الإصلاحات الاقتصادية في الدول العربية
الأسس والمستقبل

إعداد

الدكتور محمد محمود الإمام

دراسة مقدمة إلى

النـدوة العربية حول التجارة والاستثمار

التي نظمها

الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية؛

الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية؛

المؤسسة العربية لضمان الاستثمار

القاهرة، 25-26 مايو/أيار 1997

جامعة الدول العربية وآخرون
الندوة العربية حول التجارة والاستثمار

محمد محمود الإمام
1997/5/25

الإصلاحات الاقتصادية في الدول العربية
الأسس والمستقبل

مقدمة

شغلت عمليات "الإصلاح الاقتصادي" في الدول النامية، ومنها الدول العربية، الأذهان على مدى العقد الأخير، كما أن الحوار بدأ يعطي وزنا أكبر لأمرين لم يكونا بنفس الوضوح في البداية: أولهما الآثار الاجتماعية التي اتضح أنها ليست مجرد آثار جانبية عارضة، وأنها قد تكون من العمق والاستمرار بحيث تؤثر على فاعلية البرامج الإصلاحية ذاتها؛ والثاني هو أن إنجاز المرحلة الثانية، التي تدعى "التكيف الهيكلي" إما أن يتعثر، أو أنه لا يفضي تلقائيا إلى بناء القدرة على التنمية. ومن ثم يتعين علينا أن نحاول بذل جهد أكبر لتأمل الأسس التي تقوم عليها هذه البرامج، ومدى سلامة المنطق الذي تبنى عليه النتائج التي تترتب عليها في المدى البعيد. من جهة أخرى، فإنه إذا صحت تسمية هذه البرامج بأنها "برامج إصلاح اقتصادي"، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ماذا بعد ؟ بعبارة أخرى، ما هي أسس السياسات الكلية (الماكرو اقتصادية) التي يرجى أن تسود مستقبلا بعد إنجاز الإصلاح ؟ وهل هناك قواعد تنطبق على جميع الدول المعنية، أم أن لديها حرية اختيار، في حدود عدم التسبب في إحداث عودة للأوضاع التي جعلت الإصلاح أمرا واجبا ؟ ونظرا لأن الفلسفة السائدة هي تلك القائمة على النظرية النيوكلاسيكية، فإنه يكون من المفيد التعرف على مضمون وأساليب السياسات الكلية التي تنبثق عنها، والتي تطبقها الدول المتقدمة، صاحبة المدرسة المذكورة.

أسس برامج الإصلاح

البرامج ترمي لإعادة الهيكلة

من المعلوم أن البرامج شائعة التطبيق تتكون من شقين: الشق الأول يسمى **التثبيت** stabilization بمعنى القضاء على العوامل التي أدت إلى توسع الطلب المحلي على نحو ينعكس في شكل عجز في ميزان المدفوعات أو في إطلاق سراح التضخم، أو الاثنين معا. أما الشق الثاني ويدعى **التكيف الهيكلي** structural adjustment، فيسعى في الواقع إلى تغيير هياكل المؤسسات الاقتصادية على نحو يزيل عوامل ضعف الأداء فيها، وأهم مكوناته عملية التخصيصية. واقتران الاثنين يتخذ شكلا عرف باسم "التثبيت والتكيف الهيكلي". وشاع مؤخرا مصطلح: "**الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي**" ERSAP، في إشارة إلى أن البرامج تتضمن جوانب أخرى ينظر إليها على أنها تؤدي إلى تغيير اقتصادي شامل.

والواقع أن محتويات البرامج التي طبقتها الدول المختلفة تشير إلى أن القسم الأول يتجاوز عملية التثبيت بالمعنى الدقيق للكلمة، ويسعى في الواقع إلى إحداث تكيف في الجوانب المالية لما يجري في العالم وإعادة تشكيل العلاقات الاقتصادية الخارجية للدولة، أي أنه بمثابة "**تكيف مالي**". أما القسم

الثاني فهو يتجاوز عملية التكيف مع العلاقات الدولية، بل هو في حقيقته عملية "**إعادة هيكلة**" وفقا لمنظور معين عما يجب يكون عليه هيكل قطاع الأعمال، ووظائف الدولة ومنهاجها في توجيهه. ومن ثم فمن الأفضل أن نستخدم تسمية "**برامج التكيف المالي وإعادة الهيكلة**". كما أنه من غير المحبذ استخدام مصطلح "إصلاح" لأنه ينطوي على حكم قيمي value judgment، يتوقف مضمونه على تقدير طبيعة الخطأ وحدوده وتقدير أسلوب تصحيحه، وهو بمثابة اجتهاد في مجال السياسات الاقتصادية التي تبقى دائما ضمن الأمور التوجهية normative، حتى لو استندت إلى أسس نظرية وضعية positive، لأن اختيار النظرية المعينة التي تسند إليها السياسة يظل أمرا توجهيا. وإذا أريد إدراج أمور ذات طبيعة اقتصادية تتجاوز النواحي المالية، لجاز لنا أن نسميها برامج "**التكيف الاقتصادي وإعادة الهيكلة**" Economic Adjustment & Restructuring (EAR).

تجاوز الدولي إلى العالمي

من المعلوم أن البرامج أيا كانت اختلافاتها في بعض التفاصيل، تتفق في مكوناتها الأساسية مع الصيغ التي يتبناها كل من الصندوق والبنك الدوليين، اللذين قسما العمل بينهما، ليتولى ثانيهما الشق الثاني، بعد أن تكون الدول قد قطعت شوطا طويلا مع الأول، وحققت معدلات أداء يراها مقبولة وفقا لمعايير يختارها. والواقع أن هذا يعيدنا إلى قضية كانت مثارة منذ اجتماعات بريتون وودز، تتعلق بالفصل بين ما هو عالمي وما هو دولي. نشير في هذا الصدد أنه عند الحديث عن النظم الاقتصادية يمكن التمييز بين المستويات الثلاثة:

- القطري، وهو عادة من الشؤون الخاصة للدول، وتحكمه قواعد احترام السيادة التي اعتمدها ميثاق الأمم المتحدة.
- الدولي، وينصب أساسا على العلاقات بين الدول. ومن أهم المواثيق التي تحكمه "ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية" الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والعشرين، 1974/12/12 (رغم معارضة عشر دول غربية، منها الولايات المتحدة) وكان يسعى إلى إقامة نظام دولي جديد. كما أن عقود التنمية المتتالية للأمم المتحدة، بدءا من الستينات، تنظم أسس التعاون الدولي من أجل تحقيق أهداف (قطرية) يجري الاتفاق عليها في ضوء تطورات الماضي وتوقعات المستقبل. وفي هذا الإطار تتولى المؤسسات المالية الدولية (لا سيما الصندوق والبنك) مساعدة الدول الأعضاء فيها. فالصندوق بحكم أنه دولي، عليه أن يعاون أعضاءه على معالجة المشاكل النقدية والمالية التي قد تهدد باضطراب العلاقات الدولية. والبنك طلب منه في البداية المساعدة في إعادة الإعمار، ثم التحول إلى دعم الجهود التنموية، خاصة للدول النامية، بما يساعد على حسن انسياب التدفقات الدولية.
- العالمي، وينظر إليه على أنه الذي يجمع بين المستويين السابقين معا. ومن هنا كان التفاوت بين منظمة التجارة الدولية ITO التي دار الحوار حولها في الأربعينات ومنظمة التجارة العالمية WTO.

والمشاهد أن ما يسود العالم الآن هو تحول من نظام اقتصادي دولي، يمكن أن تتعدد فيه النظم ومناهج العمل القطرية في إطار من التعاون والتعايش الذي يكفل استقرار العلاقات الدولية، ومن ثم الأوضاع العالمية، إلى العمل على إقامة نظام عالمي، أحادي بالضرورة، لأنه يسعى إلى صبغ جميع الدول بنفس الصبغة التي اختارتها له الدول الأثقل وزنا في المجتمع العالمي، ومن ثم فإن الطريقة التي تصاغ بها برامج التكيف وإعادة الهيكلة، ترمي في الواقع إلى انتظام جميع الدول في إطار هذا النظام دون أن يكون هذا بالضرورة اختيارا حرا منها. وسوف تتزايد أهمية هذا البعد في المستقبل.

هذا التحول، الذي يرتبط في أذهان البعض بإعلان بوش عن مولد نظام جديد في أعقاب حرب الخليج، وفي إطار تداعي المعسكر الاشتراكي، نموذجٌ لفرض ما يسمى بالديمقراطية بأسلوب غير ديمقراطي. وكأنما ثبت فسادُ التطبيق الماركسي، فسادَ الفكرُ الماركسي وإن كان بتوجه عكسي ! فما يجري هو دعوة إلى **الأممية** وإن كانت هذه المرة رأسمالية. وهو محاولة إلى إقامة **ديكتاتورية طبقة،** ولكن الطبقة هذه المرة هي رجال الأعمال. ويتحول نداء "يا عمال العالم اتحدوا" إلى "يا رجال أعمال العالم **اتحدوا**" (منتدى ديفوس). ويلعب **رأس المال** دورا محوريا، ولكنه يتحول من كونه أداة لبناء القوة الاقتصادية للدول ولشعوبها، إلى أداة لإخضاع جميع الاقتصادات لحرية حركته، يصول فيها ويجول، يدخل إليها ويخرج منها كيفما شاء وعندما يشاء. يشار في هذا الصدد إلى أن هذا يعني **تغيرا في وظيفة التدفقات الرأسمالية،** من كونها عامل موازنة في إطار كون العلاقات الأساسية هي التبادل التجاري، إلى أن كلا من نوعي التدفقات، التجارية والرأسمالية (وهما فرسا الرهان في ندوتنا هذه) ، أصبح مطلوبا له حرية الحركة بصورة مستقلة تماما. ومن ثم فإن النظرة التقليدية إلى ميزان المدفوعات، وعناصره الثلاثة الرئيسية (الجاري والرأسمالي والنقدي) يجب أن تتغير، ليس من الوجهة المحاسبية، ولكن من ناحية نظريات التوازن، حيث التوازن معيار تستند إليه النظرية النيوكلاسيكية بصورة عامة. وفي اعتقادي أن النظرية لم تتطور، لأنه رغم أن التمييز في حركة الأموال بين ما هو تلقائي autonomous وما هو تبعي induced ضروري للتفرقة بن الجانبين الرأسمالي والنقدي، إلا أن التلقائية هنا تقوم على مفهوم مغاير للمقصود سابقا. فلم تعد تلقائية رأس المال تعني توجهه لاستثمار تمليه الأوضاع الداخلية للاقتصاد المعني، بل أصبحت تعني تحركه وفق مؤشر ربحية الاستخدامات البديلة عالميا، أي أن تكون حركته (دخولا وخروجا) مبنية على أوضاع عالمية وليس قطرية.

إن المشكلة هي أن المؤسستين الرئيسيتين، الصندوق والبنك، قد تحولتا بالمنهج الذي اتبعتاه في مجال مساندة ما يسمى الإصلاح الاقتصادي، من مؤسستين دولتين إلى مؤسستين عالميتين، دون إشعار مسبق. فالتدخل في الشؤون الاقتصادية الداخلية للدول تجاوز الحدود التي تقتضيها الوظيفة الأساسية لكل منهما، في نطاق تقويم العلاقات الدولية وتوفير متطلبات الاستقرار على المستوى الدولي. وقد لا يكون هذا الأمر سيئا بالضرورة، ولكن سلامته تتطلب أن يكون هناك اتفاقا مسبقا على أمرين: الأول هو الأساس الذي تستند إليه السياسات والإجراءات التصحيحية، والثاني هو طبيعة الأدوات والمناهج التي يتوقع اتباعها بعد تجاوز مرحلة التصحيح، والتي يلزم إثبات أنها تتفق

والغايات النهائية للدول المختلفة، وبالأخص تميزها بالكفاءة في تحقيق الغايات التنموية التي تسعى إليها الدول النامية، ومنها الدول العربية، وهي غايات اقتصادية اجتماعية بالضرورة. ومن ثم يتعين علينا أن نتعرف على قواعد رسم السياسات الاقتصادية الكلية، وأن نتبين موقع السياسات التصحيحية منها، وهي السياسات التي تستمد من النظرية النيوكلاسيكية التي طورتها الدول الرأسمالية المتقدمة.

