما يصفه سمير أمين بـ«تنمية التخلف». يمكن الجزم بأن الفقر في هذه المناطق يرتبط بوجود موارد طبيعية مهمة، وثمة أمثلة عديدة على ذلك: الغاز والنفط في عين صالح وحاسي مسعود في الجزائر، وحوض الفوسفات المنجمي في قفصة وقابس في تونس، والمدينة الصناعية في آسفي ومناجم الفضة في إميضر في المغرب.

186) El-Zein et al. 2014

187) Lelieveld et al. 2016

7.2 الاستخراجية والعدالة الاجتماعية

إن الترابط الوثيق بين الثروات والفقر هو مفارقة النهج الاستخراجي في ظل الرأسمالية، حيث يضحى بمناطق كاملة (مع سكانها) على مذبح الحفاظ على تراكم رأس المال[190]. تعتبر عين صالح الجزائرية من أغنى بلدات الغاز في القارة الإفريقية، لكنها بلدة قبيحة وذات بنية تحتية سيئة للغاية؛ يطلق سكان عين صالح على المستشفى الوحيد لديهم «مستشفى الموت». أما قابس التونسية، الواحة الساحلية الوحيدة على البحر الأبيض المتوسط، فقد كان يقال عنها «جنة على الأرض» قبل إنشاء المصنع الكيميائي على شواطئها في سبعينات القرن الماضي لمعالجة الفوسفات المستخرج من مناجمه القريبة. تسبب ذلك المصنع بإبادة بيئية في الواحة، وذلك من خلال نهب مياهها وتلويث هوائها وبحرها وقتل العديد من حيواناتها ونباتاتها.[191]يتحدث البعض حتى عن إرهاب بيئي، في سياق خطاب سياسي مشحون بـ«مكافحة الإرهاب». هذان مجرد مثالين من بين أمثلة كثيرة تسلط الضوء على العلل المرتبطة بالنهج الاستخراجي.

كنت شاهداً أثناء سفري في الجزائر والمغرب وتونس على المعطيات الواقعية لـ«مفارقة الوفرة» هذه (أو كما تسمى أيضاً «لعنة الموارد»)[192] الفقر، البطالة، النفايات السامة، النيران الصناعية، دفن السموم في باطن الأرض، نهب الموارد، وغير ذلك الكثير. سيكون من التبسيط (والخطأ) حصر مسؤولية كل ذلك فقط بنخب محلية فاسدة وطغاة خسيسين باحثين عن الريع. إن أكبر الجناة هو العلاقات الدولية الاستعمارية الجديدة التي تواصل نهب معظم البلدان عبر الشركات المتعددة الجنسيات، والقواعد والاتفاقات التجارية، والمؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي[193].

7.2.1 الاستخراجية والاستعمار الجديد

تتناقض الاستخراجية إلى حد كبير مع العدالة الاجتماعية بسبب تبعاتها الاجتماعية والبيئية الفادحة.[194] يصف ألبرتو أكوستا هذا النهج بأنه «نشاط لا تدخل تكاليفه الاجتماعية والبيئية في أسعار منتجاته، فهي تكاليف برّانية يتحملها مجتمع بلا حقوق ديمقراطية في عالم مليء بالمشاريع الريادية العابرة للحدود الوطنية[195]».

المقصود بالنهج الاستخراجي (أو الاستخراجية) تلك النشاطات التي تفرط في استغلال الموارد الطبيعية بهدف تصديرها إلى الأسواق العالمية. لا يقتصر ذلك على المعادن والنفط، بل ينسحب أيضاً على الزراعة والغابات وصيد الأسماك، وحتى السياحة التي تعتمد أنشطتها على الاستهلاك الشديد للمياه. كان مفزعاً بالنسبة لي مشاهدة ملاعب غولف تبنى في مناطق قاحلة أو شبه قاحلة في المغرب. لقد كان فانون مصيباً دوماً في

190) Klein 2014
191) Ayeb 2014
192) Acosta 2013
193) Bassey 2012
194) Gudynas 2013
195) Acosta 2013

نقده للسياحة، والتي اعتبرها صناعة ما بعد استعمارية بامتياز، حيث تتحول نخبنا في ظل طغيان الفقر إلى «منظمي حفلات» لنظرائهم الغربيين.[196]

إن النموذج التنموي الاستخراجي هو آلية للنهب والاستحواذ في مرحلتي الاستعمار والاستعمار الجديد. فقد تم تطبيق هذا النموذج بغض النظر عن استدامة المشاريع الاستخراجية أو حتى استنزاف الموارد الطبيعية.[197] أما الاعتماد على المراكز الحضرية لاستخراج وتصدير المواد الخام في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقد استمر إلى يومنا هذا من دون تغيير عملي منذ مرحلة استعمار، على الرغم من بعض التغييرات التي طرأت على بعض الجوانب التقليدية للنهج الاستخراجي فيما يتعلق بزيادة تدخل الدولة. ليس الكلام عن الاستعمار الجديد بمبالغة، فقد أذهلني وأحزنني أن أسمع مراراً وتكراراً بيانات تقارن بين الآثار المدمرة لصناعات الاستعمار في المغرب الكبير وآثار صناعات ما بعد الاستعمار. في بعض الحالات كان يقال إن المستعمر الفرنسي كان أرحم.[198] تشير هذه المقارنات برأيي إلى وجود استعمار داخلي، يساعده نموذج تنموي استخراجي ينهب السكان ويلقي بتكاليفه الاجتماعية-البيئية على كاهلهم.

لا يمكن فصل الاستخراجية عن مكائد الحروب الدولية وعسكرة حكومات في العالم. لا بد من ذكر العراق وليبيا في هذا السياق، فكلاهما راح ضحية العنف المرتبط بوفرة الوقود الأحفوري، من جهة، والقنابل والمقاتلات الغربية التي تجتذبها هذه الوفرة من جهة أخرى.

7.2.2 الصناعة الزراعية والسيادة الغذائية

تقدم الصناعة الزراعية مثالاً آخر على الاستخراجية الضارية والمدمّرة، وهو ما نراه في المغرب ومصر، حيث تهيمن الصناعة الزراعية الأحادية المحصول والشديدة الاستهلاك للمياه والموجهة نحو التصدير. تهدف «خطة المغرب الأخضر» التي تحدد البرنامج الزراعي الحكومي للفترة ما بين 2008 و2010، والتي أصدرتها الحكومة المغربية عام 2008 بدعم من البنك الدولي، إلى مضاعفة قيمة المحاصيل الموجّهة نحو التصدير خمسة أضعاف من خلال تحويل الإنتاج بعيداً عن الحبوب الغذائية الأساسية، وتشجيع الاستثمار الخاص في الزراعة، وإزالة الضوابط التي تقيّد حقوق الملكية الخاصة.[199] بتركيزه على المحاصيل المدرّة للدخل، والتي تحتاج لكميات هائلة من المياه، يقوم المغرب عملياً بتصدير موارده المائية الشحيحة، وبالتالي بمفاقمة أزمته المائية. الأسوأ من ذلك أن الصناعة الزراعية ليست فقط غير مستدامة بيئياً، بل هي قائمة على استغلال قوتها العاملة – ولا سيما النساء اللواتي يعملن في ظروف عمل بالغة السوء ولا تخلو من التحرّش الجنسي.

196) Fanon 2013
197) Acosta 2013
198) Hamouchene 2016
199) Hanieh 2011

تعتبر الزراعة الصناعية (أو الصناعة الزراعية) أحد أهم مسببات تغير المناخ. لا يمكننا أن نتحدث بشكل جدّي عن معالجة أزمة المناخ وعن تحول عادل دون تحرير النظم الغذائية من جشع النخب والشركات المتعددة الجنسيات. لا يمكن تحقيق «العدالة المناخية» دون تحقيق السيادة الغذائية. حركة طريق الفلاحين العالمية فيا كامبيسينا تعرّف السيادة الغذائية بأنها «حق الشعوب في الغذاء الصحي الذي يراعي الاعتبارات الثقافية ويتم إنتاجه بأساليب سليمة ومستدامة بيئياً، وحقهم في تحديد أنظمتهم الغذائية والزراعية». هذه السيادة «تعطي أولوية للاقتصادات والأسواق المحلية والوطنية» و«تشجع التجارة الشفافة التي تضمن دخلاً عادلاً لجميع الشعوب»، كما «تستلزم علاقات اجتماعية جديدة خالية من القمع والتفاوت بين الرجال والنساء أو بين الشعوب أو الجماعات العرقية أو بين الطبقات الاجتماعية أو بين الأجيال».[200]

7.2.3 الاستخراجية والصراعات الاجتماعية-البيئية

إن للسكان المقيمين حول مناجم الثروات الباطنية مظالم قديمة تتفجر أحياناً على شكل انتفاضات. من التبعات الرئيسية للنهج الاستخراجي تفشّي الصراعات الاجتماعية-البيئية، والتي تدور حول النفاذ إلى الموارد الطبيعية والمحافظة عليها والتحكم بها، وتتّسم بأشكال جديدة من التعبئة غالباً.[201] من الأمثلة على ذلك الانتفاضة الكبيرة في عين صالح عام 2015 ضد خطط لتكسير صخور أراضيهم وتلويث مياههم[202] ؛ وأيضاً حركة العاطلين عن العمل في ورقلة عام 2013 بالقرب من خزان الثروة النفطية في حاسي مسعود ؛ وكذلك انتفاضة عام 2008 في حوض قفصة المنجمي (والتي قابلها نظام بن علي بقمع دموي)؛ وأخيراً النضال المتواصل للمجتمعات الأمازيغية في إميضر ضد مناجم الفضة المملوكة لشركة قابضة ملكية تنهب مواردهم الطبيعية البلدية (بما في ذلك المياه) وتقوم بإفقار المنطقة.[204]

هناك دوماً بعد بيئي للنضالات التي كنت جزءاً منها، لكنه غالباً ما يكون ثانوياً بالمقارنة مع قضايا أكثر إلحاحاً تتعلق بالحقوق الاجتماعية-الاقتصادية: فرص العمل، وتطوير البنية التحتية الحضرية والريفية، توزيع الثروة المتأتية من الموارد، دمقرطة عمليات صنع القرار... يحدث أن يغلب الاجتماعي على البيئي، فالظروف الاجتماعية هي ما يشكل الحراك البيئي، والذي غالباً ما يدور حول سبل العيش لا حول البيئة المحيطة كقضية منفصلة. لذلك تحتاج المشكلات البيئية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى عدسة تحليل واسعة تراعي مطالب العدالة الاجتماعية والمستحقات والتوزيع العادل.

