

## تحديات التنمية العربية وضرورة إعادة ترتيب أجندة السياسات التنموية

أ.د. بلقاسم العباس\*

### النقاط الرئيسية

- تواجه الدول العربية مجموعة من التحديات التنموية والقيود الهيكلية من قدرة معظم الدول على تحقيق معدلات نمو عالية تسمح بتحقيق بتسريع التحول الهيكلي وتحقيق تقارب مستويات الدخل مع الدول المتقدمة.
- طبقت معظم الدول العربية سياسات تنموية قائمة على تكريس اقصاد السوق والحرية الاقتصادية دون تحقيق تقدم يسمح لها بالخروج من مصيدة الدخل المتوسط والفقير في بعض الدول.
- يتطلب الخروج من هذا التوازن المنخفض إعادة النظر في مدى فاعلية السياسات التنموية خاصة التركيز على الاستثمار الإنتاجي باعتباره المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي والعمل على حلحلة القيود التي تحد من تراكم رأس المال المنتج.

وإصدار التقارير المتخصصة مثل تقرير التنافسية العربية تقرير التنمية العربية.

وقد تطور الفكر التنموي للمعهد العربي للتخطيط تماشياً مع مقتضيات المرحلة ومع التطورات الاقتصادية والمالية والاجتماعية على الصعيدين العربي والدولي. خلال حقبة الثمانينات كان التوجه الفكري للمعهد مركزاً على إشكاليات التخطيط التنموي والذي كان أخذاً طابع الإلزامية ومركزاً على استثمارات القطاع العام في إطار استراتيجية إنتاجية إحلال الواردات وبناء القدرات الإنتاجية الوطنية العامة. ومع ظهور مشاكل المدبونية وصعوبة استدامة هذا المنهج التنموي بدأ التوجه نهاية الثمانينات والتسعينات نحو دراسة سياسات التعديل الهيكلي ومشاكل

### تقديم سلسلة موجز السياسات

أسس المعهد العربي للتخطيط بمبادرة من دولة الكويت في سبعينات القرن الماضي كمؤسسة إقليمية عربية مُستقلة مُتخصصة في شؤون التخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبحكم تجربته الطويلة في بناء القدرات وتقديم الاستشارات وإجراء البحوث وتنظيم اللقاءات العلمية ونشر المعرفة في مجال تخصصاته، أصبح المعهد من أهم المراكز الفكرية العربية في المجال التنموي وذلك من خلال مساهماته في تنوير مُتخذ القرار العربي والمهتمين بالشأن التنموي العربي بالمستجدات على الساحة الفكرية وكذلك من خلال الدراسات والبحوث في مجال السياسات

وكذلك مُوجهة بالأساس نحو صناعات القرار ومركزة على صياغة السياسات التنموية.

وفي هذا الإطار قرر المعهد إصدار "مُوجز السياسات" بشكل إلكتروني بحيث تكون المساهمات من ذوي الخبرة والمعرفة ذات الصلة بالقضايا التنموية التي تُواجه الدول العربية وتسمح بإعادة تركيز الاهتمام حول القضايا الحرجة التي تُسهم في رفع تحديات التنمية العربية.

هذا الإصدار والذي يُضاف إلى جُملة إصدارات المعهد له صبغة خاصة وذلك لأنه يُقدم بشكل موجز ومُختصر ويكتب بشكل غير فني بعيداً عن التعقيدات الأكاديمية، ويُركّز في كُل إصدار على وصف الواقع واستنباط التحديات والقيود واقتراح الحلول العملية الموجهة لصناعة القرار.