أسس السياسات الكلية

وظائف السياسات الكلية

بعيدا عن الجدل الدائر حول حدود دور الدولة، الذي يتمحور حول المدى الذي يقترح السماح به للتدخل المباشر، يمكن القول أن المجالات الرئيسية للسياسات العامة ثلاثة:

- سياسات تتعلق باختيار وتعزيز **النظام** السياسي الاجتماعي الاقتصادي للدولة. وهي ذات طبيعة هيكلية بعيدة المدى، وتتضمن السياسات التي تهدف إلى إحداث تغيير في النظام، ثم تلك التي تسعى إلى المحافظة عليه عند بلوغه. (مثل سياسات إعادة الهيكلة، وتلك التي تتبعها الدول الاشتراكية السابقة التي تصنف على أنها في مرحلة انتقال in transition). وينتمي إلى هذه المجموعة أيضا سياسات التقارب convergence والتنسيق التي تتبعها دول أعضاء في تجمع إقليمي من أجل التقريب بين مستويات الأداء (كالسياسات التي قرر الاتحاد الأوروبي التزام أعضائه بها لتحقيق الوحدة النقدية)، فهي سياسات تغير النظام الداخلي من نظام قطري بحت إلى نظام إقليمي، له أهدافه المشتركة بين الأعضاء إلى جانب أهدافهم الخاصة المتماثلة. والملاحظ أنه نظرا لأن سياسات إعادة الهيكلة التي تطبق حاليا في الوطن العربي تتم استنادا إلى توجه عالمي، فإن هذا البعد التكاملي الإقليمي غير مأخوذ في الاعتبار.
- سياسات تتعلق **بالتنمية**، وهذه تنقسم إلى نوعين: نوع طويل الأجل ويتضمن رسم الاستراتيجية التي يراد اتباعها لتحقيق التنمية، والآخر أقصر أجلا، ويتعلق بالسياسات التنفيذية اللازمة لبلوغ أهداف محددة تعيّنها الاستراتيجية. وإذا كانت هذه الأخيرة تتلاقى على نحو أوثق بـالسياسات الكلية بمعناها الدارج، فإن غياب النوع الأول، أو عدم إنشاء رابطة واضحة معه، بحيث يؤخذ كل منهما في الاعتبار بصورة عضوية عند رسم الآخر، يؤدي إلى كثير من المشاكل التي عرقلت مساعي التنمية، حيث تثير الاستراتيجيات غير المدروسة صعوبات لمتخذي القرارات بشأن السياسات ذات الطبيعة التنفيذية، بينما يؤدي تتابع عمليات تعديل السياسات القصيرة والمتوسطة إلى الانحراف عن مسار الاستراتيجيات بدرجة كبيرة. والمشاهد أن ما عانت منه الدول التي تطبق برامج تصحيحية، يعود إلى أخطاء من النوعين السابقين، وأن عملية التصحيح قد افترضت استراتيجيات لم تجر صياغتها بصورة محكمة، وإلا لاتضح أن ما يتبع من سياسات تصحيحية ليس شرطا كافيا لدفع عجلة التنمية وتوجيهها إلى الوجهة المختارة، والتي يغلب عليها الدعوة للاندماج العالمي.
- سياسات تتعلق **بالإدارة** اليومية للاقتصاد القومي، أخذا في الاعتبار متطلبات النوعين السابقين. ورغم أن هذه السياسات مطلوبة في كل الأحوال، فإنها تستمد من النظرية الاقتصادية التي صاغها

مفكرون من الدول المتقدمة، وهي دول تحدد نظامها إلى حد بعيد، كما أن التنمية لم تعد تشغلها بقدر انشغالها بتحقيق الاستقرار، على المدى القريب والبعيد.

سياسات إدارة الاقتصاد القومي

نظرا لأن هذه السياسات هي بطبيعتها سياسات يومية، فإنها تتضمن النواحي التنفيذية لكل من الأنواع الثلاثة سالفة الذكر. ويمكن تصنيف هذه السياسات وفقا **للوظائف الرئيسية للدولة** كالتالي:

1. **تسيير نظام الدولة**؛ وهي مطلوبة في جميع الأحوال، ولكنها تتحدد وفقا للمرحلة التي يمر بها الاقتصاد المعني. فخلال التحول من نظام إلى آخر، تتوالى السياسات التي تحقق التحول من ناحية، وتلك التي تعالج آثاره السلبية من ناحية أخرى. والمشاهد أن الجهود التصحيحية التي تقوم بها الدول العربية يترتب عليها عادة آثار تتجاوز أهدافها المباشرة. من هذه الآثار: إعادة توزيع للثروة، وإعادة توزيع للدخل بالتالي، وحدوث تعديلات في البنيان الاقتصادي وفي سوق العمل، وهي أمور تشتد حدتها في الأجل القصير. وعندما يستقر النظام يصبح من الضروري متابعة ما ينشأ عن تفاعل جوانبه المختلفة من عوامل تقلقل الاستقرار، واتخاذ ما يلزم لضمان كفاءة سير الاقتصاد. على الجانب الآخر يتضمن التسيير ما يلزم لتحقيق ما تتطلبه التنمية في إطاريها القطري والقومي، أي إدارة شؤون التنمية وما تتضمنه برامجها من تعديلات هيكلية وخطوات تنفيذية.

2. **تنظيم عمل الأسواق**، نظرا لأن إطلاق الحرية الكاملة للحركة في اقتصادات لم تستكمل بناءها بعد يؤدي إلى الظاهرة المعروفة "**بفشل الأسواق**" market failure، وظهور قوى احتكارية، تؤثر على كفاءة تخصيص الموارد. ومن المعلوم أن الاتجاه السائد في العالم عامة والوطن العربي خاصة، يؤكد على أهمية حفز رأس المال الخاص، الوطني والأجنبي، ومن ثم تتردد المطالبة باتخاذ السياسات والإجراءات التي تهيئ **مناخا أفضل للاستثمار**. ويصحب ذلك جهود من أجل إنشاء وتنشيط **أسواق رأس المال**. وخلال مراحل إعادة تشكّل الاقتصادات النامية تزداد احتمالات المضاربات الرأسمالية، لا سيما في ظل استمرار عملية التخصيصية، بقدر ما هي عملية رأسمالية (استبدال أصول) وليست استثمارية (تكوين أصول جديدة). وهكذا تفقد عملية التنمية الأساسيين البديلين لتوجيهها: التدخل الحكومي حيث يجري التخلص منه؛ ومؤشر الربحية طويلة الأجل الذي ينتابه الغموض. على الجانب الآخر، فنظرا لأن **سوق العمل** كان غائبا إلى حد كبير، فإن التحولات التي تحدث في ظل البرامج التصحيحية تضيف إلى اختلالاتها، وتنشئ نوعا من **التجزئة** segmentation، لا تواجَه بصورة فعالة، بل تخضع غالبا لإجراءات علاجية تحت اسم تخفيف الآثار الاجتماعية السلبية، التي تتمثل في تصاعد معدلات البطالة، واتساع نطاق الفقر واشتداد حدته. ولأن رأس المال يصبح هو محور الاهتمام (وهو اهتمام عالمي كما رأينا) فإن عنصر العمل لا يجد من يرعى تنظيم أسواقه. بل إن اتفاقيات المشاركة المعروضة على الدول العربية تعقّد المشكلة. فالمشاركة المتوسطية تشترط إيقاف الهجرة إلى أوروبا، مما يضيف ضخا

متزايدا لليد العاملة في أسواق متخمة ومنقوصة. ويؤدي الطلب على "أصحاب الأعمال" المصحوب بفائض عرض في العمل إلى إبقاء أسواق العمل غير منظمة، وهو ما قد يقود إلى تنامي الصراع الاجتماعي مع الزمن، كما تشهد بذلك تجارب الدول حديثة التصنيع، مثل كوريا الجنوبية. ومع المطالبة بفتح الأسواق أمام حركة السلع والخدمات، يزداد تشابك الأسواق الوطنية بالأسواق العالمية، وتشتد وطأة هذا التشابك كلما كانت الأسواق الوطنية صغيرة وهشة، وهو ما تشكو منه الدول العربية. ومن ثم فإن الحديث عن تنمية التجارة العربية، خاصة البينية، يتطلب تقويم الأسواق بمختلف أنواعها: للسلع والخدمات ورأس المال والعمل.

3. **توفير السلع والخدمات ذات النفع العام**، وهي السلع والخدمات التي يجري استهلاكها بصورة جماعية، وتعتبر ضرورية للجميع. وبعض هذه المنتجات لا خلاف بشأنه، مثل الدفاع، الذي لا يمكن أن يوكل أمره إلى القطاع الخاص. ورغم أن الأمن والمرافق العامة كانت تعتبر تقليديا من المنافع العامة، وبالتالي تقع بالكامل ضمن مسئولية الدولة، فإن هناك اتجاهات متزايدة لإشراك وحدات من القطاع الخاص في تدبير جانب منها. وحتى لو صدق الادعاء بأن القطاع الخاص أقدر على تأدية هذه الأنشطة بدرجة أعلى من الكفاءة، فإن أسلوب عمله، الذي يتضمن تحقيق هامشٍ للربح ينافس المعدلات السائدة في الأنشطة الأخرى، وحصوله على عائده ممن يقوم بالاستهلاك مباشرة، يقود إلى آثار متعددة، ليس فقط على توزيع الدخل، بل وعلى التنمية ذاتها، وينعكس على البنية الأساسية القطرية، ومن ثم الإقليمية، مما يؤثر على تدفقات التجارة والاستثمار. فهو أولا يُستخدم كحجة لتخفيض الضرائب التي يدفعها القادرون، نظرا لأن الشعار العام هو تقليص حجم الموازنة العامة ودور الدولة عموما. من جهة أخرى، فحتى تكون هناك مشروعية لتحقيق أرباح، فإن عليه تقديم نوعية أفضل لمن يدفع الثمن، مما تقدمه الدولة إلى الفئات الأخرى. في الوقت نفسه فإن رؤوس الأموال التي توجه إلى هذه الأنشطة تقتطع من أنشطة أخرى تعزز الجهاز الإنتاجي وتزيد من قدرته على توليد فرص عمل، خاصة وأنها أقل بدرجة كبيرة في مخاطرها. وما ينطبق على هذه المجالات ينطبق أيضا على الخدمات الأساسية، وبخاصة الصحة والتعليم. وبقدر ما تعنيه هذه التحولات من رفع تكلفة حصول أصحاب الدخول الدنيا على حاجاتهم الأساسية، فإنها تؤدي إلى خفض كبير في دخولهم الحقيقية. وبحكم كون المرونة السعرية لهذه الخدمات منخفضة، فإن رفع تكلفتها يعني تحويل جانب هام من إنفاقهم عن المنتجات الأخرى، مما يؤثر على باقي الإنتاج المحلي. ويؤدي فتح هذه المجالات أمام رأس المال الأجنبي في إطار يضمن ربحية مناسبة لها، إلى تجنبه الدخول في مجالات أخرى أعلى مخاطرة وأكثر تعقيدا من الناحية التكنولوجية، وهو ما يتناقض مع الفلسفة التي تقوم عليها المطالبة بتشجيع الاستثمارات الأجنبية.

4. **تحقيق متطلبات التنمية المتواصلة**، ليس فقط من حيث اتباع السياسات التي تواجه محاولات نقل بعض الأنشطة الملوثة للبيئة والمستنزفة للموارد المحلية، والسياسات التي تنصف المنتجين

من حيث مدى تحمل أعباء المحافظة على البيئة، ومغزى كل ذلك بالنسبة لهيكل الإنتاج وهياكل كلفته، بل وأيضا السياسات المتعلقة بتنظيم عمل الأسواق. فإضافة إلى ما سبقت الإشارة إليه من احتمالات تعرض السوق للفشل، فإن مؤشرات السوق تضعف دلالتها كلما ابتعدت النقطة الزمنية المنظورة، نظرا لأن العوامل المحددة لكل من الطلب والعرض المستقبلين، تتفاوت مساراتها الزمنية ومدى تأثرها بتتابع المتغيرات الاقتصادية، وما قد يحدثه هذا التتابع من قيود يصعب تخطيها بكلفة اقتصادية مقبولة في المستقبل. وقد ظهر هذا واضحا عندما تزايد الإدراك بمدى الخطورة التي تتعرض لها الحياة الإنسانية عامة، والاقتصادية خاصة، من تردي أوضاع البيئة نتيجة كونها تقع خارج نطاق السوق بمعناه المعتمد في التحليل الاقتصادي، بما في ذلك "أسواق المستقبليات" futures markets، التي تظل محكومة بما يتوفر من معلومات حالية أو توقعات آنية عن موضوعات مستقبلة، وهي أمور لا تهم الدول النامية فقط بحكم أن اقتصاداتها لم تكتمل بعد، بل تهم أيضا الدول المتقدمة (ومن ثم النامية) بسبب التغيرات التي تترتب على سرعة التقدم التكنولوجي.