200) Klein 2014
201) Ayeb 2014
202) Acosta 2013
203) Bassey 2012
204) Gudynas 2013

7.3 الحوكمة البيئية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

7.3.1 هيمنة الخطاب النيوليبرالي

في مواجهة كل هذا الظلم والتدمير، من الذي يشكّل الخطاب البيئي ويصوغ سبل التصدّي لتغيّر المناخ في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

تعتبر المؤسسات المالية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي ووكالات الاتحاد الأوروبي[205] صاحبة الصوت الأعلى في المنطقة، فهي التي تنظم المناسبات وتنشر التقارير، وهي التي تسلط الضوء على مخاطر تغير المناخ وتدعو لاتخاذ إجراءات عاجلة كالترويج للطاقة المتجددة ووضع خطط للتأقلم. ونظراً لقلة البدائل، وفي ضوء الصمت النسبي لحكومات المنطقة، تبدو هذه المؤسسات وهي توصي بالحدّ من آثار تغير المناخ على الفقراء وكأنها توصي بسياسات جذرية. غير أن تحليلها للأزمة البيئية يبقى محدوداً، فهو لا يشمل قضايا الطبقات أو السلطة أو التاريخ الاستعماري. كما أن الحلول التي تقترحها تستند إلى السوق، وتتخذ مقاربة من الأعلى إلى الأسفل، فتفشل تماماً في معالجة الأزمة من جذورها.[206] فمثلاً بدل الترويج للتخفيضات الضرورية في انبعاثات غازات الدفيئة، تساعد هذه المؤسسات على المزيد من التلوث عبر منح تراخيص وإعانات للصناعات المتعددة الجنسيات والصناعات الاستخراجية.

إن الرؤية المستقبلية التي يدفع باتجاهها البنك الدولي والوكالة الألمانية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية والتعاون الفرنسي والعديد من قوى الاتحاد الأوروبي، تتسم باقتصادات مسخّرة للربح الخاص وخصخصة المزيد من المياه والأرض والغلاف الجوي. إن لهذا الخطاب المحدود آثاراً كاسحة بسبب هيمنة المؤسسات النيوليبرالية على إنتاج المعرفة حول تغير المناخ في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن معظم الكتابات حول الأزمة البيئية في المنطقة تتغاضى عن مسائل القمع والمقاومة، وتركز بمعظمها على مشورات «الخبراء» بما يؤدي لتهميش الأصوات القادمة «من تحت».[207] يقدّم هؤلاء «الخبراء» في نهاية المطاف المزيد من الأغلال بالترويج للمذهب النيوليبرالي عبر ما يسمى «المساعدات الخارجية» و«التعاون الدولي». ما يزال نقد الزعيم الثوري البوركيني توماس سانكارا لهذه المساعدات راهناً، فهو رأى فيها «لا شيء أكثر من أدوات لنشر الفوضى واستعباد الشعوب» رافضاً الاستماع إلى «النصابين الذين يحاولون بيع نماذج تنمية أثبتت فشلها جميعاً[208]».

إن المنظورات السائدة تتجاهل إلى حد كبير الصراعات القاعدية في الأماكن التي يكون فيها التأقلم مع تغير المناخ مسألة عدالة ونجاة من البلاء. لقد لجأ الاستعمار منذ

205) Gaub & Laban 2015

206) Anderson & Bows 2012

207) Waterbury (2013); Brown & Crawford 2009

208) Dembele 2008

وقت طويل إلى إنتاج المعرفة عن شعوب المنطقة وبيئاتهم، وإلى إيجاد ممثلين عن هذه الشعوب والبيئات في سعيه لتحقيق مشاريعه الاستعمارية وأهدافه الإمبريالية. نحن نشهد اليوم على تحكّم مشابه بالإنتاج الخطابي تستخدمه هذه القوى نفسها في سبيل الهيمنة، في حين تجري إعادة تقديم بلداننا، مرة أخرى، كمواضيع للتنمية، بما يذكّر بالمهمة الحضارية التي دأب الاستعمار القديم على التبشير بها.

7.3.2 اختراق المجتمع بالمنظمات ونزع السياسة عن قضايا البيئة في الإقليم

تمتلك مؤسسات التنمية الدولية المهيمنة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتشكيل واستمالة المجتمعات المدنية المحلية، بالتمويل والمساعدات، لتأسيس مختلف المنظمات البيئية. لقد أذهلتني كثرة جمعيات ومنظمات المجتمع المدني التونسي والمغربي التي تدّعي العمل على قضايا البيئة. على حدّ علمي معظم هؤلاء لا يتعاطى السياسة ويسعى بنشاط –وأحياناً بانتهازية– وراء التمويل الأوروبي والأجنبي.

يطلق على هذه الظاهرة أحياناً «أنجزة العالم» (اختراقه بالإنجيؤوز NGOs أو المنظمات غير الحكومية)، وهي يفترض بها «تمكين المجتمع المدني» لكنها في واقع الأمر تساهم في خلق دائرة مصطنعة وفئوية داخل المجتمع المدني لا تخدم إلا تعميق سوقنة وخصخصة ما هو اجتماعي.[209] لا يخطر على بالي لتوضيح ما أشعر به حيال تفشّي وباء المنظمات غير الحكومية في المغرب الكبير، وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام، أفضل وأبلغ من عبارات أروناتي روي عن الظاهرة نفسها في الهند:

«إن مساهمتها الحقيقة هي في تنفيس الغضب السياسي وتوزيع ما هو حق للناس على شكل قطرات من المساعدات أو الأعمال الخيرية. إنها تغير النفسية الجمعية وتحول الناس إلى ضحايا تابعين وتقضم احتداد المقاومة السياسية. هذه المنظمات غير الحكومية هي شكل من أشكال الحاجز بين الحاكم والجمهور، وبين الإمبراطورية ورعاياها. لقد أصبحت الحَكَم والوسيط والترجمان».[210]

في بحث معمّق عن دور المنظمات غير الحكومية في أفريقيا، يرى فيروز مانجي وكارل أوكويل أن المقاومة التي تصدّت لما لا يحصى من «برامج التكيف الهيكلي» في الجنوب العالمي أجبرت الوكالات المتعددة الأطراف والثنائية الأطراف على إعادة النظر في مقاربتها لتعزيز التنمية، وخاصة في كيفية تقديم البرامج الاقتصادية والاجتماعية النيوليبرالية ذاتها لكن مع «وجه أكثر إنسانية». وقد أعيد تسويق هذه البرامج ضمن أجندة «الحوكمة الرشيدة»، حيث تُستمال المنظمات غير الحكومية وغيرها من منظمات المجتمع المدني بهدف ممارسة «الرقابة الاجتماعية»، فتكون بمثابة بديل لبرامج الرعاية الحكومية التي تقوّضها أجندة التقشّف المفروضة من الخارج. بالنتيجة شاركت هذه المنظمات بشكل فعّال في توسيع وترسيخ الهيمنة النيوليبرالية.[211]

209) Bogaert 2011

210) Roy 2016

211) Manji & O'Coill 2002

يجب إحياء وتعزيز وتعميم هذا النوع من التحليل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولا سيما في تونس، حيث تقف وكالات التنمية الدولية ومعظم المنظمات غير الحكومية برأي إلى جانب الثورة المضادة المستمرة، فتفرّغ الصراعات من السياسة وتشتّت الحركات الاجتماعية وتقوّض المقاومة وتصرف الانتباه عن العلاقات الاستعمارية. وهي بذلك تسهم بمختلف الطرق في تعميق أجندة النيوليبرالية في تونس (وغيرها). نحن بحاجة إلى القَطع مع الفرضية السائدة بالتقسيم الميكانيكي بين الدولة والمجتمع المدني، ورفض التجانس المزعوم للمجتمع المدني عبر إخضاعه للتحليل الطبقي. على هذا التحليل أن يأخذ بعين الاعتبار كيف تواصل الرأسمالية والإمبريالية الإخضاع والنهب عبر إضعاف الدول ومحاباة مجتمع مدني يحمي إلى حد كبير المصالح الإمبريالية والرأسمالية. لقد أوضح آدم هنية ببراعة كيف أن تكريس واستعمال مفهوم جامع للمجتمع المدني بشكل غير نقدي هو في الواقع إلهاء عن معطيات الصراع الطبقي ضد الاستغلال الرأسمالي، حيث يقول:

«مع ذلك من الدقيق القول إن السرديات التقليدية عن الشرق الأوسط تقلّل عموماً من شأن المسائل الطبقية، فتختزلها إلى واحدة من عدة 'مجموعات مصالح' مختلفة مثل 'نخب رجال الأعمال'، وهذا خلل أساسي في المفاهيم السائدة عن المجتمع المدني، والذي يمثل، بحسب تحليل إلين ميكسينز وود الرائد للمفهوم، 'وعاء مفاهيمياً يكوّم بشكل عشوائي كل شيء فوق أي شيء، من الأسر والجمعيات الطوعية إلى النظام الاقتصادي الرأسمالي'. وهكذا فإن ثنائية دولة/مجتمع مدني تعمل على 'إبعاد مشكلة الرأسمالية مفاهيمياً عبر تقسيم المجتمع إلى شظايا غير محكومة بهيكل سلطة عليا أو بوحدة جامعة أو بإكراهات نَسَقية – أي بعبارة أخرى، غير محكومة بنظام رأسمالي له دوافع توسعية وقدرة متنامية على اختراق جميع جوانب الحياة الاجتماعية». [212]

7.3.3 تصفية الإرث الاستعماري ومفاهيم العدالة: هل يمكن تطبيقها على المغرب الكبير؟

قادتني رحلاتي المتعدّدة إلى المغرب الكبير وتفاعلي مع شعوبه إلى التفكير في راهنية مفاهيم مثل العدالة المناخية في المنطقة. من الضروري إعادة النظر في بعض الأولويات: هل يمكن أن نطلب ممن يواجهون البطالة والفقر والقمع والتهميش السياسي أن يهتموا بقضية تغير المناخ؟ هل نتوقع منهم استعياب وتبنّي قضية العدالة المناخية دون الحديث عن العلل الاجتماعية والبيئية التي يعانون منها؟

قد يكون من الأسهل الحديث ببساطة عن «العدالة» وتناول أزمة المناخ الملحّة ضمن هذا الإطار. أعرف من تجربتي في المغرب الكبير أن من الصعب مناقشة تغير المناخ مع السكان والمجتمعات المحلية دون الحديث عن الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والديمقراطية والشركات متعددة الجنسيات، ومجمل النظام الرأسمالي الذي يولّد أوجه الظلم المترابطة.