هذا المنهج البراغماتي وإن كان صعباً فإنه ضروري لكي يكون الإصدار له قيمة وصدى لدى القراء العرب، كما أن هذا الإصدار الجديد يأخذ بعين الاعتبار مسألة تمايز الاقتصادات العربية وما يتبعه من تحديات وحلول مُختلفة لكل مجموعة من الدول، ولذلك فإن منهج دراسات الحالة والمقارنة خاصة مع الدول ذات الأداء الجيد سيكون من بين المناهج التي سيتم تشجيعها ليصبح الإصدار مرجعاً مُهماً في أدبيات التنمية العربية. كما أن هُنالك تحدياً آخر يُواجه مسألة اقتراح السياسات والذي سيكون له أثر على مصداقية الإصدار بقدر ما تعلق الأمر بمصداقية تنفيذ السياسات ذاتها. هُنالك هوة واضحة ما بين مشروع "الإصلاحات والسياسات" والتقدم التنموي في الدول العربية على أرض الواقع. من جهة تطبق الدول برامج سياسات تنموية مُنذ استقلالها وفي نفس الوقت تشهد هذه الدول ركوداً في مُستواها التنموي، بل إن أغلبها يعيش في مصيدة الدخل الضعيف والمتوسط. فباستثناء الدول الخليج العربية لم تستطع الدول العربية الانتقال إلى مُستوى دخل أعلى من الذي هي موجودة فيه.

من ناحية أخرى، فإن برامج الإصلاحات الاقتصادية والمالية فيها قدر كبير من الاقتصاد السياسي ومقاومة الإصلاح جزء هام من أسباب تعثرها والتي نجم عنها حالة من الجمود في التنمية العربية. إن التجارب

ميزان المدفوعات والمديونية والتوجه نحو سياسات ليبرالية قائمة على توسيع رقعة اقتصاد السوق ومُساهمة القطاع الخاص وتحرير الأسعار والبحث عن التوازنات الاقتصادية الكلية.

وتوجت هذه التوجهات بإصدار تقرير التنافسية العربية باعتبار أن السياسات التنموية العربية أصبحت تُركّز على نموذج ترويج الصادرات وتحرير التجارة الخارجية لإعادة تنشيط الاقتصاد وتحقيق مُعدلات نمو مُستدامة.

في بداية الألفية الجديدة بدأ الفكر التنموي يتجه نحو التركيز على التنمية البشرية وتحقيق أهداف الألفية والتي هدفت إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ومُحاربة الفقر وتعزيز النمو الشامل والغني بالتشغيل. هذه التطورات في الفكر التنموي تُعتبر ردة فعل على الانحرافات القوية في مسألة توزيع الدخل التي سببتها سياسات توافقات واشنطن. وتميزت ردة الفعل الفكرية بظهور تقرير التنمية البشرية العالمي وكذلك التقارير الوطنية والتي سمحت بإعادة التوازن لمسألة النمو والتوزيع في الفكر التنموي. وقد زاد ظُهور التحديات البيئية خاصة التغير البيئي وارتفاع مُستويات الكربون والتلوث إلى ظُهور مسألة التنمية المُستدامة في الأجندة الدولية. بالإضافة إلى ذلك يشهد العالم تسارعا في وتائر الصدمات الخارجية التي يتعرض لها الاقتصاد العالمي نتيجة الأزمات المالية والتقانة المربكة وآخرها الأزمة الوبائية. وتماشياً مع هذه التطورات الفكرية توجه المعهد العربي للتخطيط إلى إطلاق تقرير التنمية العربية كمرجع فكري عربي يُحلل بمعق الواقع التنموي العربي ويقترح الحلول لمواجهة تحديات العصر ويستشرف مُستقبل التنمية العربية في ظل التحولات العميقة التي يشهدها العالم جراء التطور العلمي والتقني وتعاضم دور المعرفة في العملية الاقتصادية.

كما سمحت التقانة الرقمية وتوسع النشر الإلكتروني بإحداث ثورة في عالم نشر العلم والمعرفة وأصبحت المسافة المكانية والزمانية معدومة بين مراكز الفكر والمهتمين بالشأن التنموي، مما رفع التحدي على هذه المراكز بأن تتم صناعة المعرفة ونشرها في مُدة وجيزة.

المتاحة والضائعة في حال تطبيق السياسات أو بقاء الأمور على حالها، وكذلك تقييم البدائل المستقبلية الممكنة.