ويلاحظ أن التنمية لا تقف كالنمو الاقتصادي عند حد تخصيص الموارد، بل إنها تتطلب في المقام الأول **تنمية الموارد**، حتى تتحقق القدرة على مواصلة التنمية. وقد اقتصر هذا النوع من التنمية، من منظور النمو الاقتصادي، على بناء القدرة على التراكم الرأسمالي، بما في ذلك تعزيز القدرة التصديرية تحصيلا لمزيد من الموارد اللازمة لتمويل التوسع في الإنتاج. غير أن التنمية بمعناها الشامل وما تتضمنه من نمو اقتصادي، تتطلب تنمية الموارد الأخرى، لا سيما البشرية. وهذا بدوره له مغزى بالنسبة للتوافق بين التدفقات الاستثمارية وكفاءة العناصر الأخرى التي يتزاوج معها رأس المال، لتحسين العائد عليه، ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد عبر الزمن الأمر الذي يوفر قاعدة دائبة التوسع للتبادل التجاري. وكما هو الحال بالنسبة لتوفير للمتطلبات البيئية، فإن ما يخصص لتنمية الموارد، يتعلق بدوره بإعادة التوزيع وتَواصُل التنمية عبر الزمن، إذ أنه ينطوي في الغالب على تحميل الجيل الحالي أعباء لا تعكسها قوى السوق السائدة، حتى لا يتحول الأمر إلى افتئات على حقوق الأجيال المستقبلة. ويترتب على ما تقدم ضرورة المقارنة بين **ثلاثة تيارات** لكل من الدخل الشخصي والمجتمعي: الدخل الآني، والدخل المستقبل لنفس الأفراد، والدخل المستقبل لأجيال متعاقبة لنفس المجتمع. ومن ثم يتوجب على السياسات المتعلقة بمختلف قضايا اطراد التنمية مراعاة هذه الأبعاد الثلاثة والموازنة بين حقوق الفرد وواجباته إزاء كل منها، باعتبار أن الدولة بوصفها نائبة عن المجتمع، تتحمل عن الأفراد ما يعود إلى المجتمع، وتتخذ موقفا منصفا بين المجتمع الحالي والمجتمع المستقبل.

5. **تحقيق متطلبات النمو المتوازي** balanced growth، وما يتصل به من إعادة هيكلة الاقتصاد القومي restructuring، كأحد أركان التنمية في الأجل الطويل. فكما أشرنا أعلاه، تنطلق سياسات إدارة الاقتصاد القومي من السعي إلى تحقيق التوازن وفقا للهيكل الاقتصادي القائم، بينما تتطلب التنمية تهيئة ظروف مواتية لتسريع نمو بعض القطاعات والدخول في قطاعات

جديدة، تجاوزا لما تقضي به القوى السائدة في السوق. ويرتبط هذا بما سبق ذكره من الحاجة لتهيئة المناخ الملائم للاستثمار، وحفز أصحاب الأعمال على التوسع في النشاطين الاستثماري والإنتاجي، وتوجيههم الوجهات القطاعية المختارة، أخذا في الاعتبار مغزى ذلك بالنسبة للتدفقات الخارجية، وبخاصة بما يساعد على خلق الترابط بين الاقتصادات العربية، تعزيزا للتبادل البيني المتسم بالكفاءة، وعملا على جذب الاستثمارات العربية في إطار تعظيم الاستفادة من تطبيق ظاهرة تدويل الإنتاج على النطاق الإقليمي. من جهة أخرى فإن للسياسات التي تتبع في هذا الصدد انعكاسات على توزيع الدخل، نظرا لأن الحوافز للمنتجين والإعفاءات التي تمنح للاستثمار في مواطن معينة، أو قطاعات محددة، وتوجيه البنية الأساسية نحوها والقيام بتعليم وتدريب العمالة بالمواصفات التي يحددها المستثمرون، تؤثر كلها على التوزيع بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما أنها قد تغير من قواعد ملكية الأصول وتوزيع الثروة، ومن توزيع حصيلة النشاط الاقتصادي بين فئات المستثمرين، وبين بعض المستثمرين وأصحاب عناصر الإنتاج الأخرى.

6. **إعادة توزيع الدخل**، وتنطلق هذه الوظيفة من أن التوزيع الذي يترتب على أداء الاقتصاد بموجب قوى السوق ونتيجة لقيام الدولة بوظائفها الأخرى يمكن أن يترتب عليه تفاوت في الدخول الحقيقية وفي ما يحصل عليه كل فرد أو فئة من رفاهية. ولهذه الوظيفة وجهان: الأول هو تحقيق **ضمان اجتماعي**، بمساعدة الأفراد على إجراء نوع من التثبيت عبر الزمن، يساهم في تخفيف حدة تقلبات الدخل الشخصي لأسباب يعود بعضها إلى قدرات الفرد، والبعض الآخر إلى تقلبات تصيب النشاط الاقتصادي. وهي تعتمد إلى حد كبير على مساهمات من المستفيدين أنفسهم ومن فئات أخرى في إطار من التكافل الاجتماعي. أما الوجه الثاني فهو تحقيق **العدالة الاجتماعية** وما تتضمنه من إشاعة "**اقتصاديات الرفاهة**". وتحصّل الموارد اللازمة له من ضرائب تقتطع بصورة **تصاعدية** تهدف إلى الحد من تباعد الدخول العليا عن المتوسط العام للدخل. من جهة أخرى فإن الإنفاق يتم إما بصورة عينية أو نقدية، من خلال خدمات عامة أو تحويلات مثل إعانات المستهلكين، التي تضمن للمنتِج، محليا كان أم أجنبيا، السعر الذي يستبقيه في النشاط الإنتاجي، مما قد ينطوي على إعادة توزيع لصالحه على حساب المجتمع. أما إعانات مستلزمات إنتاج، فقد تنشئ نزعة نحو اتباع أسلوب تغطية التكاليف مضافا إليها هامش تعسفي للربح cost-plus principle، بدلا من السعي إلى بلوغ مستوى الإنتاج ذي التكلفة الحدية الأدنى وفق متطلبات التوازن. وإذا كانت الدوافع التي أدت في السابق إلى تحميل المنتجين (خاصة القطاع العام) بالإعانة، سواء في شكل أسعار تحدد لصالح المستهلكين بغض النظر عن التكلفة الاقتصادية، أو في شكل خلق توظيف تعسفي لعدد أكبر من العمال عوضا عن البحث عن مصدر بديل للدخل لهم، تذرعا بأن مستويات الدخل والتوظيف السائدة لا تسمح بسيادة أسعار وأجور مناسبة، فإن رد الاعتبار إلى النظام السعري يعني أن التوزيع غير المقبول يمكن أن يعود إلى الظهور مرة أخرى، مما يقتضي سياسات لمعالجته.

7. **السياسات الخاصة بتثبيت الاقتصاد**، وهي سياسات تستمد أسمها من أصولها التي تعود إلى فكرة مواجهة التقلبات في الأسعار حول مستوى معين بالحد من ارتفاعها عند تجاوزها إياه، وعدم تركها تتراجع إذا ما تعرضت للنزول دونه. وعلى المستويات القطاعية والسلعية تعمل **صناديق التثبيت** stabilization funds وفق المبدأ التعويضي، الذي يبني فيه الصندوق موارده في فترات انخفاض أسعار الشراء، ويستخدم الحصيلة عندما ترتفع الأسعار لردها إلى مستواها الاتجاه. ومن أهم العمليات التي تندرج في هذا النوع، بناء احتياطيات النقد الأجنبي بما يساعد على تحقيق قدر معقول من استقرار سعر الصرف. أما على المستوى **الاقتصادي الكلي** فتعود الحاجة للتثبيت إلى ما يسود النظام الإنتاجي الرأسمالي من تقلبات يغلب عليها الطابع الدوري الذي تتعاقب فيه موجات الكساد بما يصحبها من تعطيل لاستخدام موارد كانت موظفة من قبل، وموجات الرواج التي تفضي إلى إشعال نيران التضخم، وما يترتب عليه من آثار اقتصادية واجتماعية وخيمة. هذه التقلبات تحدث حول خط اتجاه عام يمثل المسار التوازني المحقق للنمو في الاقتصاد القومي، وتمثل انحرافات تؤدي إلى فقدان للموارد وتعطيل لعملية النمو. وباعتبار أن النظام الاقتصادي الحر الذي يعمل وفق قوى السوق قادر على تحقيق النمو بصورة تلقائية، فإن أهم السياسات الكلية التي يجب اتخاذها في الأجل القصير هي تلك التي تتعلق بتدارك بوادر الانحراف عن مسار النمو قبل أن تتحول إلى موجة كبيرة ترتفع تكلفة التخلص منها ومن عواقبها السلبية. ولذلك كانت الوظيفة الأساسية لصندوق النقد الدولي هي مساعدة الدول (المتقدمة أساسا) على مواجهة هذه التقلبات دون تدخل في شؤون النمو، الذي يجب أن يترك إلى السوق، على أن يتولى البنك الدولي المساعدة في إعادة بناء البنية الأساسية بإعادة تعمير الدول المتقدمة، وتوفير التمويل والخبرة التي تنقص الدول النامية. ومن الواضح أن الشق المتعلق بالتثبيت في البرامج التصحيحية يعتمد على الأدوات التي اقترحتها النظرية النيوكلاسيكية، وهي مبنية على تقلبات داخلية. غير أن الأدوات المتعلقة بمعالجة الدورة بصورتها التقليدية ثبت عجزها منفردة عن معالجة الركود التضخمي stagflation الذي تعرض له العالم في ربع القرن الأخير، وبالتالي فهي لا تلائم معالجة الحالات الراجعة إلى عوامل بنيوية كالتي تتعرض لها البرامج التصحيحية. فضلا عن ذلك فإن تدخل صندوق النقد في التثبيت بهذه الصورة يمثّل تجاوزا للوضع الدولي إلى العالمي. وهو تجاوز في الاتجاه العكسي، نظرا لأن تعدد الحالات التي كان التثبيت ركنا أوليا في معالجتها، يشير إلى أنه، إضافة إلى العوامل الداخلية التي تسببت في مشاكل اقتصادية لدول تفاوتت أساليبها في إدارة اقتصاداتها، وفي رسم استراتيجياتها التنموية، كانت هناك عوامل خارجية ذات طابع عالمي عمقّت من تلك المشاكل، بل وربما تسببت في بعضها، الأمر الذي ساوى في أزمة المديونية بين البرازيل المنفتحة على الاستثمار الأجنبي، ودول أخرى تفاوتت حدود تدخلها في الأسواق، ودرجات التستر وراء جدر الحماية تجاه باقي العالم. ومن ثم كان الأجدر بالمؤسستين الدوليتين بذل جهد أكبر لمعالجة هذا المصدر العام، الذي تسبب في التضخم والركود، وما ترتب عليهما من بطالة تجاوزت الحدود المألوفة.