212) Hanieh 2013

بدا لي في نقاشاتي مع السكان في المغرب الكبير أن مفهوم العدالة المناخية مفهوم دخيل ومبهم؛ ليس بسبب خطأ ما يعتري «الشرقيين»، بل لأن المفهوم أجنبي ولا جذور له في المنطقة (حتى الآن على الأقل)، فالترجمة العربية تبدو غريبة ولا تُحدث أي صدى لدى السكان المحليين. حتى المفهوم الأوسع الذي يتكلم عن العدالة البيئية ليس شائعاً.

أما الناشطون والمثقفون والمنظمات العاملة في المغرب الكبير فقلّما يأتون على ذكر قضايا تغير المناخ والتدهور البيئي، إلا في حالات قليلة تشكّل الاستثناء لا القاعدة. كذلك يتم استيراد هذه المفاهيم من أوروبا من دون تفكير نقدي أو تعريفات لائقة. أعتقد بشدة أن استيراد المفاهيم وفرضها على السكان لن يتكفل فقط بتحقيق نتائج عكسية، بل قد يحافظ على بعض بنى الهيمنة القائمة بين الشمال والجنوب في نهاية المطاف، فهي هيمنة موجودة على المستوى المعرفي أيضاً.[213] من المفيد التفاعل مع حركات في أماكن أخرى والتعلم منها، لكننا بحاجة دوماً إلى أخذ مفاهيمنا وخطاباتنا ضمن سياقها والنظر في تاريخها.

تركز العدالة البيئية عادةً على احتياجات المجتمع المحلي، فتضع صناعة الوقود الأحفوري وغيرها من الصناعات الكبرى موضع المساءلة، وتدعو للسعي نحو علاقة مستدامة بالطبيعة، كما أنها تدرك استحالة الفصل بين الآثار المدمرة للبيئة والآثار المدمرة لحياة الناس، وتؤكد استغلال المجتمعات الأكثر فقراً لصالح الأقوياء، وهي أخيراً تدور حول تحكم الناس بأراضيهم ومواردهم الطبيعية، وتفترض أن الناس جزء لا يتجزأ من البيئة.

أما العدالة المناخية فتعترف بالمسؤولية التاريخية للغرب الصناعي في التسبب بالاحتباس الحراري، وتراعي مواطن الضعف غير المتكافئة التي تواجه بعض البلدان والمجتمعات المحلية، كما أنها تعترف بدور السلطة في التسبب بالتغير المناخي وتحديد من يقع عليه العبء. تعني العدالة المناخية القطع مع مبدأ «بزنس آز يوجوال» (سير العمل كما هو معتاد) الذي يحمي النخب السياسية العالمية والشركات المتعددة الجنسيات والأنظمة العسكرية، مع الدفع باتجاه عمليات جذرية للتحول والتكيف الاجتماعي والبيئي.

هل علينا أن نركن إلى مصطلحات مثل العدالة المناخية للحديث عن الجانب السياسي الجائر للتعامل مع تغير المناخ؟ أم نحتاج لإعادة النظر في مفاهيمنا، وإلى مَوضَعتها بشكل أدق ضمن قضايا محددة تؤثر –في هذه الحالة– على معيشة الشعوب المغاربية: قضايا مثل شح المياه والجفاف والتلوث الصناعي والسيادة على الموارد...؟ أنا ممن يفضلون الخيار الثاني. هناك دوماً بعد بيئي للنضالات التي كنت جزءاً منها، لكنه غالباً ما يكون ثانوياً بالمقارنة مع قضايا أكثر إلحاحاً تتعلق بالحقوق الاجتماعية-الاقتصادية: فرص العمل، وتطوير البنية التحتية الحضرية والريفية،

213) Escobar 2012

توزيع الثروة المتأتية من الموارد، دمقرطة عمليات صنع القرار...

لذلك تحتاج المشكلات البيئية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى عدسة تحليل واسعة تراعي مطالب العدالة الاجتماعية والمستحقات والتوزيع العادل. كما تحتاج استجاباتنا للتحدي المناخي أن تكون أكثر شمولاً، وألا تقتصر على مجرد تحذير الناس وحثهم على إعطاء أولوية لهذه المسألة على حساب احتياجاتهم الأكثر إلحاحاً. علينا أن نبيّن أن هناك ما يربط بين المشكلات المباشرة التي يواجهها الناس والأزمة البيئية التي يواجهها العالم، وأن على أي حلول مقترحة لأي منهما أن تضع هذا الرابط بعين الاعتبار. في الوقت نفسه لا بد من الانتباه إلى القدرة الاستثنائية للسلطة (ومؤسساتها) على الاستيلاء على أية مقاربة نقدية ومن ثم تعديل مضمونها ومَسخها إلى أداة جديدة لإعادة إنتاج النظام القائم؛ ينطبق ذلك أيضاً على اللغة المستخدمة للحديث عن العدالة.[214]

7.4 تطوير بدائل مستدامة وعادلة

في كل عام يلتقي القادة السياسيون والمستشارون ووسائل الإعلام العالمية مرة أخرى ضمن مؤتمر أطراف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. لكن على الرغم من التهديد العالمي، تسمح الحكومات لانبعاثات الكربون بالتصاعد وللأزمة بالتفاقم. وقد اختطفت قوة الشركات تلك المباحثات وراحت تروّج لحلول مزيفة مدرّة للربح. وقد حظي مؤتمر الأطراف الحادي والعشرين الذي عقد في باريس في ديسمبر / كانون الأول 2015 باهتمام كبير، غير أن القادة السياسيين فشلوا في الوفاء بالتخفيضات اللازمة لضمان البقاء. ولم يكن مؤتمر الأطراف الثاني والعشرين الذي عقد في المغرب في تشرين الثاني / نوفمبر 2016 مختلفاً بشيء على هذا الصعيد.

كيف يمكننا التخطيط لتحوّل عادل نحو طاقات متجددة وسبل مستدامة لإنتاج غذائنا واحتياجاتنا الرئيسية فيما تسطو على مواردنا الطبيعية شركات متعددة الجنسيات وتستولي على أرضنا ومياهنا صناعات زراعية وغير زراعية مدمّرة؟

7.4.1 إعادة تأطير المسائل وكسب النقاش

حيثما ذهبت في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكلما شاركت أفكاري حول أسباب الظلم البيئي والمناخي وقدمت تصوراً مبدئياً لكيفية تقديم نقد وتشخيص بنيوي، كان يبادرني أحدهم بالسؤال: لكن ما الحل (أو الحلول)؟

أعتقد أنه سؤال مشروع ويستحق إجابة ما، ولا سيما والأزمة البيئية تستفحل يوماً بعد يوم فيما المشكلات (البيئية والاجتماعية) التي تواجه المجتمعات المحلية تتعمّق أكثر فأكثر دون أن تلقى معالجة كافية. مع ذلك فإن إجابة كهذه ليست

(214 Ciplet et al. 2015

واضحة ولا مباشرة، بل تثير تعقيدات على مختلف الصعد. إذا كنا نعتقد أن الأزمة البيئية العالمية ناجمة عن أزمة الحضارة الغربية وأزمة الرأسمالية والإنتاجوية وأزمة النيوليبرالية وأزمة الديمقراطية، فإن أي حلول نقترحها بحاجة إلى تأمّل وتخيّل عالم جديد يعاد فيه تشكيل علاقاتنا مع الطبيعة ومع بعضنا البعض، ويوضع فيه حدّ لاستغلال الطبيعة واستغلال البشر.

ما من وصفة تقدّم حلولاً دقيقة أو خطة مفصّلة خطوة بخطوة نحو الخروج من المأزق الذي نحن فيه. علينا كسر التصور الليبرالي السائد لمعالجة المشكلات بهذه الطريقة؛ وهو التصور الذي تنادي به مؤسسات دولية كثيرة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ووكالات التنمية الحكومية، فتساند الوضع القائم الظالم عبر طرح ما لا يحصى من الإصلاحات التقنية المصغّرة.