## محاور ومجالات موجز السياسات

سوف يتم انتقاء الإسهامات المختلفة بحيث تُغطى مختلف التحديات في المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والبيئية وفق المحاور التالية:

- (1) النمو والاستقرار الاقتصادي والسياسات الاقتصادية الكلية (السياسات النقدية والمالية).
- (2) التخطيط التنموي والتحول الهيكلي والسياسات الصناعية.
- (3) قضايا السكان وسياسات سوق العمل.
- (4) العولمة والتجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي والهجرة والتعاون الإقليمي.
- (5) رأس المال البشري والتعليم والعلوم.
- (6) الحوكمة وبناء المؤسسات وقضايا إدارة القطاع العام.
- (7) التنمية البشرية، السياسات الاجتماعية، والفقير وتوزيع الدخل.
- (8) التنمية المستدامة وقضايا البيئة، والتغير المناخي، والطاقات المتجددة، والنفط.
- (9) التمويل وأسواق المال وتنمية القطاع الخاص والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- (10) التكنولوجيا، والابتكار، والاقتصاد الرقمي، والتنافسية.
- (11) تنمية القطاعات الإنتاجية.

والله الموفق لما فيه التقدم والازدهار لأمتنا العربية،

مدير عام المعهد العربي للتخطيط

الناجحة حول العالم أثبتت دور "جودة" السياسات والمؤسسات في خلق ديناميكية تنموية إيجابية تتمثل في تخطي التحديات وتسريع وتائر النمو وتوزيعه على أكبر قدر مُمكن على المواطنين، وهذا بالذات ما يُحاول إصدار "موجز السياسات" إثباته بالدلائل والبراهين العلمية والتجارب الناجحة.

موجز السياسات هو مُساهمة فكرية مُركزة تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية وتهتم أساساً بتحليل السياسات التنموية في الدول العربية. ونظراً للطابع الخاص لها والذي لا يسمح بالتوسع في التحليل ودراسة الشواهد والعوامل المؤثرة في الظواهر الاقتصادية والتنمية، فإن كل عدد من الموجز يجب أن يتمحور حول أربعة محاور أساسية:

- يبدأ كل عدد من موجز السياسات بطرح الإشكالية المراد دراستها مع ربطها بتبعاتها التنموية على البلاد العربية ومُقارنتها بما هو قائم على الصعيد العالمي.
- إبراز التحديات الأساسية التي تُواجه الدول العربية وعلاقة ذلك بالإشكالية المطروحة خاصة فيما يتعلق بالسياسات المتبعة.
- تقديم تحليل علمي مُنضبط ومختصر لتجليات هذه الإشكالية وذلك من خلال تلخيص مُحكّم وغير فني للمؤشرات والنماذج والبيانات على أن تُلخص هذه المؤشرات في جدول واحد، وشكل بياني واحد. كما يجب أن تضاف مجموعة دول أو أقاليم للمقارنة.
- إجراء تقييم موضوعي للسياسات الموظفة لمواجهة التحدي التنموي المدروس مع التركيز على الممارسات الجيدة حول العالم خاصة في الدول النامية ذات المستوى التنموي القريب من الدول العربية
- اقتراح جُملة من السياسات العملية الكفيلة بتحقيق تقدم ملموس في مُواجهة التحدي استناداً لما عرض من ممارسات جيدة مع إبراز كيفية التعامل مع القيود بشكل موضوعي بالإضافة إلى التكاليف التي تنجم عن السياسات والفرص

## 1. المقدمة

الخليجية وهي الجزائر والعراق وليبيا، من بلوغ مستوى الدخل المرتفع أو التنمية البشرية العالية جداً وذلك لأسباب متعلقة أساساً بإدارة تنميتها بشكل مُحكم يجنبها لعنة الموارد.