أركان عملية رسم السياسات

توضح المناقشات السابقة أن عملية رسم السياسات تتضمن الأركان التالية:

- **تحديد القضايا** موضع السياسات بناء على تقييم للأوضاع السائدة، وفي ضوء توقعات للمستقبل، والتعرف من هذا التقييم على كنه تلك القضايا، وعلى أسبابها، والتمييز بين ما هو خارجي وما هو محلي، بما في ذلك ما ترتب على سياسات سابقة؛ وإجراء توقعات عن تطور هذه المسببات وعواقبها مستقبلا. غير أن تقدير أهمية القضايا وتقرير مدى أولويتها بالمعالجة يستند في واقع الأمر إلى الفلسفة التي يجري بموجبها تصوير القضايا وأسبابها والبدائل المقبولة لحلها، وكذلك مدى تقبل الربط بين الأبعاد الاجتماعية والأبعاد الاقتصادية في المراحل المختلفة لدورة العملية الاقتصادية. هذه الفلسفة تتأثر بحصاد التجارب السابقة وما حققته من إنجازات وما أصابها من إخفاقات. كما أنها ترتبط بطبيعة النظام الذي يجري اختياره، وما يُبنى وفقا له من استراتيجيات تُشتق منها السياسات الكلية والجزئية. وباستثناء الحالات التي يتم فيها وضع برامج متكاملة، فإن السياسات تنصب عادة على قضايا بعينها، وقد يترتب على اتباع بعضها ظهور قضايا مغايرة. ولذلك يكون من المهم الرجوع لعملية التقييم، التي سيرد ذكرها فيما بعد، للتعرف على العلاقة الجدلية بين القضايا والسياسات المتعاقبة. يذكر في هذا الصدد أن برامج الإصلاح التي جرى تطبيقها واجهت قضايا ذات أسباب متباينة بنفس المجموعة من السياسات، الأمر الذي يشير إلى أن التحليل انصب ليس على القضايا وأسبابها، بل على عوارضها التي قد تتشابه (لذلك رأينا أن التضخم الركودي عولج بأدوات معالجة التضخم الدوري، لاشتراك الاثنين في ظاهرة التضخم).
- **انتخاب الأهداف** المتوخاة في تناول تلك القضايا، سواء بغرض التعرف عليها ووضع أولويات لها بالرجوع إلى الغايات العامة التي يتبناها المجتمع، أو تحديد أهداف بذاتها يراد من خلالها معالجة قضايا معينة. و هذا يثير موضوع **العلاقة بين الأهداف** المختلفة، وما قد يقوم بينها من **تضارب**. مثال ذلك أن التحليل الخاص بوظائف الدولة أظهر أن هناك عدة وظائف ينصبّ كل منها على مجموعة معينة من القضايا، أحدها إعادة توزيع الدخل على نحو أكثر عدالة. غير أن انعكاس مختلف القضايا وما يُتخذ بشأنها من سياسات على التوزيع وعلى حالة الفقر، يجعل من المهم إدراج هدف القضاء على الفقر كهدف قائم بذاته إلى جانب الأهداف الأخرى للسياسات الكلية، والعمل على إزالة التضارب بينهما في مرحلة رسم السياسات الأخرى، بدلا من وضعه في مرتبة ثانية وإرجائه لمرحلة تالية. ويعتبر هذا أحد مظاهر مشكلة **التعارض بين الأهداف**، وهي من أهم المشاكل المعروفة في رسم السياسات عامة، واستراتيجيات التنمية خاصة. ومعلوم أن معالجة هذه المشكلة يتم عادة بتكوين "**دالة هدف**" objective function، تضم الأهداف المختلفة مرجحة بالأوزان التي تعبر عن مدى أولويتها في تقدير المجتمع. ويجري اختيار مجموعة السياسات التي تحقق هذه الدالة بأفضل صورة ممكنة. ومن ثم يتوجب قبول النسب التي تتحقق بها الأهداف المختلفة، وإن جازت مراجعة الحل إذا اتضح أن درجة تحقق بعض الأهداف لم تصل إلى الحد المرجو لها. غير أن هناك بعض الآراء التي تميل إلى إعطاء أولوية قصوى لبعض الاعتبارات،

وبخاصة متطلبات الكفاءة الاقتصادية، وإرجاء ما عدا ذلك إلى مرحلة ثانية من مراحل رسم السياسات، تضم ما تغلب عليه الاعتبارات الأخرى كالاعتبارات السياسية أو الاجتماعية. ويدعو هذا إلى التمييز بين **سياسات أولية، وأخرى ثانوية** تعالج آثارا غير مرغوبة للأولى.

- **اختيار الأدوات** التي تستخدم في معالجة القضايا المعنية وفقا للأهداف المختارة. وتاريخيا تعرضت للقضايا والأدوات للتطور، الأمر الذي يؤدي أحيانا إلى تحبيذ سياسات نشأت في فترات سابقة من تطور النظم الاقتصادية السائدة في العالم الرأسمالي، دون انتباه للظروف المعينة التي أدت إلى هذه النشأة، ومدى استمرار جدواها في الوقت الحالي، على نحو ما جاء ذكره بالنسبة لسياسات التثبيت. ورغم أن لكل أداة هدفها الأوّلي، فإنها تنعكس بشكل أو آخر على الأهداف الأخرى. من ذلك مثلا أن رفع أسعار الفائدة لكبح التضخم له آثاره على جوانب أخرى في الاقتصاد، وقد يقود بعضها إلى مزيد من ارتفاع الأسعار، وإلى تقليص مستوى الإنتاج بأسرع من خفض توسع الطلب.
- ويتطلب هذا **مناقشة بدائل السياسات** الموجهة لمعالجة قضايا بعينها من حيث كفاءتها في تحقيق الأهداف المختارة بأقل تكلفة اقتصادية واجتماعية ممكنة. ويندرج ضمن حسابات التكلفة وقع السياسات البديلة على قضايا وأهداف أخرى، وبخاصة مشكلة الفقر وسوء التوزيع. وإذا لم تؤخذ هذه الأمور في الحسبان عند اختيار الأدوات المختلفة للسياسة الاقتصادية، فإن النظر في بدائل للسياسات يصبح ضرورة تمليها التكلفة الفعلية التي تترتب على وقوع الآثار السلبية. فإذا اتضح أن البدائل الأكثر ملاءمة لحاجة المجتمع يتعذر تبنّيها في ظل النظم المتبعة ومناهج التنمية المطبقة، ظهرت الحاجة إلى النوعين الأول والثاني من السياسات اللذين ذكرناهما من قبل، وذلك لسببين: الأول أن النتائج التي حققتها هذه النظم والمناهج لم ترقَ إلى المستويات المتوقعة منها، وأنها أدت إلى عواقب غير مقبولة، ولا يرجى تصحيحها في إطار ما هو قائم، فلا بد من تعديله. الثاني أن تلك النظم والمناهج لا تسمح باستخدام أدوات يعتقد أنها قادرة على تحقيق أهداف المجتمع، ومن ثم يجري تعديلها، ويصبح التعديل ذاته هدفا مرحليا يجب تحقيقه بأكثر الأساليب كفاءة، وأقربها إلى غايات المجتمع ومقوماته. وغالبا ما يكون هذا واحدا من نقط الخلاف بين الحكومات والمؤسسات المالية الدولية، بسبب اختلاف وزن الأبعاد الاجتماعية والسياسية بينهما. ولا يقتصر الأمر على اختلاف أدوات السياسة الاقتصادية الكلية، بل إن الأوزان التي تعطى للأهداف المختلفة والتعاقب الزمني لها تتغير، مما قد يؤثر على أمور لم تكن موضع خلاف عند مراجعة حصيلة السياسات السابقة. وإلى حد كبير تعتبر جوانب التوزيع والفقر من الأمور التي اتخذت أبعادا مختلفة نتيجة التغيرات التي أدخلت على النظم الاقتصادية ومناهج التنمية باتباع برامج الإصلاح الاقتصادي. وقد فرض هذا الإصلاح أسلوبا مختلفا للتعامل معها، وأصبح من الضروري النظر في السياسات البديلة التي يمكن اتباعها، خلال إجراء الإصلاح وبعد استكماله.
- وضع **معايير مناسبة لتقييم بدائل السياسات ولمتابعة نتائجها**. وتستمد هذه المعايير من الأهداف التي يتبناها المجتمع، وفي مقدمتها الأهداف التي يراد وضع السياسات من أجل تحقيقها. ونظرا لأن الشائع هو مناقشة بدائل السياسات بالإشارة إلى هدف معين أو إلى مجموعة محدودة من

الأهداف، فإن مناقشة البدائل وتقييم ما يترتب على ما يجري اختياره منها، تتم بالالتجاء إلى عدد محدد من المعايير التي تعبر عن تلك الأهداف. وحتى يمكن أن تتم المتابعة بالسرعة الواجبة، بما يتيح تعديل السياسات والتحول إلى سياسات بديلة إذا أظهرت المتابعة بوادر قصور في تحقيق الأهداف، فإنه قد ينشأ نوع من التحيز في اختيار البدائل الأولية أو المعدلة للسياسات التي يمكن التعبير عن بعض نتائجها بدقة كافية وبالسرعة التي تكفل دوام المتابعة. ولذلك فإن معظم المعايير التي بجري التركيز عليها تنصبّ على معدلات الأداء الاقتصادي الكلي، وبخاصة في الجانب النقدي وما يرتبط به في الحقل المالي، وينطبق هذا على المعايير التي يستند إليها في تقييم برامج التصحيح الاقتصادي حيث تكون أساسا معايير أداء الاقتصاد في شقه المالي، سواء من حيث القضاء على عجز الموازنة العامة، أو من حيث إعادة هيكلة الإيرادات والنفقات العامة على النحو الذي يعزز قوى السوق، في جانب العرض، وما يتعلق بذلك من تراجع الدور المباشر للدولة في التحكم في الإنتاج. لذلك فإن المؤسسات الدولية المعنية بشؤون البشر، وبخاصة اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية، تحذر من قصر المعايير على النواحي المالية وتجاهل مؤشرات الآثار الاجتماعية السلبية . ومن هنا تظهر أهمية التحول من قاعدة الكفاءة بمعناها الضيق الذي ينصب على الكفاءة الاقتصادية، إلى الكفاءة بمعناها الواسع، وهو **الكفاءة الاجتماعية** (وسنتناولها فيما بعد) كأساس تستمد منه السياسات ومعاييرها.

التوفيق بين الأهداف القطرية والأهداف الإقليمية

رأينا أن عملية رسم السياسات تتطلب الاتفاق أولا على دالة هدف، تنبثق من واقع المجتمع وغاياته العامة، والتي تأتي التنمية والتكامل العربي في مقدمتها بالنسبة للدول العربية. وواضح أن البرامج والسياسات المطبقة مستمدة من أهداف تتفق بدرجة أكبر مع المنظور العالمي، الذي يركز على تحقيق استقرار الأوضاع الاقتصادية العالمية، وجعل الأسواق الوطنية أوثق ارتباطا باقتصادات الدول الأكثر تقدما وأكثر استجابة لاحتياجاتها. كما أن الأسلوب المطروح يقوم على **مفهوم تعاقبي** وليس متزامن، بالقول بتعظيم الكعكة أولا ثم تقسيمها ثانيا. هذا الأسلوب لا يتسم بما نسميه الكفاءة الاجتماعية الذي يسعى إلى تحقيق الأمرين معا. وهو بالتالي لا يتسم بالديمقراطية من ناحيتين: الأولى أن الأهداف تحدد بصورة تعسفية من خارج المجتمع، صراحة أو ضمنا وفق ما تعنيه الأدوات من أهداف, والثاني أنه بالضرورة يعظم في مراحله الأولى تحقيق رؤية الفئة التي تدعي أنها مسئولة عن تعظيم الكعكة، وهي فئة رجال الأعمال، ومن ثم فهي تبني ديكتاتورية طبقة. لذلك يجب أن تجري صياغة الأهداف بصورة **ديمقراطية** تعبر عن توجهات يختارها المجتمع، وتمثل توافقا بين مصالحه الفئوية، ثم أسلوب لرسم السياسات وحزم السياسات التي تعظم القدرة على بلوغ تلك الأهداف، بشكل متزامن.