الأمر الحاسم هنا هو العمل على تشخيص وتحليل دقيق يضع المظلومين في قلب المعادلة. على تحليل كهذا أن يتصدى للخطابات المهيمنة الصادرة عن الظالمين والطبقات الحاكمة. إن إعادة تأطير المناقشات لكشف ونبذ الأكاذيب والخدع الكامنة في اللغة الليبرالية (من قبيل «الحكم الرشيد» و«الشفافية» و«التعاون الدولي») حاجة قصوى الآن. لقد استعمرت هذه اللغة المعقّمة تفكيرنا ومناقشاتنا ومداولاتنا لدرجة نزع السياسة عن مختلف الأزمات وإفساح المجال لمن يسمون أنفسهم الخبراء (النيوليبراليين) لتقديم الوصفات والحلول. من المنطقي إذن أن تؤدي هذه الحلول إلى إقصاء الناس عن عمليات صنع القرار بطريقة لا تسمح فقط بهروب الجناة من دفع ثمن جرائمهم البيئية والاجتماعية الماضية، بل وتوفر لهم رخصة إضافية للتكسّب من تبعات جرائمهم ضمن ما يسمى «رأسمالية الكوارث».[215]

ومن الأهمية بمكان الحديث عن مثل هذه القضايا من خلال عدسة «العدالة» وليس «الأمن»، فالأخيرة تميل لتمكين الأجهزة القمعية والحفاظ على أنظمة عسكريتارية تبرر العنف والحرب لضمان الوصول إلى الأسواق وإلى الموارد الطبيعية. ينبغي على إعادة التأطير هذه أن تتناول مسائل العرق والطبقة والتاريخ الاستعماري والعلاقات الاستعمارية الجديدة القائمة بين المراكز الإمبريالية والأطراف. كما ينبغي عليها توسيع نطاقها بحيث تتجاوز الحقوق الاجتماعية-الاقتصادية والسياسية لتشمل الاعتراف بحقوق الطبيعة.

سيسمح لنا التأسيس لخطابات مناهضة للاستعمار والرأسمالية بالبدء في طرح الأسئلة المناسبة التي تربط بين مختلف الصراعات المتقاطعة والمتشابكة: العدالة المناخية والعدالة البيئية والسيادة الغذائية والعدالة التجارية ومكافحة العنصرية ومقاومة العسكريتاريا ومناهضة الحرب ورفض سياسات التقشف... جميع القضايا التي تتناولها هذه الصراعات تعبيرات مختلفة عن منطق مُضمَر واحد، هو منطق تراكم ثروات طائلة في أيدي القلّة مع سلب حقوق وأملاك الأغلبية. تمثل هذه

215 (Klein 2008

الصراعات جوانب مختلفة لمقاومة نظام لا يظهر أي احترام للبشر أو للطبيعة، وهي إذن بحاجة لأن تتقارب وتخلق فضاء ورؤية من أجل بديل تحرري.

باختصار، المشكلة مشكلة نَسَق كامل، وعلى الاستجابة لها أن تكون استجابة نَسَقية.

7.4.2 تنميات بديلة أم بدائل للتنمية؟

إن التنمية بأشكالها الحالية في المغرب الكبير، وفي عموم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، غير قابلة للاستمرار على المدى الطويل، حيث يستمر الاعتماد على صادرات المواد الخام والتكنولوجيا المستوردة، ويستمر العوز والبطالة كتحدّيَين جسيمَين، ويستمرّ التدهور البيئي.

تدمير كوكبنا يتسارع حتى في أقصى الزوايا النائية من العالم، وهاجس النمو الاقتصادي يبرّر ذلك ومنطق السوق الساعي وراء أقصى قدر ممكن من الربح يساعد على ذلك. ومع ذلك، كما تقول ميريام لانغ، يتجاهل المخيال الجمعي السائد المحدودية المادية للكوكب (قدرته على تحمّل التلوث والنفايات) وكذلك «التناهي الحتمي للموارد الطبيعية المتاحة للرأسمالية». هذا المخيال، تضيف لانغ، «لا يقدم سوى المزيد من التوسّع والمزيد من النمو، فضلاً عن حلول تكنولوجية تزداد تعقيداً، من أجل مواجهة الكوارث الطبيعية وأزمة الطاقة». [216]

لذلك يتعين علينا، وبالتحديد على اليسار الراديكالي والثوري، بلورة رؤى جديدة تتجاوز مقاومة الهجوم الضاري الحالي للرأسمالية وصولاً إلى التشكيك المباشر بذلك المخيال المُضمَر الكامن وراءها، وهو المخيال الذي يجبرنا على أنماط الحياة قائمة على الاستهلاك المفرط والاندراج في منظومة العولمة – وإن في موقع التابع. يسمى هذا المخيال السائد «التنمية».

إن الإطار النظري الذي تمثله «التنمية» متجذر في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (كما في الكثير من مناطق العالم)، إذ ما يزال الناس يعتبرون أنفسهم «متخلفين» و«أقل تطوراً وتقدماً» ويشعرون بالحاجة إلى اللحاق بركب «المتقدمين» في الغرب الصناعي. ظهرت مؤخراً بعض الأصوات المتمردة على هذا الإطار، تنتمي إلى تيار «تصفية الاستعمار» الساعي لتفكيك المفاهيم الغربية حول «التنمية» و«الحضارة» و«التقدم» و«الحداثة»[217]، والذي يعتبر هذه المفاهيم مفروضة ومبنية على أساس نظرة خطية للتاريخ تقسم العالم إلى «متطورين» و«متأخرين»، «متقدمين» و«أقل تقدماً»، «حديثين» (اقرأ غربيين) و«متخلفين» (اقرأ غير غربيين). تدّعي هذه المفاهيم أنها كونية، فتُصدر الأوامر إلى المهمشين والمحرومين باتباع مسار محدّد لهم سلفاً للدخول في عولمة إمبريالية واستعمارية تقودها البلدان «المتقدمة» بما يُشَرعِن الاستتباع والخضوع. إن هذه المفاهيم، وهي بطبيعتها أوروبية المنطلق

216) Lang 2013
217) Khiari (2016); Dakhlia 2016

والمستقر، تتمسك بتفوقها المزعوم عبر استبعاد ونزع شرعية أشكال المعرفة الأخرى وأساليب الحياة الأخرى ومساهمات الحضارات الأخرى.[218]

7.4.2.1 التنمية كعلاقة جديدة بين الشمال والجنوب

بعد الحرب العالمية الثانية، بدأ خطاب التنمية يحل محل العلاقات الاستعمارية القديمة بالتدريج، وأصبح الإطار الجديد السائد للعلاقة بين الشمال والجنوب. ما كان سابقاً سياسات اقتصادية غربية مفروضة على المستعمرات أعيد تسويقه على أنه «تعاون دولي» و«تنمية».[219] بحسب الأنثروبولوجي الكولومبي أرتورو إسكوبار، تعتبر «التنمية» مجموعة من ترتيبات السلطة والمعرفة التي أعادت تنظيم العالم من خلال مجموعة هائلة من السرديات والنظريات والاستراتيجيات والممارسات، وبالتالي شرعنت تقسيم العمل الدولي بما يتماشى مع الخطوط الرأسمالية، أو بعبارة أخرى مع استمرار الإمبريالية كاستعمار جديد. بالنسبة إلى إسكوبار، تجسد عبارات «الحكم الرشيد» و«الشراكة» و«الملكية» التي تتخلل خطاب المساعدات «الإرادة المتأصلة بتمدين الشعوب». لذا ما لم يكن لدينا تحليل لتاريخ معقد يعود إلى قرون من التمييز، فإن «مشاريع التنمية ستنتهي غالباً بإعادة إنتاج علاقات التفاوت المتعلقة بترتيبات المعرفة/السلطة».[220] من جهة أخرى، يجادل مانجي وأوكويل أنه في خطاب التنمية هذا «لم يعد يقال إن الأفارقة 'غير متمدنين'، بل بالأحرى 'غير متقدمين'»، ففي كلتا الحالتين هناك أوروبي «متمدن» أو «متقدم» لديه دور يؤديه في «تمدين» أو «تنمية» أفريقيا. المشكلة الحقيقة في الخطاب التنموي، بالنسبة لهما، أنه لم يتم تأطيره بلغة التحرر والعدالة بل «بمفردات الإحسان والخبرة التقنية والحياد، مع نزعة أبوية متأصّلة».[221]

من هنا فإن خطاب «التنمية»، بتشكيله أدوات تخيّل وتغيير الواقع، تحول إلى منظومة لتمثيل الآخر والسيطرة عليه (أو الاستمرار في تمثيله والسيطرة عليه). يرى إسكوبار أن دراسة التنمية كخطاب هي أقرب ما يكون إلى دراسة إدوارد سعيد للخطاب الاستشراقي.[222]

2.4.2.2 التنمية المستدامة

لقد أصبحت التنمية مرادفاً للنمو الاقتصادي وصار يستخدم المصطلحان بالمعنى نفسه غالباً[223] في ستينات وسبعينات القرن العشرين، واجهت «التنمية» الكثير من التحديات والانتقادات سواء من قبل شعوب الجنوب أو المثقفين النقديين في الشمال[224]، والذين أقلقهم فشل وعودها بالقضاء على الفقر والجوع، والتدمير البيئي الذي كانت تتسبب به نتيجة الاستخراج الجامح للموارد الطبيعية المحدودة. ثم ظهر خلال السبعينات والثمانينات مفهوم جديد يستجيب لهذه التحديات: «التنمية المستدامة». تم إقرار هذا التصور في مؤتمر قمة الأرض في ريو دي جانيرو

218) ang 2013
219) Lang (2003); Gudynas 2003
220) Escobar 2012
221) Manji & O'Coill 2002
222) Escobar 2012
223) Gudynas 2013
224) مثلاً سمير أمين، أندري غوندر فرانك، أرتورو إسكوبار، جلبير ريست، غوستافو إستيفا. (2013).

عام 1992، وقد جاء للتوفيق بين الـضرورات الاقتصادية (النمو) والاجتماعية (الحد من الفقر) والإيكولوجية (حماية البيئة). وهكذا نجت «التنمية» بإضافة صفة «المستدامة»، ونجا معها احتمال النمو الاقتصادي الدائم الدائم.[225] تبقى «التنمية المستدامة» تضارباً لفظياً ينطوي على تناقض، إذ يقترح أن بالإمكان تحقيق نمو دائم ومستدام بيئياً، وهو أمر مستحيل بالنظر إلى الحدود المادية لكوكبنا.