بالمقابل، تواجه كل الدول العربية النفطية تحديات استدامة تنميتها وذلك لأن مستقبل الطاقة الأحفورية أصبح مهدداً نتيجة إقدام الدول الصناعية على تطبيق سياسات مُحاربة التحول المناخي والمعروفة بصفر انبعاثات والقائمة على رفع حصة الطاقات النظيفة والمتجددة في مزيج الطاقة العالمي. هذه السياسات تهدد مستقبل النموذج التنموي للدول النفطية والقائم على تدوير العائدات النفطية في الاقتصاد أساساً عبر الإنفاق الحكومي وفي تمويل ميزان المدفوعات.

بالمقابل تُصنّف الدول العربية غير الخليجية في

خانة الدول ذات الدخل المتوسط والتنمية البشرية العالية أو المتوسطة. وبالرغم من أن عدداً منها يوصف بأنها دول ذات اقتصادات مُتنوعة من حيث عدد السلع المصدرة أو بحصة الصناعات التحويلية من إجمالي الناتج المحلي، إلا أنها نتيجة الحجم الصغير والنمو الاقتصادي المتواضع لم تستطع أن تخرج من مصيدة الدخل المتوسط بالرغم من أن تجربتها التنموية تمتد لستة عقود من الزمن. ونتيجة لهذا النمو الهش فإن أغلب هذه الدول تعاني من تفاقم عجز ميزان المدفوعات والموازنة العامة وارتفاع الدين العام والتضخم والبطالة، خاصة بطالة الشباب، والفقر، وإن كان كل ذلك بنسب متفاوتة ما بين دول المجموعة.

تواجه اقتصادات الدول العربية مجموعة من القيود الهيكلية الراسخة منذ عقود ناجمة في بداية الأمر من اقتصاد أولي منخفض الدخل، كما أن حقباً من تطبيق سياسات تنموية غير ناجعة عززت بعض هذه القيود مما نجم عنها نموًا اقتصاديًا غير كاف لإحداث التغيير المطلوب إذا ما قورن بما حققته بعض الدول التي بدأت تنميتها في نفس الوقت مثل دول جنوب شرق آسيا. باستثناء دول الخليج العربية، فإن الدول العربية الأخرى لم تستطع أن تنتقل إلى مصاف الدول ذات الدخل المرتفع، واستقرت في مستوى الدخل المتوسط، وذلك لأن القيود التنموية القاهرة التي تواجهها تحد بشكل كبير من قدرة هذه الدول على التحول السريع نحو اقتصادات صناعية ناشئة ومُتنوعة.

تُعتبر الدول العربية مجموعة غير مُتجانسة اقتصادياً وتتغير تصنيفاتها الاقتصادية حسب المعايير المستخدمة في التصنيف. فإذا أخذنا بمعيار دخل الفرد أو مستوى التنمية البشرية (الجدول رقم 1) تظهر لنا تُكوّن مجموعات تتشارك العديد من الخصائص الهيكلية الأساسية والتي يمكن أن يستند عليها لكشف حجم التحديات ومدى تأثيرها على الأداء التنموي، ومن ثم إعادة صياغة أولويات أجندة السياسات التنموية لتحقيق التحول الاقتصادي المنشود. تُشكّل مجموعة دول الخليج العربي الستة مجموعة أكثر تجانساً من حيث مستوى التنمية الاقتصادية والبشرية والمناخ التنموي المتبع، بالرغم من التفاوت في مستوى دخل الفرد بين هذه الدول. ويرجع هذا الوضع الاقتصادي المميز إلى النقلة الهائلة التي أحدثها اكتشاف النفط والغاز الطبيعي بكميات كبيرة قياساً بحجم السكان، بالإضافة إلى الجودة النسبية في حوكمة مؤسسات إدارة العملية التنموية مما جنبها لعنة الموارد التي تعرفها العديد من الدول النامية الغنية بالموارد الطبيعية. بالمقابل لم تتمكن الدول النفطية غير