وإذا كانت الاقتصادات سوف تدار بواسطة سياسات توجيهية، فإنه يصبح من المهم تحديد الأسس التي تبنى عليها هذه السياسات والنهوض بالأطر المؤسسية، داخل كل دولة، وتلك اللازمة من أجل تغذية مسيرة التكامل فيما بينها. وفي هذا السياق يجب أن نفرق بين ما هو دولي في نظام إقليمي وما

هو دولي في إطار نظام عالمي. فالصندوق الدولي حين ينتقل من دوره الدولي إلى دور عالمي، يتجاوز حدوده بالتدخل في جانب من السياسات الداخلية، التي تؤثر بالضرورة على أهداف الدول (العربية) في التنمية والتكامل. والبنك الدولي الذي تحول من تمويل مشروعات تتطلبها إعادة التعمير أو التنمية إلى خدمة تدفقات رأس المال العالمي، بدأ يدعو وبشدة إلى تعديلات في الهياكل والمؤسسات ليس فقط على النطاق القطري، بل وأيضا على النطاق الإقليمي، بالتشارك مع آليات ما يدعى بالشرق أوسطية، ومؤخرا مع المشاركة المتوسطية. فدعا معهد التنمية الاقتصادية التابع له إلى إنشاء "**منتدى التنمية المتوسطية**" MDF ونظم لهذا الغرض مؤتمرا في مراكش في الفترة 12-1997/5/17، بمساعدة أجهزة إقليمية ومؤسسات بحثية وطنية وإقليمية. والشعار المرفوع هو رفع معدلات الكفاءة الاقتصادية لدى دول المنطقة، انطلاقا من المفهوم الذي يتبناه البنك الدولي للتنمية، وهو مفهوم يعتمد على **المشروع الفردي**، وما يتصل به من صياغة المشروعات وإدارتها وتوفير متطلباتها التكنولوجية، مستكملا بما يسمى **الإدارة الاقتصادية اللامركزية**. ومن هذا المنطلق فإنه أشرك في ذلك المؤتمر صناع السياسات الاقتصادية والقائمين على شؤون التنمية ورجال الأعمال ومراكز البحث. على العكس من ذلك، فإن **الصندوقين العربيين** للنقد والإنماء، باعتبارهما إقليميين، لدول تسعى إلى التكامل (بدرجة ما)، يتوجب عليهما النظر في الأوضاع الداخلية لأعضائهما، وفي العلاقات الدولية، البينية والخارجية في آن واحد. ومن ثم فعليهما أن يبتدعا أساليب مناسبة لهذا الغرض، وأن يتحررا من القيود التي تفرضها المؤسسات الدولية، ومن المفاهيم والممارسات التي تدعو لها، والتي تتجاهل البعد الإقليمي بالكامل.

على أن قضية التكامل المبنى على تحقيق الوحدة الاقتصادية بمراحل تبدأ من إنشاء منطقة حرة للتجارة وتدرجا إلى السوق المشتركة فالاتحاد الاقتصادي، وفق المنهج الأوروبي القائم على توظيف قوى السوق وإعادة ترتيب المؤسسات العاملة في هيكلة الأسواق، لا تنحصر في مؤسسات تناسب كل مرحلة. بل القضية المحورية هي كيفية إجراء **عملية تنسيق السياسات**، في كل مجال من المجالات. هذا التنسيق لا يقتصر على مجرد قرارات تصدرها مؤسسات قومية بمعدلات تحرير متبادل للسلع، ولا هو يذهب إلى وضع خطة شاملة للوطن العربي (وإن كان هناك حاجة لتنمية شاملة، وإلى خطة للعمل المشترك)، بل لا بد من جهد متزامن **للنهوض بأجهزة رسم السياسات** على المستوى القطري، وآليات التنسيق بين هذه الأجهزة. ولعل المنظمة العربية للتنمية الإدارية تتعاون مع أجهزة التنمية الإدارية القطرية، حيثما وجدت، من أجل النهوض بما يمكن اعتباره شبكة اتخاذ القرارات على المستوى العربي. كما يجب إحياء نصوص اتفاقية الوحدة الاقتصادية فيما يتعلق بتنسيق السياسات المختلفة، بما في ذلك عقد الاتفاقيات الخارجية بصورة مشتركة، للمشاركة مع دول أو مع تجمعات إقليمية، وكذلك تنسيق المواقف العربية إزاء نظام عالمي يسترق خطاه دون أسس واضحة وسليمة. وبينما أقامت الأنظمة المتبعة لسياسات التدخل أطرها المؤسسية وأعدت الكوادر اللازمة لها إعدادا جيدا، فإن تكليف الجهاز الإداري بالوظائف الجديدة للسياسات وتنسيقها لا يقتصر على الجانب الفني الذي تدرب عليه المنظمات الدولية، بل يحتاج لمراجعة للأطر المؤسسية القطرية والقومية.

التخصص والأسواق

المزايا النسبية والمزايا التنافسية

ظلت نظريات التجارة الدولية تأخذ بما يسمى "**المزايا النسبية**" comparative advantages التي بنيت (بفضل ريكاردو) على أساس الأخذ بنظرية القيمة بالعمل labour theory of value، التي لم تكن أساسا صالحا للمقارنات الدولية بالصورة المباشرة التي تصورها آدم سميث. ومن ثم فإن النسب لا تحسب لنفس السلع بين الدول، بل لمختلف السلع داخل الدولة الواحدة، ثم تتم المقارنة. وكانت النسب في غير صالح تخصص الدول الأوروبية (أساسا بريطانيا عند ريكاردو) في المواد الأولية، فكان عليها أن تتخصص في السلع الصناعية، مقابل تخصص المستعمرات في المواد الأولية. وظلت الدول النامية خاضعة لهذا التقسيم، رغم تراجع معدلات التبادل، الذي ينفي أن الهبات الطبيعية endowments هي الفيصل. ويجري الحديث اليوم عن المزايا التنافسية competitive advantages، وهو ما يوجب إدخال تعديلين على قواعد التخصص: الأول أن الحاكم في خلق المزايا ليس تفاوت في الهبات من العناصر المختلفة، نظرا لأن العناصر لم تعد محصورة في حيز الاقتصادات الوطنية. الثاني أن النسب تقدر على أساس نقدي لنفس السلعة في أسواق مختلفة، الأمر الذي يقربنا من آدم سميث.

غير أن المشكلة هي أن السعي إلى اكتساب مزايا تنافسية يتكون من شقين: أحدهما بالتفاوت في الجودة، والثاني بالتفاوت في السعر. وتلعب العوامل التقنية والفنية دورا رئيسيا في الأمرين، بينما ينحصر العامل الاقتصادي في الثاني، أخذا في الاعتبار ما تمليه العوامل الفنية من دوال إنتاج تستخدم في تحديد المستوى الأمثل في الإنتاج. وهناك جانب آخر للسعر، عند الحديث عن أسواق دولية، إذ أن سعر الصرف يتدخل عند مقارنة الأسعار النسبية. غير أن هذه المقارنة المبتورة، التي تثير ميلا لتخفيض سعر الصرف رغبة في كسب الأسواق، يتجاهل تأثير نفس التخفيض على مستويات الدخل الحقيقي، وعلى حركة رأس المال، الذي يحافظ على حريته في الحركة. وبالتالي فإن ما تتضمنه البرامج التصحيحية المطبقة، والتي تحصر عملية رفع المستويات التقنية بمجرد التخصيصية، تتعارض في جوهرها مع مفهوم المزايا التنافسية. ونجد في كثير من الأحوال أن الإصلاح الحقيقي يكمن في **رفع الكفاءة الإنتاجية** لعنصر العمل، لأن رأس المال يحدد أسلوب (دالة) الإنتاج بينما يتعين على الإدارة أن تنهض بقدرات العنصر المتغير وهو العمل، ليكون قادرا على جذب رأس المال. ولا يعود هذا لمجرد أهمية العنصر البشري، بل لضرورة توفر القدرة الذاتية للدولة على تحقيق المزايا التنافسية نظرا لأن الأطراف الأخرى تريد الحفاظ على ما لديها من مزايا، فلا يعقل أن تتنازل عنها لمجرد فرصة في ربح توفره إمكانات اقتصاد جاذب للاستثمار. ومن هنا تأتي أهمية الأخذ بالتنمية البشرية الجادة.

من جهة أخرى فإن الاعتماد على **مواصفات** عالمية يعني في الواقع الحاجة إلى استيعاب مناهج إنتاجية تم وضع تلك المواصفات وفقا لها. إذن المطلوب هو امتلاك القدرة على صياغة المواصفات،

وهو أمر تزداد إمكانيته من خلال تكامل عربي. والمشاهد أنه في اتفاقيات الشراكة تتحدد قاعدة المنشأ **بمواصفات العملية الإنتاجية** للشريك الأقوى وليس فقط بمواصفات المنتجات، وهو ما يضعف القدرة التنافسية، لأن العمليات تتحدد في ضوء هيكل القدرات التنافسية لمبتكر العملية، الأمر الذي يجعلها عادة غير ملائمة. وهذا يزيد من صعوبة تنمية التجارة البينية، ما لم تتم بواسطة طرف ثالث.

هناك ظاهرة بدأت تتخذ أبعادا واضحة مؤخرا، وهي التحول إلى **وحدات صغيرة كثيفة الإنتاج**، نتيجة تركيز قدر هائل من القدرات الإنتاجية في حيز صغير: بميل رأس المال العيني إلى التقلص مقابل توسع معرفي كبير (عصر ما بعد الصناعة)، وميل العمل إلى التركز في قدرات معرفية، لا يلزم لها حتى التواجد في مواقع العمل؛ وتغير في دور المواد (عصر ما بعد المواد). هذه الوحدات تبدو أكثر شيوعا في المجالات التكنولوجية الحديثة، الأمر الذي يثير أمام العرب سؤالا: في أي مجال يدخلون ؟ واضح أن إسرائيل وأوروبا والولايات المتحدة التي تسعى إلى نقل المجالات والتقنيات القديمة إلى العالم الثالث، تريد أن تحل مشكلتين ترتبتا على ثورة المعلومات والاتصالات: تراجع دور رأس المال (بصورته العينية، وليس كمصدر قوة تملّك) وتراجع دور العمل. وأصبح العالم يواجه لأول مرة وفرة في الإنتاج مع تراجع في رأس المال ودون زيادة في العمل. ولذلك فإن دعاوى حرية التجارة وحرية انتقال رأس المال لا تهدف إلى إصلاح أوضاع الدول النامية، بقدر ما تسعى **لحل مشاكل الدول الأكثر تقدما**. وسعيا للحفاظ على مستويات الدخل المرتفعة في دول الشمال، يجري الترويج لاستراتيجية "القيمة المضافة العالية" high-level value added التي تقوم على احتفاظ الدول الغنية بمراكز النشاط الأعلى دخلا، كالإدارة والتسويق وبحوث التطوير، ونقل الأنشطة كثيفة العمالة ذات الدخل المنخفض إلى دول أقل نموا. وكانت مثل هذه الاستراتيجية معروضة من قِبل فريق بحث أمريكي على الكويت في أواخر الثمانينات ! إن هذا النوع الجديد من تقسيم العمل الذي يركز المعرفيات في الدول الغنية، يزيد من تفاوت الدخل وتفاوت القدرة على مواصلة النمو، ويدفع التكامل بين الدول النامية إلى التخصص في فروع أقل تقدما من الوجهة التكنولوجية، لتصبح مجتمعة دائمة الاعتماد على الاقتصادات الأكثر تقدما، وعلى عابرات القوميات التي تتمركز فيها.

صنع الأسواق لا الانسياق وراءها

إذا كان صحيحا أن تجاهُل قوى السوق يؤدي إلى البوار، فإنه من الصحيح بنفس الدرجة، أن الانصياع للأسواق والمؤسسات القائمة فيها فقط، لا يقود إلى تقدم، بل لا بد من صنعهما على نحو سليم. فتجربة الولايات المتحدة في أوائل القرن العشرين تشير إلى أن شخصا كان يمتلك المال والرؤية البعيدة معا يدعى "مورجان"، كان وراء تقدم إنشاء الشركات الضخمة في مجالات جديدة، في وقت كانت الولايات المتحدة تعاني فيه نقصا في رؤوس الأموال. وبلغ من نجاحه أن اتهمه الكونجرس بأنه "مَرجَن" morganized الاقتصاد الأمريكي. وفي الثمانينات ظهر شخص آخر هو "ميلكن" لفت الأنظار إلى السندات الثانوية الشأن أو "الخردة" junk bonds، التي تصدرها منشآت صغيرة مغمورة، وتدر أرباحا عالية، الأمر الذي دفع حمى الاستثمار فيها ليصل حجم الاستثمار في 1989 إلى 180

بليون دولار. ثم إذا السوق ينهار جارفا معه كثيرا من صناديق التأمينات والمعاشات، مما أجبر الحكومة الأمريكية على تعويضها بما يتجاوز 3 بليون دور. ما نود أن نبينه هو أن التجربتين تشيران إلى أن القضية ليست رأسماليٍّ يبحث عن فرصة لتوظيف لنقوده، بل هو فكر إنساني يخلق فرصا تستطيع أن تجذب قدرات إنتاجية جديدة تعمل بأساليب إنتاجية جديدة. لو أن مورجان قبِل الحجم السائد للمنشأة وانحصر في المجالات التقليدية للنشاط الإنتاجي لما استطاع أن يشق لأمريكا طريقا جديدا نحو التقدم breakthrough. وهذا هو عنصر الريادة entrepreneurship، ولا يكفي مجرد الاعتماد على القطاع الخاص. أما ميلكن فقد أغرى المستثمرين بمضاربات رأسمالية سريعة العائد، فانتهوا إلى فقدان رؤوس أموالهم. بعبارة أخرى فإن مؤشر سوق المال، دفع الاستثمارات في اتجاه الأرباح الأعلى فانتهى بضياع رأس المال ذاته، وهذا عكس ما فعله مورجان. وهذا يدعو إلى وضع الأسواق المالية تحت رقابة شديدة، لا سيما في عصر تزداد فيه سخونة رأس المال العالمي، وتزداد سرعة تنقله. من جهة أخرى فإنه من الضروري تلافي النقص الراجع إلى غياب أسواق العمل، خاصة في منطقة تعتبر أهم مركز في العالم لحركات الطرد والجذب للأيدي العملة بين دول المنطقة، وإليها ومنها، في آن واحد.