لا بد من نزع الطابع المادي عن التنمية عبر التقليص الشديد لاستهلاك المواد والطاقة، وعبر توجيه اقتصاداتنا نحو تلبية الاحتياجات الإنسانية.[226] لا ينبغي أن يحافظ البديل على ذلك الترادف بين التنمية والنمو الاقتصادي. بينما تهدّد أزمة المناخ بخراب يعمّ الكوكب، من الضروري وضع حدّ واضح للنهج الاستخراجي، ولا سيما استغلال المحروقات. نحن إذن بحاجة للبدء بالتفكير في نماذج وتحولات تنمية ما بعد استخراجية.

تعتبر أعمال المثقفين الملتزمين في أميركا الجنوبية، مثل إدواردو غودیناس وماریستیلا سفامبا وألبرتو أكوستا وميريام لانغ وغيرهم، مفيدة للغاية في هذا المجال وتستحق أن تطرح وتناقش في المنطقة العربية. يجب فهم ما بعد الاستخراجية على أنها تحول ينطوي على عدة خطوات ملخصة أدناه (مع التوصية بأعمال إدواردو غودیناس لمزيد من التفاصيل).[227]

في البداية علينا الانتقال من «الاستخراجية الضارية» (ما يجري حالياً) إلى «الاستخراجية المعقولة»، والتي يتم تنظيمها عن كثب ويتم فيها احترام المعايير الاجتماعية والبيئية بشكل صارم. لهذه «الاستخراجية المعقولة» آثار عليها أن تتحمّلها هي، ويتم ذلك بإضافة الكلفة الاجتماعية-البيئية إلى السعر الذي تباع به الموارد الطبيعية في الأسواق الدولية. المأمول أن تضع هذه الخطوة الأولى حداً للعلل الاجتماعية والبيئية التي تتسبب بها كبرى شركات الاستخراج، وأن تسمح بانخفاض مهم في الاعتماد على الصادرات بما يسمح للدول بسنّ التشريعات والضوابط والقيام بإصلاحات مالية معينة (ضرائب على الشركات المتعددة الجنسيات). الخطوة التالية هي الانتقال نحو الاستخراجية «الأبسط» أو «الضرورية»، حيث لا يسمح سوى بالمشاريع الاستخراجية اللازمة لتلبية الاحتياجات الوطنية والإقليمية. في حالة الجزائر، على الناشطين والمثقفين والقادة المجتمعيين أن يصغوا إلى الشعار البليغ «اتركوا النفط تحت الأرض»، والذي نشأ في دلتا النيجر بعدما نجحت عقود من النضال ضد شركات النفط (مثل شركة شل) في مدّ المجتمعات المحلية بالإصرار والكفاح لإنهاء استخراج الوقود الأحفوري الضارّ. أقامت هذه الحملة في النيجر روابط مع عدة حملات أخرى مناهضة للاستخراج في أميركا الجنوبية، كتلك الموجودة في الغابات الاستوائية الغنية بالنفط في الإكوادور.[228]

سيرى البعض في كل هذا أفكاراً طفولية أو غير واقعية أو حتى مجنونة. سيدّعي آخرون أنها غير قابلة للاستمرار اقتصادياً. بيد أن غودیناس يقدم لنا مجموعة

225) Coombes & Haeringer 2014
226) Gudynas 2013
227) Gudynas 2013
228) Bassey 2012

علاجات بسيطة: سيعوّض ارتفاع أسعار الموادّ المصدّرة جزئياً عن انخفاض حجم الصادرات؛ وستحقق الدولة وفورات كبيرة، فهي لن تتحمل الكلفة البيئية والاجتماعية للاستخراجية؛ وسيضمن فرض الضرائب التصاعدية توقف الدعم الحكومي على أنشطة الاستخراج؛ وأخيراً سيعني التنويع الاقتصادي المزيد من فرص العمل في قطاعات أخرى.

من نافل القول أنه لا بد أن يترافق تقلّص القطاع الاستخراجي مع تنويع في الاقتصاد، ومع تركيز خاص على الزراعة والفلاحة والصناعة والخدمات. الأهم من ذلك أنه لا يمكن لتغييرات حادة من هذا النوع أن تحدث على مستوى بلد واحد فقط، بل هي بحاجة إلى تنسيق إقليمي لتفادي أي أزمة اقتصادية تنشب نتيجة مقاطعة المشترين الدوليين. في هذا الصدد يعتبر التكامل الإقليمي –بشكل مستقل ومتحرّر من العولمة الرأسمالية– أمراً لا بدّ منه.[229]

العائق الوحيد هو طبيعة الأنظمة السياسية في المنطقة، والتي تقوم على نُخَب متسلّطة وفاسدة تفرض حكمها بالتواطؤ مع عمليات النهب المنظمة لشعوبها. من هنا فإن النضال من أجل العدالة البيئية والمناخية، ومن أجل تحولات عادلة نحو نماذج تنمية ما بعد استخراجية، هو بالأساس نضال من أجل الديمقراطية.

7.5 خاتمة: السيادة وتصفية الاستعمار

نحتاج إلى قطيعة جذرية مع الرؤية الرأسمالية للتنمية، وإلى انفصال شامل عن آليات السوق التي تحاصر الطبيعة وطلاق تام مع الاستخراجية الضارية. كما نحتاج، من أجلنا ومن أجل بلداننا، إلى التخلي عن أوهام إمكانية استنساخ نموذج النمو الاقتصادي للبلدان الصناعية. ولتفادي الفوضى المناخية علينا السعي نحو استعادة الممتلكات العامة من أيدي الشركات، ووقف تسليع الطبيعة والمساحات والعلاقات. علينا، بعبارة أخرى، تصفية استعمار الطبيعة.

في هذا السياق من الأهمية بمكان استئناف مهام تصفية الاستعمار وفك الارتباط عن النظام الإمبريالي الرأسمالي (تُنظر أعمال سمير أمين حول فك الارتباط)[230] من أجل استعادة إنسانيتنا المقموعة. يمكن بالمقاومة ضد المنطق الاستعماري والرأسمالي القائم على الاستيلاء والاستخراج أن تتولد مخيالات جديدة وبدائل مضادّة للهيمنة.

في ختام كتابه العظيم معذبو الأرض، يقول المفكّر الفذّ والكاتب الثوري الكاريبي-الجزائري فرانز فانون:

229) Gudynas 2013
230) Amin 1990, 2013

«هلموا إذن يا رفاق، فقد انتهت اللعبة الأوروبية أخيراً؛ يجب أن نجد لأنفسنا شيئاً مختلفاً. نحن اليوم قادرون على كل شيء ما دمنا لا نقلّد أوروبا؛ ما دمنا غير مهووسين برغبة اللحاق بركب أوروبا... يجب أن نفتح صفحة جديدة، يجب أن نكتشف مفاهيم جديدة وأن نحاول خلق إنسان جديد» [231].

231) Fanon 2013

المراجع

المقدمة

Achcar, G. (2005) Arab Spring: late and cold. The Arab world is in a social, economic and political crisis. Authoritarian regimes are monopolising power while their peoples dream of democracy. And military interventions will not help. Online: http://kit. .mondediplo.com/spip.php?article4218

Achcar, G. (2009). Stability and Instability in Egypt: A Closer Look at Recent Egyptian Growth. In Claves de la Economía Mundial, 9ª edición, pp. 455-461. Instituto Español de .(Comercio Exterior (ICEX

Amin, S. (1997). Capitalism in the Age of Globalization: The Management of .Contemporary Society. Zed Book

Chang, H.J (2003). Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical .Perspective. Anthem Press

.Harvey, D. (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press

Monbiot, G. (2016). Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems. The Guardian. 15 April 2016. Online: https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/ .neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot

.Stiglitz, J. (2002). Globalization and Its Discontents. Norton & Company Ltd

Stiglitz, J. (2013a). The Pact with the devil. Beppe Grillo's Friends interview. Online: ((http://www.beppegrillo.it/eng/2007/01/stiglitz.html

.Stiglitz, J. (2013b). The Price of Inequality. Norton & Company

الفصل الأول

Achcar, G. (2013). The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising. Saqi and .University of California Press

الفصل الثاني

Abdelkarim, Naser (2016). Assessment of Income Tax Policy in Palestine from Social .Justice Perspective. MEFTAH Policy Paper

Alesina, A., F. Campante and G. Tabellini (2008). Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical? .Journal of the European Economic Association 5(5): 1006-1036

.Arab Monetary Fund (2016). Joint Arab Economic Report 2016

Arab NGO Network for Development (2016). Assessment of Tax Systems in Selected .Arab Countries from Gender Perspective. Policy Paper

Arab NGO Network for Development (2016). Assessment of Tax Systems in Selected .Arab Countries from Gender Perspective. Policy Paper

Boubekeur, Amel (2013). Rolling Either Way? Algerian Entrepreneurs as both Agents of Change and Means of Preservation of the System. The Journal of North African Studies .18(3): 569-481

Cammett, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). A political .economy of the Middle East. Fourth Edition. Westview Press

Collier, Paul and Anke Hoeffler (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. Journal .of Conflict Resolution 49 (4): 625–33

.Elson, D. (2015). Why Gender Equality Requires more Tax Revenue? Tax Justice Network

ESCWA (2015). Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development: Discussing the Proposed Sustainable Development Goals within the Context of .Development in the Arab Region

Henry, Clement Moore, and Robert Springborg (2010). Globalization and the Politics of .Development in the Middle East. Vol. 1. Cambridge University Press

Hertog, Steffen, Giacomo Luciani, & Marc Valeri (eds.) (2013). Business politics in the .Middle East. Hurst Publishers

Imam, Patrick A., and Davina F. Jacobs (2007). Effect of Corruption on Tax Revenues in .the Middle East. IMF Working Paper 07/207

.International Monetary Fund (2013). Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2005). Governance Matters IV: .Governance Indicators for 1996-2004. International Monetary Fund

Kuhn, Randall (2012). On the Role of Human Development in the Arab Spring. Population .and Development Review 38(4): 649-683

Malik, Adeel and Bassem Awadallah (2013). The Economics of the Arab Spring. World .Development 45: 296-313

Malik, Adeel and Richard Auty (2013). From Resource Curse to Rent Curse. Toward a New .Political Economy of the Middle East. Mimeo

Mario Mansour (2015). Tax Policy in MEANA Countries: Looking Back and Forward. IMF .Working Paper 15/98

Mimeo. Espinoza, Raphael, Ghada Fayad, and Ananthakrishnan Prasad (2013). The .Macroeconomics of the Arab States of the Gulf. Oxford University Press

Noland, Marcus and Howard Pack (2007). The Arab Economies in a Changing World. .Peterson Institute

North, Douglass Cecil, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast (2009). Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History.