الجدول رقم (1): بعض مؤشرات الأداء التنموي العربي

مؤشر الحكومة (6)	ترتيب مؤشر التنافسية الصناعية (5)		تصنيف الدخل (1)	تصنيف التنمية البشرية (4)	المخزون التعليمي (4)	معدل نمو الناتج المحلي (1)	معدل النمو السكاني (1)	معدل بطالة الشباب (3)	معدل الاستثمار (3)	معدل الادخار (2)	معدل الميزان الجاري (2)	معدل التضخم (2)	معدل الدين العام للدخل (2)	معدل نمو دخل الفرد (1)	الناتج المحلي الإجمالي للفرد، دولاراً بأسعار 2010 (1)		الدولة
	2019	2019													2019	2000	
2020	1996	2019	2019	2020	2020	2020-1980	2020-1980	2020	2020-2015	2020-2015	2020-2015	2020-2015	2020	2000-2019	2019	2000	
-0.87	-1.12	100	LM	HD	8	3.6%	2.1%	33.5	47.7	35.5	-13.1	4.2	51.3	1.5%	4115.4	3111.2	الجزائر
-0.09	0.14	50	H	VHD	9.5	3.1%	3.6%	6.5	32.1	27.5	-4.8	1.1	129.7	-0.5%	21317.3	23243.6	البحرين
-0.85	-0.39	64	LM	HD	7.4	4.5%	2.3%	32.3	15.5	11.5	-4.1	14.2	89.6	2.2%	3965.0	2610.5	مصر
-1.55	-1.86	150	UM	MD	7.3	3.5%	2.6%	37.1		15.4	-4.1	0.5	84.2	0.9%	5154.3	4337.4	العراق
-0.07	-0.01	75	UM	HD	10.5	4.4%	3.6%	32.4	20.7	13.4	-7.7	1.2	88.0	0.7%	4133.5	3587.8	الأردن
-0.01	0.24	58	H	VHD	7.3	2.6%	3.1%	20.4	26.4	32.8	6.2	2.1	11.7	-0.5%	27156.5	29951.6	الكويت
-1.01	-0.41	96	UM	HD	8.7	2.5%	2.4%	23.4		-5.4	-23.4	15.6	135.0	0.1%	6823.1	6728.6	لبنان
-1.96	-1.19	125	UM	HD	7.6	1.5%	2.0%	50.4	287.5		-7.7	11.5		-0.5%	5971.8	6590.6	ليبيا
-0.76	-0.30		LM	LD	4.7	3.6%	2.4%	47.9	39.5	31.3	-11.2	2.0	59.2	1.2%	1621.0	1296.3	موريتانيا
-0.25	-0.12	62	LM	MD	5.6	4.4%	1.5%	18.2	31.6	28.5	-3.3	1.0	76.4	2.9%	3044.9	1763.4	المغرب
0.11	0.28	60	H	VHD	9.7	1.9%	3.0%	21.7	25.1	13.9	-12.2	0.5	71.4	-1.1%	16694.1	20624.8	عمان
0.49	0.05	48	H	VHD	9.7	6.2%	6.0%	1.2		46.0	2.8	0.2	72.6	0.2%	59098.5	56865.0	قطر
-0.23	-0.37	39	H	VHD	10.2	3.9%	3.3%	30.7	29.5	30.4	-0.1	1.0	32.4	0.6%	19801.9	17690.7	السعودية
-1.46	-1.61		LM	LD	3.8	2.5%	2.2%	22.9		0.2	-11.9	57.4	270.4	0.3%	1198.5	1123.6	السودان
-0.14	-0.11	68	LM	HD	7.2	3.5%	1.5%	35.0	19.7	12.1	-8.6	5.5	82.9	2.0%	4207.0	2881.3	تونس
0.65	0.45	30	H	VHD	12.1	3.4%	5.5%	11.0	24.2	31.5	6.7	1.1	40.4	-2.1%	40438.3	60716.3	الإمارات
-0.74	-0.72		LM	HD	10.2	4.9%	3.1%	35.3	26.2		-12.8	0.3	47.3	1.7%	3378.4	2436.0	فلسطين

(2) قاعدة بيانات تطورات الاقتصاد الدولي - صندوق النقد الدولي.  
(4) قاعدة بيانات تقرير التنمية البشرية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.  
(6) مؤشرات الحكومة - البنك الدولي.