تداعي مفهوم الأسواق

لقد ترتب على تنامي تدويل العمليات الإنتاجية، وما خلقته عابرات القوميات، مستفيدة من إمكانات خلقتها ثورة المعلومات والاتصالات، تغير في حدود الأسواق الوطنية، التي كانت تعرّف ضمن حدود الاقتصاد الواحد. كانت هذه الأسواق تتكون من أسواق للسلع والخدمات، وأخرى لرأس المال وثالثة للعمل، تتحدد قوى الطلب والعرض لكل منها كنتيجة لتفاعلات الباقين، بحيث يكون بالإمكان الحديث عن توازن عام general equilibrium، يعبر عنه على المستوى الكلي (الماكرو) بتجميع التدفقات المحدَّدة في كل من هذه الأسواق، والسعي لإثبات أن هذا التوازن العام يستتبع توازنات مناسبة له في الأسواق المختلفة. وفي هذا السياق كان يفترض توفر قابلية للانتقال mobility لكل عنصر بين موقع وآخر (دون الاهتمام بتكلفة الانتقال). وهكذا كان من السهل الحديث عن انتقال رأس المال من نشاط تتراجع ربحيته نتيجة تغير تقسيم العمل الدولي، بما في ذلك ما يترتب على تحرير التجارة الإقليمية، إلى آخر يصبح أجزل ربحا، لأسباب مماثلة أو غيرها. ونفس الشيء يفترض بالنسبة للعمل، وهو ما يتجاهل أن عنصر العمل يتكون من فئات غير متنافسة؛ فإخراج مهندس ميكانيكي من نشاط توقّف لا يعني انتقاله مباشرة إلى مهندس إليكتروني، وهكذا. والواقع أن كثيرا من الدراسات التي أجريت في سياق الترويج لجولة أوروجواي (اتفاقيات مراكش) أو لاتفاقيات مشاركة أوروبية عربية (متوسطية) قاما على مثل هذه الفروض غير الواقعية. كما أن إهمال هذا البعد عند الحديث عن تكامل عربي قد يقود إلى إحباط هذا التكامل، وهي ظاهرة تكررت في كثير من تجمعات الدول النامية.

غير أن المشكلة لا تقف عند هذا الحد، الذي يمكن تداركه بتطوير النظرية الاقتصادية – حتى في قالبها النيوكلاسيكي. القضية الأهم هي أن هذا المفهوم القطري للأسواق قد بدأ يتعرض للانهيار نتيجة ظاهرتين تشتركان أيضا (ورغم ذلك) في دفعنا لدراسة التجارة والاستثمار العربيين:

- الظاهرة الأولى هي تنامي عابرات القوميات، التي تمتلك القدرة على اتخاذ قرارات بالتبادل عبر الحدود، الأمر الذي يجعل التبادل يبدو كحركة بين سوقين قطريتين، بينما هو في الواقع نتيجة قرار "داخلي" بالنسبة لإدارة الشركة العابرة. ومعلوم أن نصف التجارة الدولية حاليا هو تبادل بين فروع العابرات، أي خارج الأسواق، محلية كانت أم خارجية. ومع ذلك يظل هذا التبادل خاضعا لدرجة التحرير التي تتبعها الدول بالنسبة لتجارتها الخارجية، الأمر الذي يجعل هذا التحرير عنصرا هاما في حركة الاستثمار الذي تسيطر عليه العابرات.
- الظاهرة الثانية هي أن درجة تشابك الأسواق المختلفة عبر الحدود تتفاوت إلى حد كبير. فعلى أحد الجانبين، بات في قدرة رأس المال (النقدي) أن ينتقل بمرونة لا نهائية فيما بات يعرف بأسواق المال العالمية. كما أن تحريره يعني أنه بات من السهل استبدال الأصول العينية بأخرى نقدية ومن ثم تتوفر لها حرية الانتقال بهذا المعنى. على الطرف الآخر هناك قيود تتزايد على انتقال البشر، لا سيما العمال من دول الجنوب إلى دول الشمال بوجه خاص. وبين هذا وذاك تتجه أسواق السلع الاتجارية tradables إلى التحرك بصورة متماثلة دون اعتبار للأسواق الوطنية المعنية؛ ومن أهم الأمثلة على ذلك سوق النفط، وما يتبعها من أسواق للمنتجات النفطية ومشتقاتها، بحيث يتردد الحديث عن "أسعار عالمية" وهو ما يفترض ضمنا مقابلة مجمل العرض العالمي بمجمل الطلب العالمي، مع إنكار خصوصية الاقتصادات الوطنية، وما حفلت به النظرية النيوكلاسيكية من تناول للعناصر المحددة للطلب المحلي (كالدخل) أو للعرض المحلي (وما ينطوي عليه من مزايا نسبية يجري تجاهلها رغم أنها عماد النظرية).

إن هذين الاعتبارين يجتمعان معا لينشئا وضعا تختلف فيه العوامل المحددة لقوى السوق عما تذهب إليه النظرية التي يقال أنها تدعو للالتزام بقوى السوق. وكلما زادت درجات التحرير لحركة السلع والخدمات (التي يمكن أن تتحقق دون انتقال لمؤديها أو مستهلكها) زاد التداخل في الأسواق عبر الحدود، بينما زاد التباعد بين أسعار عناصر الإنتاج والمنتجات. ولأن السياسات السوقية بنيت على افتراض أن الاقتصاد مترابط الأسواق، ويقتصر تشابكه مع الاقتصادات الأخرى على انتقال بعض المنتجات في نطاق تبادل دولي، فإنه لا مفهوم السوق يصبح قائما بهذا المعنى، ولا السياسات المستمدة منه تصبح جديرة بالاعتبار. خذ مثلا أسعار الصرف المربوطة بأسعار عملات ذات أسواق عالمي، كالدولار؛ خذ مثلا آخر حركة رأس المال وراء تغيرات أسعار الفائدة، بغض النظر عن وقع هذه الأسعار على مستويات النشاط المحلي. لقد كانت مثل هذه العوامل وراء تحول الوطن العربي إلى مركز طرد: للعمال من جهة، ولرؤوس الأموال (حتى من دول العجز) من جهة أخرى.

يتضح مما تقدم أنه رغم وجاهة إدانة التنكر لأدوات السوق، فإن الاستسلام لهذه القوى كمؤشرات لتخصيص الموارد، هو أبعد من أن يكون عاملا محققا للكفاءة الاقتصادية المنشودة. ومن ثم فإن حركة التدفقات الاقتصادية التي تمليها هذه القوى، لا تضمن تحقيق تكامل اقتصادي عربي، أو وضوح قواعد تنسيق السياسات، ما لم يجري الاتفاق على أساليب جديدة لضمان تحقيق الأهداف المشتركة.

بناء الأسواق الإقليمية

يسود المنهج التكاملي الذي يتدرج في فتح الأسواق أمام بعضها البعض، وصولا في النهاية إلى السوق الموحدة، بمعنى تحولها إلى سوق تشابه سوق الاقتصاد الواحد، افتراضان: الأول أن الأسواق الوطنية (القطرية) مترابطة بالمعنى الذي تفترضه النظرية النيوكلاسيكية، وهو فرض غير متحقق كما رأينا. الأمر الثاني أن التبادل التجاري أيسر في حركته من عناصر الإنتاج، وأن انتقال العمل ربما كان أيسر من انتقال رأس المال في دول تعاني من ضعف عملاتها وفقدانها القابلية للتحويل، التي هي دالة في قوة الاقتصاد الوطني؛ وهذا بدوره فرض لم يعد له ما يعززه. ومن ثم فإن منطق السوق المشتركة بالمراحل التي سار بها الاتحاد الأوروبي، أصبح عرضة لمحاذير يضاف إليها أمران: الأول أن التكامل لا يصنع التبادل التجاري البيني، بل هو يصبح مرغوبا عندما يتعرض توسع هذا التبادل إلى التوقف بسبب القيود البينية. الثاني، أن انتقال عناصر الإنتاج (العمل ورأس المال) في مرحلة متأخرة يفترض استقرار تقسيم العمل، بحيث لا يعالج هذا الانتقال خللا هيكليا، بل يحول دون نشوء هذا الخلل إذا ما تعرضت بعض الأنشطة للكساد. يضاف إلى ذلك أن القول بأن اتساع السوق ضروري لإبلاغ بعض المشروعات الحدية الاقتصادية، يتجاهل ما يعنيه التوجه الحالي والذي تتبناه البرامج التصحيحية، من الاندفاع إلى التصدير العالمي. معنى هذا أنه لا يجب فقط إعادة النظر في مراحل التكامل، لتقديم بعضها على الآخر، بل يلزم كذلك اعتبار أن الهدف الأساسي هو رفع الطاقات التصديرية للدول العربية جميعا (خارج النفط والمواد الأولية الأخرى) إلى العالم، مع زيادة في نصيب التبادل البيني. ومن ثم يتعين تجنب السياسات القطرية التي ترمي إلى إكساب بعض المنتجات أفضلية في الأسواق العربية نتيجة التحرير المتبادل، وهو ما يوصف بأنه تحويل للتجارة، وبخاصة سياسات الإعانات الإنتاجية والخدمات المجانية المبالغ فيها، والتي تكسب منتجات الدول المانحة قدرة تنافسية، هي أقرب إلى الإغراق.

فإذا كان الأمر كذلك فإن المنهج الأجدر بالاعتبار هو التبكير بمرحلة تنسيق السياسات، والعمل على تنسيق مبكر لأسعار الصرف العربية، وهو أمر أشبعه صندوق النقد العربي دراسة. من جهة أخرى فإنه لا بد من إحداث تنمية مشتركة يتفق فيها على حد أدنى من تقسيم العمل، بما يحقق أهداف الأقطار والأهداف القومية، ثم اتباع السياسات التي تكفل إنجاز هذه التنمية. وفي هذه الحالة يكون من الممكن وضع خطة للعمل العربي المشترك تدفع أجهزته إلى تعزيز هذه التنمية، وذلك وفقا لما نصت عليه استراتيجية العمل العربي المشترك وميثاق العمل القومي. ونظرا لأن الاستراتيجية كان محددا لها أفقٌ زمنيٌ ينتهي في عام 2000، فإنه يصبح من الضروري المبادرة إلى وضع استراتيجية

جديدة للعقدين التاليين. وفي الوقت نفسه يجب أن يراعى في هذه الخطوات تحقيق المشاركة الشعبية التامة، للأفراد بصفتهم منتجين (أصحاب أعمال، ومهنيين، وعمال) أو مستهلكين، وهو ما يتطلب صيغا للإسهام الشعبي في بناء التكامل العربي، دون قصره على الموظفين العموميين تارة، ورجال الأعمال أخرى. كما يجب تجنيد مراكز البحث الاقتصادي لتطوير نظريات التنمية والتكامل وإدارة الاقتصاد.