.Cambridge University Press

Richards, Alan, John Waterbuty, Melani Cammett, and Ishac Diwan (2013). A Political .Economy of the Middle East. Third Edition. Perseus Books Group

Said, Salam (2011). Globalisierung und Regionalisierung im arabischen Raum. Studien .zum Modernen Orient 16, Klaus Schwarz Verlag, Berlin

Schlumberger, Oliver (2008). Structural Reform, Economic Order, and Development: .Patrimonial Capitalism. Review of International Political Economy 15 (4): 622–49

Soliman, Samer (2011). The Autumn of Dictatorship: Fiscal Crisis and Political Change In .Egypt Under Mubarak. Stanford University Press

الفصل الثالث

African Development Fund (2011). Economic Brief: Poverty and Inequality in Tunisia, .Morocco, and Mauritania

.Azour, Jihad (2014). Social Justice in the Arab World. ESCWA

Cammet, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). A Political .Economy of the Middle East. Fourth Edition. Westview Press

.El-Ghonemy and M. Riad (1998). Affluence and Poverty in the Middle East. Routledge

.Hanieh, Adam (2011). Capitalism and Class in the Gulf Arab States. Palgrave

International Labour Organisation (2010). Employment Policies for Social Justice and a .Fair Globalization

Jamil, Qadri (2007). Measuring Purchasing Power and Revenues [In Arabic]. Presentation .at the Syrian Economic Society, 9th January

Kadri, Ali (2015). Productivity Decline in the Arab World. Real-World Economics Review .70: 140-159

Matar, Linda (2014). Deficient Productive Capacity in the Arab Economies. Middle East .Insight 109

Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). Draft Background .Note: Recent FDI Trends in the MENA Region

.World Bank (2017). World Bank Statistical Database

World Economic Forum and the Organisation for Economic Co-operation and .Development (2012). Arab World Competitiveness Report: 2011-2012

الفصل الرابع

Angel-Urdinola, Diego F. and Kimie Tanabe (2012). Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region. World Bank Social Protection Discussion Paper 1201. Online: http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1201.pdf

Arab Monetary Fund (2000) and (2016). Joint Arab Economic Reports. Online: http://www.amf.org.ae/en/jointrep.

Arab Monetary Fund (2011) and (2014). Economic Statistics Bulletin. Financial Statistics. Online: http://www.arabmonetaryfund.org/ar/statistics.

Arafa, Doaa, Lamia El-Fattal and Hammou Laamrani (2007). Gender and WDM in Middle East and North Africa, Water Demand Management Research Series, IDRC/CDRI. Online: https://www.idrc.ca/en/node/7356

Ayeb, Habib and Ray Bush (2014). Small Farmer Uprisings and Rural Neglect in Egypt and Tunisia. Middle East Report 272(44), fall 2014. Online: http://www.merip.org/mer/mer272/small-farmer-uprisings-rural-neglect-egypt-tunisia

Baghdadi, Leila (2016). Tunisia's Foreign Trade Policy. Paper presented at the National Workshop 'For socially just development', 22 September 2016, Friedrich Ebert Stiftung, Tunis.

Barout, Jamal Mohammed (2011). The Past Decade in Syria: the Dialectic of Stagnation and Reform (Part 1 of 5). Research Paper, Arab Center for Research and Policy Studies, Doha Institute. Online: http://english.dohainstitute.org/release/178025b6-8cd7-4eb7-b544-fb991f80d840

Carlsen, Laura (2013). Under NAFTA, Mexico Suffered, and the United States Felt its Pain. The New York Times. Online: https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/11/24/what-weve-learned-from-nafta/under-nafta-mexico-suffered-and-the-united-states-felt-its-pain

Dimitrovova, Bohdana and Suzana Novakova (2015). Re-thinking the EU›s Development Paradigm: Views from Morocco and Tunisia. European Policy Centre. Online: http://epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5163

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2016). Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2015-2016.

European Commission (2017). Trade, Countries and Regions. Online: http://ec.europa./eu/trade/policy/countries-and-regions

Eurpean Commission (2016). Trade Statistics. Online: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122002.pdf

International Labour Organisation (2013). The Social Dimensions of Free Trade Agreements. Online: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf

International Labour Organisation (2017). Child Labour in Asia and the Pacific. Online: http://ilo.org/asia/areas/child-labour/lang--en/index.htm

International Trade Centre (2017). International Trade Statistics 2001-2017. Online: /http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics

Mansour, Mario (2015). Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward. IMF

Working Paper 15/98. Online: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf

Meyer, Sheldon (2016). Morocco Enters Free Trade Pact with China. Africa Middle East. /Online: http://africa-me.com/morocco-enters-free-trade-pact-china

Olds, Gareth (2009). Saudi Trade Developments, 1980-2007. Economics Working Paper no. 20. Online: https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP_20.pdf

Oxfam (2017). Just 8 Men Own Same Wealth as Half the World. 16 January. Online: https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2017-01-16/just-8-men-own-same-wealth-half-world

Randriamaro, Zo (2005). Gender and Trade: Overview Report. BRIDGE. Online: http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/CEP-Trade-OR.pdf

Said, Salam (2011). Globalisierung und Regionalisierung im Arabischen Raum, Klaus .Schwarz Verlag, Berlin

Toppa, Sabrina (2016). Photo Essay: Migrant Workers in Jordan's Garment Industry. Carnegie Middle East Centre. Online: http://carnegie-mec.org/sada/66598

United Nations Commodity Trade Statistics Database Comtrade (2016), Statistics /Division. Online: https://comtrade.un.org/db

United States Census Bureau (2017). U.S. Trade in Goods by Country. Online: https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html

Wise, Timothy A. (2009). Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Global Development and Environment Institute Working Paper no. 09-08, Tufts University. Online: http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/09-08AgricDumping.pdf

Wonnacott, Roland J. (1996). Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System Versus a .Free Trade Area. The World Economy 19(3): 237-252

World Bank (2009). From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led. Growth in the Middle East and North Africa. MENA Development Report. Online: http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Privilege_complete_final.pdf

Zhou, Viola (2016). Climate change in East Asia caused by China's air pollution, study reveals... because it's making goods for the West. South China Morning Post, 8th September 2016. Online: http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2017595/climate-change-east-asia-caused-chinas-air-pollution

الفصل الخامس

Aita, S. (2008). Employment and Labor Law in the Arab Mediterranean Countries and the Euromediterranean Partnership. Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de .Comisiones Obreras

Arab Human Development Report (2009). Challenges to Human Security in the Arab .Countries. United Nations Regional Bureau for Arab States

Arab Human Development Report (2016). Enabling youth to shape their own future key to progress on development and stability in Arab region. United Nations Regional .Bureau for Arab States

Benaabdelaali, W., S. Hanchane and A. Kamal (2012). Educational Inequality in the World, 1950–2010: Estimates from a New Dataset. In John A. Bishop, Rafael Salas (eds.) Inequality, Mobility and Segregation: Essays in Honor of Jacques Silber (Research on .Economic Inequality, Volume 20), pp. 337-366. Emerald Group Publishing Limited

Diego F. and T. Kimie (2012). Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region. Discussion Paper - Social Protection and Labor. World .Bank

ETF (2012). Youth Transition from Education to Work in the Mediterranean Region: The .ETF Experience with Partner Countries. Fondation Européenne pour la Formation

ETF (2013). Anticipating and Matching Demand and Supply of Skills in ETF Partner .Countries. Position Paper. Fondation Européenne pour la Formation

ETF (2013). L'Emploi des Jeunes: Défis et Réponses Politiques dans les Pays Arabes Méditerranéens. Document d'orientation présenté au Forum politique de haut niveau à .Marseille le 6 Octobre 2013. Fondation Européenne pour la Formation

ETF (2014). Employabilité dans la Région Méditerranéenne. Document politique de l'ETF .mis à jour. Fondation Européenne pour la Formation

ETF (2015). Le Défi de l'Employabilité des Jeunes dans les Pays Arabes Méditerranéens: le Rôle des Programmes Actifs du Marché du Travail. Fondation Européenne pour la .Formation

European Commission (2010). Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects. European Economy Occasional Paper no. 60. Available at http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ ocp60_1_en.pdf

Hammache, S. (2014). Pauvreté et Inégalités dans la Région MENA: Quelle Politique de Développement. Conférence internationale sur la réduction de la pauvreté dans les pays arabes dans sous la globalisation, Laboratoire de la Mondialisation et des Politiques Economiques, Université d'Algérie 3, Algeria. Online: http://www.univ-alger3.dz/labos/ labo_mondialisation/telechargement/meeting/08-12-2014/34.pdf

.Haut Comissariat au Plan (2015). Enquête Nationale sur les Jeunes

Human Development Report (2009). Overcoming Barriers: Human Mobility and .Development. Communications Development Incorporated

Human Development Report (2015). Work for Human Development. Communications .Development Incorporated