مصادر البيانات: (1) قاعدة بيانات مؤشرات التنمية الدولية - البنك الدولي.  
(3) قاعدة بيانات سوق العمل - مكتب العمل الدولي.  
(5) قاعدة بيانات التنافسية الصناعية - منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.

أما المجموعة الثالثة فهي تتمثل في الدول العربية منخفضة الدخل والتنمية البشرية والتي تُواجه مسألة الفقر المدقع وقلة الموارد، بالإضافة إلى سوء حوكمة المؤسسات التي تُدير العملية التنموية وضعف رأس المال البشري. وبالرغم من اختلاف حدة هذه القيود في المجموعات الاقتصادية العربية، فإن قضية نسق النمو الاقتصادي وطبيعته تبقى المسألة المركزية التي يجب على سياسات التنمية مُعالجتها مع اختلاف طبيعة النمو والأهداف المرجوة منه.

## 2. التحديات التنموية العربية

تعرف الدول العربية مجموعة من القيود والتحديات الهيكلية التي تحد من قدرة الاقتصاد على النمو السريع وتحقيق التحول الهيكلي نحو اقتصاد صناعي حديث. فالدول العربية غير النفطية تواجه قيد الموارد بحدة حيث إنها تواجه انخفاضاً في الادخار مقارنة بالاستثمار (فجوة الموارد) يتزامن مع عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات. كما تعرف عديد من الدول ارتفاعاً في معدلات الدين العام وتدهوراً في الاستقرار الاقتصادي الكلي خاصة ارتفاع التضخم. بالإضافة إلى عدم كفاية معدلات الاستثمار، فإن توزيعه على مختلف القطاعات يدل على انخفاض إنتاجيته وذلك لتركزه في قطاعات منخفضة المردود الاقتصادي مثل قطاع العقارات والبنية التحتية والخدمات غير الإنتاجية منخفضة القيمة المضافة.

بالرغم من جهود الدول العربية في الاستثمار في التعليم العام والتي أدت إلى بناء رأس مال بشري عربي معتبر، إلا أن هنالك مؤشرات عديدة تدل على أن جودة رأس المال البشري واستخداماته أدت إلى خلق فجوة معرفية وتقانية كبيرة، خاصة في ظل تسارع وتأثر المعرفة العلمية والتقانية. أدى هذا الوضع إلى الإقلال من فعاليته في خلق الثروة وكذلك قلة من ارتباطه مع

احتياجات سوق العمل، مما انعكس في ارتفاع معدلات البطالة وخاصة بطالة الشباب المتعلم. وزاد الارتفاع التاريخي لمعدلات نمو السكان وقوة العمل من تفاقم مشكلة سوق العمل والتنمية الاجتماعية مما سارع مستوى التدفق نحو سوق العمل المحلي والخارجي وكذلك توسع رقعة القطاع غير الرسمي والفقر.

من ناحية أخرى يُشكّل بناء المؤسسات ومعها الدولة التنموية حجر الزاوية والعامل الأساسي في التقدم التنموي وذلك لأن الاستثمار الإنتاجي لا يقوم ويستدام إلا في ظل بيئة اقتصادية ومالية قادرة على تحفيزه وتوجيهه وحمايته وتقليل المخاطر المحدقة به إلى الحد الأدنى. وتواجه أغلب الدول العربية فجوة مؤسسية كبيرة تتمثل في انخفاض مستويات التنظيم والتخطيط وخاصة إنفاذ السياسات العامة الجيدة، بالإضافة إلى ارتفاع مستويات البيروقراطية والفساد الإداري وارتفاع تكاليف القيام بالأعمال وتدهور بيئة الأعمال والتنافسية.