الكفاءة الاجتماعية

الترابط بين الأهداف وحزم السياسات

رأينا أن وجود فارق بين البعد الاقتصادي الذي يعبر عنه بالكفاءة الاقتصادية والبعد الاجتماعي الذي يرعى العدالة الاجتماعية، قد أنشأ تناقضا لعله ساهم في المشاكل الاقتصادية التي تطلبت برامج لمعالجتها. ففي السابق كانت معالجة نواحي العدالة الاجتماعية بإجراءات اقتصادية مبتورة، عاملا هاما في تعقيد المشكلة الاقتصادية، وفي صعوبة مواجهة التغيرات الاقتصادية العالمية ذات الوقع السيئ على الدول والطبقات الأقل دخلا. على الجانب الآخر فإن المطالبة "بإصلاحٍ ذي وجهٍ إنساني" reform with a human face على حد تعبير اليونيسيف، جاء تعبيرا عما أصبح معترفا به من الجميع، أن هناك آثارا اجتماعية سلبية للبرامج التصحيحية، على رأسها البطالة والفقر وسوء توزيع الدخل. ولا يبدو أن هذه الظواهر مقصورة على السياسات التصحيحية لكونها سياسات انتقالية، إذ أن مشاكل مماثلة، ربما بدرجة أقل حدة، تظهر في الدول الرأسمالية المتقدمة التي يراد الإقتداء بها. ومن ثم يصبح من الضروري معالجة الأمر مبكرا، وذلك بإحداث ترابط في الأهداف، ومن ثم في السياسات، في آن واحد. كما أنه نظرا لأهمية دور التكامل العربي، ودوره في مواجهة المشروعات المطروحة من أطراف أخرى، فإن هذا الترابط يجب أن يشمل تنسيق الأهداف القومية، وما يتعلق بها من سياسات.

إدراج البعد الاجتماعي

يتناسى الحديث عن الأسواق وفاعليتها، أن القوى المؤثرة فيها والمحددة لها، هي تشكيلات من المجتمع، لا تستقيم تصرفاتها إلا إذا كانت على معرفة تامة بمصالحها وبدورها، حيث المعرفة ركن محوري من أركان السوق. والدول التي تقدمت اقتصاديا وصلت إلى مرحلة من النضج الاجتماعي جعلت تشكيلات القوى المؤثرة في السوق مستقرة، ومتفهمة لضرورة إزالة التناقضات فيما بينها. وكما أن التعاقدات بين المنشآت ومعها قد وضعت حدودا للسوق، فإن استقرار التنظيم المجتمعي قد استوعب السوق، وجعلها صديقة للناس، على حد تعبير البنك الدولي. ومن ثم فإنه لا بد من اعتبار هذا البعد واحدا من أركان السوق، وليس أمرا خارجا عن السوق كمفهوم اقتصادي مجرد. يذكر في هذا الصدد أنه عندما دخلت الجماعة الأوروبية مرحلة السوق الموحدة، أعطت السياسة الاجتماعية وزنا خاصا، وجعلت "التماسك الاجتماعي" social cohesion واحدا من أركانها.

من جهة أخرى فإن من الصعب وصف نظام بالكفاءة لمجرد انصياعه لمؤشرات السوق، إذا كان هذا يعني مزيدا من البطالة والفقر، يتطلبان علاجا من المنظور الاجتماعي. الواقع أن النظام المتصف بالكفاءة الاقتصادية يجب أن يكون قادرا على إيقاف الهدر في الحياة البشرية، المتمثل في تلك الظواهر لأن هذا الهدر هو انتقاص من الناتج الكلي والعائد منه، فهو فاقد اقتصادي إلى جانب كونه ضررا اجتماعيا. وإذا كان كينز قد أثبت أنه يمكن أن يحدث "توازن عام" عند مستوى دون مستوى التوظيف الكامل full employment، فقد رسم الطريق في الوقت نفسه لبلوغ هذا المستوى من خلال سياسات توسع في الطلب. ولا يعني ذلك أن كل سياسة للتوسع في الطلب تقود إلى هذه النتيجة، كما لا يصح على الجانب الآخر اتهامها بأنها تقود بالضرورة إلى تراجع مستوى الناتج القومي والتعرض إلى عجز مستمر في ميزان المدفوعات. ومن ثم يظل للسياسات المالية اعتبارها، خاصة وأن السياسات النقدية التي يعتنقها صندوق النقد أصبحت مقيدة بعوامل خارجية تطغى على متطلبات تحقيق التوازن في الاقتصاد.

نحو تحقيق للكفاءة الاجتماعية

واضح أن المدخل إلى أي علم هو التأمل في ذلك الجانب من الحياة البشرية المتعلق به. فالاقتصاد بحكم تناوله جانب التصرفات المتعلقة بأنشطة الإنتاج والاستهلاك وما يتعلق بهما من أدوات ومؤسسات يلجأ إلى بناء دراسته على أساس المنشأة enterprise، وما تقوم به من نشاط يفضي إلى إنتاج ودخل ويتولد عنه منتجات تشبع حاجات الإنسان الاستهلاكية والإنتاجية. ويجري تجميع كل هذه الظواهر على المستوى الكلي، ودراسة العلاقة بينها، ومن ثم استخلاص السياسات التي تحقق أهدافا معينة تخص بعضا منها. وينشئ هذا تدفقات كلية مثل الناتج القومي والاستهلاك والتصدير والاستيراد والاستثمار والتوظيف. ويترتب على هذا أن الفرد الواحد يتوزع على كل هذه الأمور، فهو تارة منتج وأخرى مستهلك، وثالثة متعطل، وهكذا.

ولو أننا نظرنا إلى الفرد كعضو في مجتمع، فإنه يصبح من الأنسب دراسة العلاقات بين كل هذه التصرفات التي يقوم بها، وتداخلها مع صفاته الشخصية التي تتحدد في نطاق المجتمع. ومن ثم لو اعتبرنا أن الإنتاج يعتبر من الوجهة الاقتصادية هو الأساس، فإن العامل الحاسم يكون هو القدرة على الإنتاج، وهو ما تحدده **كفاءته الإنتاجية** productivity. وهنا يجب مقارنة القدرة بالفرصة التي يتيحها له المجتمع. ومن ثم يجري التمييز بين **الكفاءة الذاتية**، التي يكتسبها بالتعليم والتدريب ومن الممارسة، **والكفاءة السوقية** التي يسخر فيها هذه القدرة الذاتية لتلبية حاجات يحددها المجتمع. ويكون الأساس للتوجه نحو كفاءة اجتماعية هو تقليص الفجوة بين الكفاءتين الذاتية والسوقية، بحيث يحصل منه المجتمع على أقصى ناتج من طاقته، ويحصل هو بالتالي على ما يكافئه على ذلك.

بعبارة أخرى فإن السياسات الاقتصادية الكلية يجب أن تحقق الأمرين معا: الارتفاع بالكفاءات الذاتية لجميع أفراد المجتمع؛ وبتقليص الفجوة بين الكفاءة السوقية والكفاءة الذاتية. ويتوقف هذا على مدى فاعلية **التنظيم المجتمعي** societal organization، أكثر من اعتماده على البنيان الاقتصادي

الذي يطلب إلى الإنسان نفسه إليه، بصفات مختلفة لا رابط ذاتي بينها. عندئذ يقترب الحافز الفردي من الوازع المجتمعي، سواء على المستوى المحلي أو القطري أو القومي. ولم يكن مصادفة أن يسمي الأوروبيون تجمعهم في البداية "جماعة" Community، وأن يخصصوا الجانب الأكبر من مواردها لأهداف اجتماعية، جعلت التدفقات الاقتصادية تمثل صالحا مشتركا: في التجارة خير للجميع، مصدّر ومستورد، وفي تبادل رأس المال صالح لا تشوبه شبهة تبعية.

التعقيب الشفوي الذي ألقي يوم 1997/5/25

أبا الخيل (رئيس المؤتمر): نستمع الآن إلى التعقيب الثاني للدكتور محمد محمود الإمام حول تجارب الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية؛ نماذج مختارة.

التعقيب:

سيدي الرئيس،

إنني في الواقع، لأسباب لوجيستية، لم أعلم بالموضوع الذي أعقب عليه إلا من يومين فقط. واسمح لي أن أخرج عن نطاق تجارب الإصلاح الاقتصادي، لأن الإصلاح هو عبارة عن تطبيق لسياسات كلية معينة. سوف ينتهي الإصلاح إن عاجلا أو آجلا، فماذا بعد ؟ أعتقد، بتفكيري كمخطط، أننا إذا عرفنا ماذا نسعى إليه مستقبلا، نستطيع أن نرسم خطواتنا الحالية. إذا سمح لي بالحديث، فشكرا لكم ...

سيدي الرئيس،

إن الأساس الذي بنيت عليه سياسات وبرامج الإصلاح ساهم فيها، كما نعلم، مؤسستان دوليتان رئيسيتان، هما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ولكن مضمون العمليات الإصلاحية لم يكن في حدود العمل الدولي، أي ما بين الدول، بل دخل في عمليات إدارة الاقتصادات المحلية، ورسم السياسات الداخلية للدول. وهذا حوّل وظيفة المؤسستين من عمل دولي إلى عمل عالمي. وأعتقد أن هذه الصورة سوف تستمر. ولي ملاحظة عليها، وهي أننا ما لم نتفق جميعا على النظام العالمي المرغوب فإن هذا الأسلوب لن يؤدي إلى تحقيق استقرار عالمي. أما على النطاق الإقليمي فإن مثل هذا الأمر يكون جائزا؛ بل إنني أطالب به بالنسبة للصندوقين العربيين، صندوق النقد وصندوق الإنماء، باعتبار أن العمل الإقليمي يسعى إلى فتح المجال القطري إلى مستوى إقليمي. وهنا لا يجب أن يقف عمل الصندوقين عند مستوى العمل على النطاق الدولي – ما بين الدول – وإنما يدخل، وبجسارة، في النطاق المحلي، ويربط هذا بالأهداف الإقليمية وبالمؤسسات الإقليمية الأخرى.

من جهة أخرى فإن عمليات رسم السياسات الكلية سوف تتأثر بالضرورة بنوع الوظائف التي تتولاها الدول. وقد اتضحت الآن معالم هذه الوظائف أو معالم الإطار الذي تتحدد فيه مجالات عمل الحكومات أو القطاع العام، ومن ثم لا بد أن يكون هناك دور جديد للسياسات والأدوات التي تقوم الحكومات باستخدامها في المرحلة القادمة، وهي، كما أشار الحديث الجامع للدكتور جاسم، ضرورة التنمية وتوفير متطلباتها، وأن التنمية مطلوبة من أجل الاستثمار ومن أجل التجارة، وليس العكس. إذاً لا بد أن يكون هناك تركيز في أهداف المرحلة المقبلة على قضية التنمية العربية. وكما قيل فإن التكامل العربي هو أحد الروافد. وبالتالي علينا أن ننظر إلى العملية المستقبلية في ضوء تنمية تكاملية أو تكامل إنمائي للدول العربية.

وكلنا نعلم أن عمليات رسم السياسات تبدأ بتحديد الأهداف، ثم استعراض الأدوات، ثم إجراء تقييم للبدائل، واختيار السياسات. وبما أن عملية التنمية عملية شاملة، وعملية التكامل عملية شاملة، إذاً لا يجب أن نتوقف عند سياسات جزئية. في المرحلة السابقة كنا نسير بأسلوب الخطوة خطوة، لأن المشاكل كانت محتدمة والأزمات مستفحلة. هذا المنهج فج يؤدي، في حالة استفحال الأزمة إلى معالجات مقبولة. ولكن – كما شاهدنا – يكون لها آثار جانبية يجري في المستقبل معالجتها، وقد يكون لهذا أعباء فادحة. وأنا أعتقد أن استمرار هذا النوع له خطورته، لأنه هو الذي تسبب فيما وصلنا إليه من حاجة للإصلاح. كانت تظهر في التشغيل مثلا فيتقرر حلها بقرار إداري، ثم يُنسى هذا القرار، وتترتب عليه مشاكل أخرى. وقد تظهر مشاكل في مستويات المعيشة، فتحدد الأسعار تعسفيا وتستخدم أدوات قد تكون مقبولة أو غير مقبولة، ولكنها أدوات جزئية. تراكم هذه الجزئيات يؤدي إلى صورة غير مترابطة. إذاً نحن أمام قضية في عملية رسم السياسات المستقبلية، وهي عملية التكامل والترابط بين السياسات المختلفة. ووفقا للأهداف الرئيسية التي نريدها. هذا التكامل يدعو في الواقع إلى تغيير الأسس التي تبنى عليها برامج الإصلاح الاقتصادي حتى الآن، لأن البرامج كانت توجه إلى مشاكل معينة، ولا تهدف إلى تناول حقبة معينة.