International Labour Organisation (2015). Employment and Decent Work in the Arab Region, Regional Coordination Mechanism (RCM) issues. Brief for the Arab Sustainable .Development Report

International Labour Organisation (2004). A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. World Commission on the Social Dimension of Globalization. International .Labour Organisation

International Labour Organisation (2009). Growth, Employment and Decent Work in the Arab Region: Key policy issues. Thematic Paper, Arab Employment Forum, Beirut, .Lebanon 19–21 October

International Labour Organisation (2010). Employment Policies for Social Justice and a .Fair Globalization. International Labour Conference, 99th Session

International Labour Organisation (2011). Challenges in the Arab World: An International .Labour Organisation Response. International Labour Organisation

International Labour Organisation (2013). Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and their Rmployment Profile. International Labour Organisation, Regional .Office for the Arab States

International Labour Organisation (2016). The Twin Challenges of Child Labour and Youth Employment in the Arab States. International Labour Organisation, Regional .Office for the Arab States

Jaidi L. and I. Martin (2007). 8th Mediterranean Research Meeting, Florence and .Mantecatin Terme 21-35

La Stratégie Nationale pour l'Emploi du Royaume du Maroc, Document de Synthèse. 2015. Online via http://bit.ly/2jADFbg

Martín, I. and U. Bardak (2012). Union pour la Méditerranée – Étude régionale de l'employabilité. Office des publications de l'Union européenne. Online : www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/UfM_regional_employability_review

Ministère de la Jeunesse et Sports (2014). Stratégie Nationale Intégrée de la Jeunesse .2015-2030

SAHWA Youth Survey-Morocco (2016). Barcelona Centre for International Studies (CIDOB), Barcelona, Spain & CESEM-Institut des Hautes Etudes de Management. Online: http://sahwa.eu/Media/Sahwa/Youth-Survey

Serafín Aliaga Peace and Solidarity Foundation (2008). Employment and Labor law in .the Arab Mediterranean Countries and the Euro-Mediterranean Partnership

World Bank (2013). Jobs for shared prosperity: Time for action in the Middle East and .North Africa

.World Bank (2016). World Development Indicators, 2016

الفصل السادس

Angel-Urdinola, D. F., F. El-Kadiri & M. Pallares-Miralles (2015). Morocco Social Protection and Labor: Diagnostic. World Bank Group. Report Number 10119. May. Online: http://documents.worldbank.org/curated/en/485991468190443363/Morocco-Social-protection-and-labor-diagnostic

Assaad, R., & M. Rochdy (1999). Poverty and Poverty Alleviation Strategies in Egypt. .Cairo Papers in Social Science 22, no. 1. American University in Cairo Press

Braham, M., & S. Dia (2014). A Rights-Based Approach to Social Protection: The Case of Tunisia. Online: http://www.unrisd.org/UNRISD/website/newsview.nsf/(httpNews)/981640D633C0B29 EC1257D570043AD4F?OpenDocument

Cousins, M. (2012). Jordan: Social Protection in a Low Employment State. Munich Personal RePEc Archive (Trinity College). Paper No. 56394, June. Online: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56394/3/MPRA_paper_56394.pdf

Devereux, S. (2015). Social Protection and Safety Nets in the Middle East and North Africa. Institute of Development Studies Research Paper Number 80. Online: http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-the-middle-east-and-.north-africa

Hagerman, K. (2015). Social Protection and Safety Nets in Tunisia. World Food Programme Report, December. Online: http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-tunisia

Holzmann, R. & S. Jorgensen (1999). Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Social Protection Discussion Paper Series No. 112, World Bank. Online: http://documents.worldbank.org/curated/en/348031468739766346/Social-protection-as-social-risk-management-conceptual-underpinnings-for-the-social-protection-sector-strategy-paper

International Labor Organisation (2014). Social Protection Global Policy Trends 2010-2015. Social Protection Policy Papers Number 12. Online: http://www.ilo.org/ wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf

International Labor Organisation (2014). World Social Protection Report: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice 2014/15. Online: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/WCMS_245201/lang--en/index.htm

Jawad, R., 2015. Social Protection & Social Policy Systems in the MENA Region: Emerging Trends. United Nations Development Programme: The Arab Human Development /Report Research Paper Series. Online: http://opus.bath.ac.uk/47809

Karam, A., G. Zureiqat, & N. Rammal (2015). Social Protection and Safety Nets in Lebanon. World Food Programme. Online: https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinLebanon.pdf

.Khanal, D. (2012). Social Security/ Social Protection in Nepal: Situation Analysis

Kheir-El-Dein, H. (1998). The Role of the Ministry of Social Affairs and Insurance in .Alleviating Poverty. Research Paper Series

Lowee, M. (2000). Systeme der sozialen Sicherung in Ägypten. Entwicklungstendenzen, Erfahrungen anderer Geber und Ansatzpunkte für diedeutsche .Entwicklungszusammenarbeit. German Development Institute

Maait, M., G. Ismail & Z. Khorasanee (2000). The Effects of Privatisation and Liberalisation of the Economy on the Actuarial Soundness of the Egyptian Funded and Defined Benefits Social Security Scheme. Paper presented at the Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, Finland, 25 – 27 September. Online: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.6688&rep=rep1&type=pdf

Maeda, A. & S. El Saharty (2008). Public expenditure on health in Egypt. In Kheir El-Din, H. (ed.) The Egyptian Economy: Current Challenges & Future Prospects. The American .University in Cairo

Marcus, R., P. Pereznieto, E. Cullen & N. Jones (2011). Children and Social Protection in the .Middle East and North Africa. Overseas Development Institute, UNICEF

Ministry of Health (2010). National Health Accounts 2007/2008: Egypt Report. .September

Oxfam (2015). Lebanon: Looking Ahead in Times of Crisis. Oxfam Discussion Papers. Online: https://www.oxfam.org/en/research/lebanon-looking-ahead-times-crisis

Riahi, I. & F. Jaber (2014). The Social Protection System. In ANND: Social Protection in the Arab World: The Crisis of the State Exposed, pp. 163-179. Online: http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/english/report.pdf

Silva e Silva, M. O. de (2016). The Bolsa Familia Program in the Context of Social Protection in Brazil: A Debate on Central Issues Focus & Impact on Poverty. In Drolet, J. .L. (ed.) Social Development and Social Work Perspective on Social Protection. Routledge

United Nations (2005). Embracing the Spirit of Millenium Declaration. Online: https://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf

Zureiqat, G & H. Abu Shama (2015). Social Protection and Safety Nets in Jordan. Institute of Development Studies (Centre for Social Protection) Working Papers no. 30. Online: https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinJordan.pdf

الفصل السابع

Acosta, Alberto (2013). Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In M. Lang and D. Mokrani. (eds.) Beyond Development: Alternative visions from Latin .America. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute

Amin, Samir (1990). Delinking: Towards a Polycentric World. Zed Books

.Amin, Samir (2013). The Implosion of Capitalism. Pluto Press

Anderson, Kevin & Alice Bows (2012). A new paradigm for climate change. Nature .Climate Change

(All is Well in Gabès (documentary film / قابس لاباس). (Ayeb, Habib (2014

Bassey, Nnimmo (2012). To Cook a Continent: Destructive Extraction and the Climate .Crisis in Africa. Pambazuka Press

Bogaert, Koenraad (2011). Urban Politics in Morocco: Uneven Development, Neoliberal Government and State Power. Dissertation, Department of Conflict and Development .Studies, University of Gent

Bouhmouch, Nadir & Kristian Davis Bailey (2015). A Moroccan Village›s Long Fight for Water Rights. Al Jazeera. http://www.aljazeera.com/news/2015/12/moroccan-village-long-fight-water-rights-151205121358666.html

Brown, Oli & Alec Crawford (2009). Climate Change and Security in Africa. International .Institute for Sustainable Development

Brown, Oli & Alec Crawford (2009). Rising Temperatures, Rising Tensions: Climate Change and the Risk of Violent Conflict in the Middle East. International Institute for .Sustainable Development

Ciplet, David, J. Timmons Roberts & Mizan R. Khan (2015). Power in a Warming World: The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental .Inequality. MIT Press

Coombes, Maxime & Nicolas Haeringer (2014). Approfondir la critique du développement pour sortir de la crise. Préface au livre: M. Lang & D. Mokrani (dir.). Au-delà Du .Développement: Critiques et Alternatives Latino-Americaines. Editions Amsterdam

Dakhlia, Jocelyne (2016). Peut-on Penser dans la Transition? Online: http://nachaz.org/ /blog/peut-on-penser-dans-la-transition-jocelyne-dakhlia

Daragahi, Borzou (2015). Environmental Movement Blocks Fracking in Algeria's Remote South. Financial Times. http://www.ft.com/cms/s/0/db622d4c-c0f6-11e4-88ca-00144feab7de.html#axzz496Aakbji

Dembele, Demba Moussa (2008). Sankara 20 years later: A tribute to integrity. Pambazuka. Online: http://www.pambazuka.org/pan-africanism/sankara-20-years-later-tribute-integrity

El-Zein, Abbas et al. (2014). Health and Ecological Sustainability in the Arab World: a .Matter of Survival. The Lancet 383, no. 9915: 458–476

Escobar, Arturo (2012). Encountering Development: The Making and Unmaking of the .Third World. Princeton University Press

.Fanon, Frantz (1967). The Wretched of the Earth. Penguin Books

Gaub, Florence & Alexandra Laban (2015). Arab Futures: Three Scenarios for 2025. .European Union Institute for Security Studies Report 22

Gudynas, Eduardo (2013). Transitions to Post-Extractivism: Directions, Options, Areas of action. In M. Lang & D. Mokrani, D. (eds). Beyond Development: Alternative Visions from .Latin America. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational Institute

Hamouchene, Hamza & Brahim Rouabah (2016). The Political Economy of Regime Survival: Algeria in the context of the African and Arab Uprisings. Upcoming briefing in .(Review of African Political Economy (RoAPE