أدت التطورات الاقتصادية والمالية على الصعيد الدولي والمعروفة بالعمولة إلى فرض الإصلاحات الليبرالية في الدول المتعثرة والتي طلبت برامج تمويل من المؤسسات المالية الدولية. كما أن قيام منظمة التجارة العالمية وما تلاها من تفكيك لمنظومة الحماية وتحريم الدعم للقطاعات الإنتاجية أدى إلى إبطال مفعول السياسات الصناعية الانتقائية (جدول 1) التي يعتقد أنها كانت السبب الرئيسي في ازدهار دول جنوب شرق آسيا واليابان. هذا الوضع العالمي الجديد وضع الاقتصادات العربية في موقف صعب نتيجة الانفتاح والمنافسة غير المتكافئة وأدى إلى تباطؤ التصنيع وأحياناً تفكيك العديد من الصناعات التحويلية العربية على غرار الصناعات النسيجية. كما أن هذا الانفتاح الشديد أدى إلى ارتفاع الواردات وقلل من جاذبية الاستثمارات الأجنبية المباشرة مما زاد من هشاشة الاقتصادات تجاه الصدمات

استدامة الرفاه الاقتصادي الذي خلقه النموذج التنموي.

### 3. ما هو النمو الاقتصادي الواجب استهدافه لمواجهة تحديات التنمية

إن التقدم المحرز في التنمية الاقتصادية يقاس عموماً بمعدل نمو دخل الفرد. يجب أن تتوفر في معدل نمو الاقتصاد خصائص أساسية حتى يسهم بفعالية في تحقيق التنمية المنشودة. الخاصية الأولى وهي نسق النمو المطلوب الذي يسمح للدول العربية مُتوسطة و مُنخفضة الدخل بمُغادرة فخ الدخل الضعيف والمتوسط الذي تعيشه منذ عقود. في الحد الأدنى يجب أن يكون مُعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أعلى من مُعدل نمو السكان لكي يسمح بارتفاع دخل الفرد بشكل يسمح بتقليل الفقر. تدل تجربة الدول التي تحولت إلى دول صناعية حديثة أنه يتطلب معدلات نمو أعلى من 6% سنوياً حتى يحدث التحول في أجال معقولة. يشير الجدول (1) أن الدول العربية غير الخليجية تحتاج إلى فترات طويلة لمغادرة مصيدة الدخل الضعيف والمتوسط إذا استمرت في نفس نسق النمو.

بالمقابل، تُشكّل جودة النمو الاقتصادي عاملاً أساسياً في تحقيق الأهداف التنموية، حيث إن الدول التي تعتمد أساساً على الموارد الأولية تحتاج أن يكون النمو قادراً على إحداث التحول الهيكلي حتى ينتقل الاقتصاد إلى مرتبة الاقتصاد الصناعي الحديث والمتنوع. ليحدث هذا التحول الهيكلي فإن نمو قطاع الصناعات التحويلية يجب أن يكون أعلى من نمو القطاعات الأولية. كما يجب أن يرتبط مع هذا التحول في البنية الإنتاجية تحولاً في بنية الصادرات بحيث ترتفع حصة الصادرات من السلع المصنعة على حساب الصادرات الأولية. هذا النمو التحويلي تحتاجه أيضاً الدول العربية التي يطلق عليها اقتصادات مُتنوعة وذلك لأن حجم اقتصاداتها لم يبلغ المستوى الحرج الذي يُمكنها من استدامة التنمية الاقتصادية. الخاصية الثالثة التي يجب أن تتوفر في النمو

الخارجية ومزيد من الضغوطات على ميزان المدفوعات. إن النموذج التنموي الجديد القائم على التركيز على السياسات الصناعية الأفقية غير التمييزية وسياسات تحسين البيئة التنافسية وإن كانت ضرورية لبناء القدرة التنافسية للصناعات العربية غير كافية لتحقيق النمو القوي والمستدام.