وما سنواجهه في المستقبل هو نتائج هذا الإصلاح. ويتناول أول وظائف الدولة تسيير النظام الاقتصادي أيا كان هذا النظام. هناك أيضا تنظيم عمل الأسواق، لأن ما أصابها أدى إلى تشويهها، وعملية التصحيح لم تُعد بناء الأسواق. هناك حاجة إلى تجنب ما يسمى فشل الأسواق market failure. وهذه بحد ذاتها وظيفة أساسية، ليس إلغاءً للأسواق ولا محاولةً للتدخل فيها، وإنما لإنجاح قدرة الأسواق على تحقيق متطلبات السياسة الاقتصادية. لا بد أيضا من قيام الدولة بتوفير السلع ذات النفع العام؛ وهنا قد يجري الاتفاق على أشياء بعينها، كالأمن والدفاع ..إلخ. ولكن هناك اتجاه متزايد إلى تخلي الدولة عن جزء هام من المرافق. أعتقد أن هذه الأمور بحاجة إلى إعادة نظر في إطار تكامل وترابط السياسات: ماذا نريد من الاستثمار الإضافي ؟ ماذا نريد من الاستثمار الأجنبي ؟ هل يبني لنا طريق، أم يبني لنا مصنعا يؤدي إلى دخولنا تكنولوجيا العصر القادم ؟ إذاً لا بد من توزيع جديد للأدوار، ليس بمعنى فتح الأسواق بالكامل أو الاستثمار بالكامل أمام القطاع الخاص ليتولى كل شيء حتى الوظائف الرئيسية للدولة. لا بد من تحقيق ترابط.

أيضا قضية البيئة والتنمية المتواصلة التي يكثر الحديث عنها أثبتت أن الأسواق القائمة اللحظية والقصيرة الأجل لا تكفي. هناك أسواق المستقبليات futures وقد تحل بعض المشاكل. ولكننا نحتاج إلى أدوات جديدة لمعالجتها وتسييرها... هناك ضرورة تحقيق ما يسمى عادة النمو المتوازن، والذي أفضل تسميته النمو المتوازي لأن التوازن صفة ضرورية لأي عملية اقتصادية سليمة. وهذا في الواقع يؤدي إلى ضرورة إعادة هيكلة الاقتصادات. مشاكلنا في الاقتصادات العربية، خصوصا ونحن ننفتح إلى التعامل مع الاقتصاد العالمي، هي أن الترابط الداخلي داخل كل سوق أو اقتصاد بعينه، أو ما بين الاقتصادات العربية، مفقود. القضية ليست تبادل تجاري مطلق، وإنما إعادة بناء الاقتصاد العربي

بحيث يجري التبادل أساسا في السلع الإنتاجية، رأسمالية كانت أم جارية. وهذه تحتاج إلى أدوات سياسات جديدة؛ ليس بالضرورة التدخل المباشر، وإنما أدوات فعالة.

قضايا إعادة التوزيع تكون أيضا من القضايا التي تؤخذ في الاعتبار في كل هذه الأمور. وأعتذر إذا كانت الورقة غير جاهزة، لأنني لم أتمكن من كتابتها في يومين بصورتها النهائية, ولكنني أود أن أتوقف عند أمرين. الأمر الأول هو ما صاحب عملية الإصلاح من آثار اجتماعية. قيل في هذا أن متطلبات الكفاءة الاقتصادية تقتضي التضحية ببعض الأضرار الاجتماعية بصفة مؤقتة. ولعل أرقام البطالة التي ذكرها الدكتور جاسم، وأوضاع الفقر التي تشير إليها تقارير البنك الدولي وغيره، أمور مخيفة فعلا كما قيل. وأعتقد أن النظام لا يكون كفئا بأي معنى إذا كانت له مثل هذه الآثار بصورة دائمة. وواضح من واقع الولايات المتحدة وأوروبا أن البطالة هي أمر شائع؛ وأن النظام الذي نصبو إليه لا يحل هذه الأمور تلقائيا. إذاً لا بد من الاستعاضة عما يسمى "الكفاءة الاقتصادية"، بما أسميه "الكفاءة الاجتماعية", ومفهوم **الكفاءة الاجتماعية** أن يكون النظام الذي يتبع والسياسات التي تتخذ قادرة على إفراز إنتاج أكبر وهيكل اقتصادي أفضل، مع الارتفاع في نفس الوقت بنوعية حياة الفرد ومحاولة إشراكه بصورة فعالة في العملية الإنتاجية.

لذلك، وهذا هو الأمر الثاني، يكون الأساس في عملية التنمية الجديرة بالاعتبار هو **رفع الإنتاجية**. وأقصد بذلك رفع **الإنتاجية الذاتية** للفرد، وهذا يقتضي التعليم والتدريب، ووضعه في حالة مستقرة، بما في ذلك توفير الأسس الديمقراطية للحياة السياسية والاجتماعية، حتى يشارك ويشعر بأنه مشارك وأن عليه واجب المشاركة. ثم هناك **الإنتاجية السوقية** التي تترتب على التوازنات الاقتصادية، مع العمل على تقريب الاثنين معا، لأننا غي الواقع نتكلم في الفكر الاقتصادي عن الإنسان الاقتصادي، ثم نعود فنحصر كل شيء في المنشأة enterprise. فالمنشأة هي التي تنتج وهي التي تستثمر وهي التي تكون طرفا في عمليات الاستهلاك وتوازن الأسواق ..إلخ. إذا بدأنا من الفرد، وجدنا أن وضع الفرد لا يكون في منشأة وإنما في **تنظيم مجتمعي شامل**. هذا النظام أنا أعتقد أنه ضروري لقيام مجتمع قادر على تكريس قواه الذاتية لجذب قدرات الإنتاج، سواء كانت محلية أم أجنبية. القيام بالإنتاج والقيام بالتجارة والقيام بالاستثمار كلها تأتي نتيجة لذلك. هذا التنظيم المجتمعي المترابط ليس مطلوبا على المستوى القطري فحسب، وإنما هو مطلوب أيضا على مستوى الوطن العربي. فإذا سعينا إلى مثل هذا التنظيم، أعتد أن السياسات الاقتصادية ستكون، لا انعكاسا لرغبة طبقة أو خوفا من ثورة طبقة، وإنما بوجود أداة وإعطاء أوزان لفئات وشرائح المجتمع المحلي القطري والقومي العربي.

وشكرا سيدي الرئيس.

المداخلة على حديث مأمون إبراهيم وعلى نجم يوم 1997/5/26

هناك عدة أمور أود أن أتحدث، ولذلك سأسعى إلى الإيجاز حرصا على الوقت.

أولا الاتفاقية الموحدة للاستثمار أقرت ضمن مجموعة من الوثائق ذات العلاقة في القمة الحادية عشرة في عمان، نوفمبر 1980. كانت هناك استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، التي تضمنت تخطيطا لهذا العمل كما نصت على تخطيط للتنمية العربية، وكذلك كان هناك الميثاق القومي الذي تضمن خططا للمشروعات المشتركة. ومعلوم أن هذه الخطط لم تر النور. فما هو تأثير ذلك على كفاءة عمل الاتفاقية ؟

يرتبط بهذا ما أثاره الدكتور عبد العزيز حجازي بالأمس عن ضرورة توفر نظرة عربية متكاملة عما يستهدفه الوطن العربي مستقبلا. والسؤال هو ما الذي نتوقعه في هذا التصور من أجل زيادة فاعلية هذه الاتفاقية ؟

ويجري الحديث عن المستثمر، فما هو المقصود به ؟ إن المقصود ليس أصحاب الأموال الباحثين عن فرص للاستثمار، فهؤلاء في الحقيقة "مدخرين". الاستثمار المقصود هو الذي يؤدي إلى ممارسة نشاط اقتصادي في إقليم الدول المتلقية، وهو ما لا تتوفر مقوماته بمجرد تسهيل استثمار الأموال، خاصة وأن العرب لا يمتلكون ناصية معرفة متطورة يبحثون لها عن مجال للتطبيق. وغياب مثل هذه المعرفة يعوق عملية التنمية محليا وإقليميا. وهنا يثور الأمر: إذا كانت القضية هي مجرد انتقال أموال سعيا إلى ربحية أعلى، فما الذي يميز مالا عربيا عن غير عربي ؟ ولماذا نطالب رأس المال العربي بالتركيز على الوطن العربي إذا كان في إمكانه تحصيل ربحيات أعلى في مواقع أخرى ؟ إن مثل هذا ينشئ أثرا مماثلا لما هو معروف في التكامل التجاري والذي يسمى "تحويل التجارة" بحيث يمكن تسميته **تحويل الاستثمار** investment diversion

ولقد حاولت الأمانة العامة الاقتصادية بالتعاون مع الاتحاد العام للغرف العربية ومؤسسة ضمان الاستثمار، كما يذكر الزميلان مأمون وبرهان الدجاني، تفعيل الاتفاقية من خلال مؤتمرات للاستثمار ورجال الأعمال، عقد أولها في الطائف عام 1983، وتوالت في دول عربية مختلفة. وفي رحابها نشأ أول تقرير أعدته المؤسسة عن مناخ الاستثمار في 1986، تحول بعد ذلك إلى كتاب سنوي أصبح من المراجع الرئيسية عن الوطن العربي. ولكن إلى أي حد نجحت تلك المؤتمرات التي عقد سابعها في العام الماضي، في دفع المستثمرين إلى مضاعفة نشاطهم بالاستناد إلى الاتفاقية ؟

والاتفاقية في جوهرها قاعدة لتنسيق السياسات. والواقع أن مسار التكامل العربي عني ببناء أطر مؤسسية ومراحل تكاملية، ولم يعط اهتماما لتنسيق السياسات. ما هو المطلوب من أجل تنظيم عملية التنسيق في مجال الاستثمار، وإلى أي حد تعتبر الاتفاقية إطارا ملائما لها ؟ من جهة أخرى إلى أي حد يجب ربط هذا التنسيق بسياسات أخرى، كسياسات الحوافز التي ظهر أنها يمكن أن تؤدي في مجال التجارة إلى ظواهر غير مرغوبة، كالإغراق. ولا شك أن تنافس الدول المختلفة على جذب الاستثمارات

يمكن أن يقود إلى وضع غير صحي، ويضع الدول تحت رحمة المستثمرين الذين يضغطون عليها لكي تقدم لهم مزايا أفضل مما تقدمه دول (شقيقة) أخرى، دون مراعاة لمتطلبات التنمية في كل منها.

وفي هذا السياق تتخذ ظاهرة "**المناطق الحرة**" التي بدأت تنتشر في عدة دول كالإمارات والأردن ومصر، أبعادا تؤثر على الاستثمارات المحلية والعربية. فالاستثمارات تتجه إلى تلك المناطق سعيا وراء المزايا التي تقدمها، وهو ما يبعدها عن مناطق أخرى، داخل نفس الدولة أو في دول مجاورة، الأمر الذي ينعكس سلبا على التنمية وعلى مجمل حركة الاستثمار ذاتها.

من جهة أخرى فإن هناك مجالا لتنسيق السياسات له أهمية خاصة بالنسبة للاستثمارات على المستوى العربي، ونقصد بذلك تنسيق أسعار الصرف ونظمه لارتباط ذلك بالحركة المستمرة للأموال. وقد أشارت دراسات أجراها اقتصاديون عرب وعالميون (مثل تريفين ووليامسون) إلى أن هيكل شركاء الدول العربية في التبادل التجاري يجعل حقوق السحب الخاصة SDR أساسا صالحا لربط العملات العربية، وأن هناك حاجة لسياسات تكفل استقرار هذه العملات. وتشير تجربة الاتحاد الأوروبي إلى أن مشكلة التقارب convergence تصبح مشكلة ملحة، وهذه مشكلة لها أبعاد مخالفة في الوطن العربي. وكنت أود أن أستمع إلى المزيد عن دور صندوق النقد العربي في هذا الأمر.

ولقد استمعنا إلى معلومات قيمة، قدمها الأخ على نجم وآخرون عن دور المصارف العربية في المرحلة المقبلة, ولكن ما كنا نتوق إلى معرفته، هو تقييم هذه البنوك للاتفاقية، وإلى أي حد تظل صالحة في ضوء التغيرات العديدة التي رأينا أنها كبيرة، وإلى أي حد يلزم تعديلها، وكيف ؟

أخيرا فإن ما تضمنته الدراسة القيمة للأخ مأمون عن مناخ الاستثمار ينطبق في واقع الأمر على رأس المال الوطني وغير الوطني، عربيا كان أم أجنبيا. وبقدر تعلق الأمر بالمستثمر غير الوطني، فإن ما يتخذ من إجراءات في هذا الشأن يخاطب المستثمر قبل العربي. ويبقى السؤال هو: ما الذي تقدمه الاتفاقية للمستثمر العربي، ليكون له وزن أكبر في تدفقات الاستثمارات غير الوطنية ؟