Hamouchene, Hamza (2016). Findings from interviews and conversations conducted in .(Algeria (October 2015), Morocco (January 2016) and Tunisia (March 2016

Hanieh, A. (2013). Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle .East. Pp. 7-8. Haymarket Books

Hanieh, Adam (2014). Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011: IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt. .Journal of Middle Eastern Studies 42(1): 119-134

Khiari, Sadri (2016). Les Arabes sont-ils «en retard»? Nawaat. Online: https://nawaat. ./org/portail/2016/06/20/les-arabes-sont-ils-en-retard

.Klein, Naomi (2008). The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism. Picador

Klein, Naomi (2014). This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate. Simon & .Schuster

La Via Campesina (2007). Declaration of Nyéléni. Online: http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/262-declaration-of-nyi

Lang, Miriam (2013). Crisis of civilisation and challenges for the left. In M. Lang & D. Mokrani (eds.) Beyond Development: Alternative visions from Latin America. Rosa .Luxemburg Foundation & Transnational Institute

Lelieveld, Jos et al. (2016). Strongly increasing heat extremes in the Middle East and .North Africa (MENA) in the 21st century. Climatic Change 23

Manji, Firoze & Carl O›Coill (2002). The Missionary Position: NGOs and development in .Africa. International Affairs 78(3): 567-83

Svampa, Maristella (2013). Resource extractivism and alternatives: Latin American perspectives on development. In M. Lang & D. Mokrani (eds.) Beyond Development: Alternative visions from Latin America. Rosa Luxemburg Foundation & Transnational .Institute

Waterbury, John (2013). The Political Economy of Climate Change in the Arab Region. .Arab Human Development Report

مراجع متوفرة باللغة العربية

الأشقر، جلبير (2013). الشعب يريد: بحث جذري في الانتفاضة العربية. ترجمة عمر الشافعي. دار الساقي.

أمين، سمير (2007). الرأسمالية في عصر العولمة: إدارة المجتمع المعاصر. الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع.

رودريك، داني (2014). معضلة العولمة: لماذا يستحيل التوفيق بين الديمقراطية وسيادة الدولة والأسواق العالمية؟ ترجمة رحاب صلاح الدين. مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة.

ستيغليتز، جوزيف (2003). خيبات العولمة. ترجمة ميشال كرم. دار الفارابي.

سليمان، سامر (2004). النظام القوي والدولة الضعيفة: إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك. الدار للنشر والتوزيع.

العايب، الحبيب (2014). قابس لاباس All is Well in Gabès (فيلم وثائقي).

فانون، فرانز (2013). معذبو الأرض. ترجمة سامي الدروبي وجمال الأتاسي. مدارك للأبحاث والنشر.

هارفي، ديفيد (2004). الإمبريالية الجديدة. ترجمة وليد شحادة. دار الحوار الثقافي.

هارفي، ديفيد (2013). الوجيز في تاريخ النيوليبرالية. ترجمة وليد شحادة. الهيئة العامة السورية للكتاب.

عن المؤلفين

جلبير الأشقر نشأ في لبنان، وبحث ودرّس في بيروت وباريس وبرلين. يعمل حالياً أستاذاً لدراسات التنمية والعلاقات الدولية في معهد الدراسات الشرقية والأفريقية SOAS في جامعة لندن. صدر له العديد من المؤلفات، منها صدام الهمجيات: الإرهاب والإرهاب المقابل والفوضى العالمية (2002، 2006)، السلطان الخطير: السياسة الخارجية الأميركية في الشرق الأوسط، الذي شارك في تأليفه مع نعوم تشومسكي (2007، 2008)، العرب والمحرقة النازية: حرب المرويات العربية-الإسرائيلية (2010)، الماركسية والدين والاستشراق (2013)، الشعب يريد: بحث جذري في الانتفاضة العربية (2013)، ومؤخراً انتكاسة الانتفاضة العربية: أعراض مرضية (2016).

حمزة حموشين ناشط وكاتب وباحث جزائري مقيم في لندن، عضو مؤسس في 'حملة التضامن الجزائرية' و'عدالة بيئية شمال أفريقيا'. عمل سابقاً مع منظمة 'عدالة عالمية الآن' و'منبر لندن' حول قضايا المناخ والبيئة والغذاء والتجارة والعدالة. يعمل حالياً مع 'حملة الحرب على العوز' كمدير برامج شمال أفريقيا وغرب آسيا. نشرت كتاباته في صحيفتي الغارديان ونيو إنترناشيونياليست ومجلتي كاونترش وبامبازوكا ومواقع ميدل إيست آي وجدلية وأوبن وهافينغتون بوست.

ريم عبد الحليم اقتصادية ذات خبرة واسعة في مجال البحث الاقتصادي، مهتمة بقضايا التنمية المستدامة واستراتيجيات مكافحة الفقر وإدارة الموازنة العامة وحقوق العمال. حاصلة على دكتوراه في الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، حيث تحاضر حالياً في مادة 'الموازنة الحقوقية'. عملت سابقاً كخبيرة اقتصادية ومديرة لمبادرة Base of the Pyramid في العديد من المنظمات غير الحكومية المصرية ودوائر المسؤولية الاجتماعية ضمن الشركات متعددة الجنسيات بين 2007 و2013، كما عملت كخبيرة اقتصادية مسؤولة عن دراسات مكافحة الفقر والعدالة الاقتصادية في 'المبادرة المصرية للحقوق الشخصية' بين 2014 و2015، وأخيراً عملت كمديرة مشروع مسؤولة عن التخطيط ضمن 'مشروع عدالة' في 'مبادرة تضامن'، وهو مشروع بحثي تم بالتعاون مع الجامعة الأميركية في واشنطن، بين أيار / مايو 2015 وحتى أيار / مايو 2016.

سامر عبود أستاذ مساعد في الدراسات التاريخية والسياسية في جامعة أركاديا في كندا. أنهى دراسته في الدراسات العربية والإسلامية في جامعة إكستر في بريطانيا عام 2007 حيث درس التحول نحو اقتصاد السوق في سوريا. نشرت أبحاثه حول الاقتصاد السياسي والعنف والعلاقة بين الصراع وإعادة الإعمار في الشرق الأوسط

(سوريا ولبنان) في العديد من المجلات المحكّمة والكراسات الأكاديمية، كما شارك (مع بنجامين مولر) في تأليف كتاب إعادة التفكير في حزب الله: السلطة، الشرعية، العنف (دار أشغيت، 2012). لقي كتابه الشهير سوريا احتفاء واسعاً وظهر على قائمة صحيفة واشنطن بوست للقراءات الموصى بها لصيف 2016.

سلام سعيد هي المنسّقة العلمية لمشروع 'من أجل تنمية عادلة اجتماعياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا'، والذي يتخذ من تونس مقراً له وتموّله مؤسسة فريدريش إيبرت. حاصلة على دكتوراه في العلاقات الاقتصادية الدولية من جامعة بريمن، وتعمل منذ عام 2009 في عدة جامعات ومؤسسات أكاديمية ألمانية كباحثة ومحاضرة في الاقتصادات العربية والتكامل الاقتصادي الإقليمي العربي والاقتصاد السياسي في الشرق الأوسط والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. نشرت العديد من الأبحاث عن الاقتصادات العربية والتطورات الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة، وعن التجارة الخارجية والاقتصاد السياسي في سوريا.

عبد الحق كمال أستاذ مساعد في كلية الاقتصاد بجامعة الحسن الأول في مدينة سطات في المغرب، وهو باحث مساعد في مركز الدراسات الاجتماعية والاقتصادية والتدبيرية (CESEM) بالمعهد العالي للدراسات التدبيرية (HEM). حاصل على دكتوراه في الاقتصاد من جامعة تولون، وعمل سابقاً كمدرّس مساعد في كلية الاقتصاد التطبيقي في جامعة إيكس مرسيليا. تركز أبحاثه على قياس وتحليل أوجه التفاوتات المجالية وتأثيرها على مختلف مراحل التنمية في البلدان النامية، وذلك اعتماداً على المقاربة المالية والمتعددة الأبعاد. كما يمتلك خبرة في تقييم السياسة العامة.

نصر عبد الكريم أستاذ التمويل والمحاسبة في كلية الدراسات العليا بالجامعة العربية الأميركية في فلسطين. حاصل على دكتوراه في الاقتصاد المالي من جامعة جنوب إلينوي في ولاية كاربوندیل الأميركية عام 1992، وقد عمل ودرّس في عدة جامعات فلسطينية منذ ذلك الحين. تولى إدارة قسم المحاسبة وبرنامج الماجستير في إدارة الأعمال في جامعة النجاح الوطنية في نابلس بين 1992 و2001، كما عمل أستاذاً للمحاسبة المالية ورئيساً لقسم المحاسبة في جامعة بيرزيت بين 2002 و2013. يعمل د. عبد الكريم أيضاً مستشاراً لعدة مؤسسات وطنية ودولية، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ومنظمة العمل الدولية وEUC-Jerusalem والجمعية الألمانية للتعاون الدولي ومؤسسة فريدريش إيبرت وسلطة النقد الفلسطينية وصندوق الاستثمار الفلسطيني. كما نشر عشرات المقالات البحثية حول التنمية والسياسات الاقتصادية والمالية وإدارة الشركات والأسواق المالية.

المشروع الإقليمي

"من أجل عدالة إجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

نشر سنة 2017 من قبل مؤسسة فريدريش إيبرت

من أجل تنمية أكثر **عدالة**

For **Socially Just** Development

”ينبغي أن يكون واضحاً بالفعل أن سياسات اقتصادية واجتماعية جديدة، سياسات مختلفة بشكل جذري عن كل ما شهدته المنطقة حتى الآن، هي المخرج الوحيد من الأزمة الحالية التي تعصف بالمنطقة“

جلبير الأشقر

www.fes-mena.org