لا زالت مسألة التمويل تشكل قضية محورية في تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث إن تمويل مشاريع البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب موارد ضخمة تفوق قدرات الدول خاصة التي تعرف عجزاً في الموازنة وضغطاً جبانياً مرتفعاً وارتفاع تكاليف خدمة الدين العام. وبالرغم من توفر بدائل تمويلية حديثة مثل تطوير الشراكات مع القطاع الخاص المحلي والأجنبي، وإصدار الصكوك الإسلامية فإن تمادي الدول في ارتفاع الإنفاق العام وعدم قدرة الدول على الإصلاح، خاصة إصلاح منظومة الدعم العام المكلف للموازنة، فإن الدول أصبحت لا تمتلك رافعة مالية قوية لتنفيذ مشاريع استثمارية قادرة على تغيير هيكل الاقتصاد. يعتمد تمويل المشاريع الإنتاجية من قبل الشركات بشكل أساسي على التمويل المصرفي التقليدي من قروض وخطوط ائتمان وبشكل أقل على فتح رأس المال عبر أسواق الأوراق المالية. كما أن المصارف تحبذ التحوط عبر مطالب الضمان بالإضافة إلى تمويل المشاريع ذات العائد المرتفع ودورة رأس المال القصيرة. هذه التركيبة المالية خلقت تحيزاً كبيراً ضد المشاريع الصغيرة خاصة الناشئة والمغامرة وساهمت في تشجيع في طفرات الاستهلاك والنشاطات غير الإنتاجية عبر تمويل التجارة والعقار.

على عكس الدول العربية غير النفطية خلقت الوفرة النفطية في الدول الخليجية اقتصادات لا تواجه نفس القيود التنموية التي تم ذكرها أعلاه، بما أنها تواجه تحديات متعلقة أساساً في الخروج السلس من هيمنة النفط من خلال بناء جهاز إنتاجي متنوع قادر على

هو أن يكون نمواً شاملاً خاصة في ظل اعتماد السياسات الليبرالية لتحقيق التنمية وذلك لمواجهة سوء توزيع الدخل والثروة المرادف للنمو القائم على ريادة القطاع الخاص. إن النمو الاقتصادي القائم على قوى السوق يتولد عنه توزيعاً قائماً على الإنتاجية الحدية لعوامل الإنتاج والتي تُحدد العائد لكل شريحة من العمل، حيث يتجه توزيع الدخل إلى مزيد من التركيز نحو اللامساواة. هذا الوضع قد يتطلب تغيير وتعزيز السياسات الاجتماعية والاقتصادية ذات الأثر على توزيع الدخل خاصة في ظل التوجه نحو إلغاء الدعم العام وتعويضه ببرامج قائمة على الاستهداف.

**الخاصية الرابعة** التي يجب أن تتوفر في النمو هي معالجة البطالة من خلال العمل على جعل النمو غنياً بالتشغيل. إن جعل النمو غنياً بالتشغيل يعتمد أساساً على مرونة النمو والتشغيل، أي بكم يرتفع التشغيل جراء ارتفاع النمو الاقتصادي بـ 1% مثلاً. هذه المسألة مُرتبطة أساساً بشكل دالة الإنتاج وكثافة العمل والسياسات العامة التي تُؤثر على العملية الإنتاجية خاصة مدى الاستثمار في العمليات الرأسمالية أو ذات الكثافة العمالية. إن تحقيق النمو الغني بالتشغيل ليس أمراً هيناً وذلك لأن طبيعة النشاط وهيكَل التكاليف والمنافسة في الأسواق يحدد العلاقة بين الإنتاج والتشغيل. على سبيل المثال، صناعات التكرير وتحويل المواد الأولية هي عملية كثيفة الطاقة ورأس المال، وهي تشكّل فرصة للدول النفطية شحيحة العمالة لتحقيق التحول من التبعية للنفط والغاز. بالمقابل تشكل صناعات التجميع والصناعات الخفيفة على غرار الصناعات الغذائية والنسيجية فرصة للدول ذات الكثافة السكانية متوسطة ومنخفضة الدخل، شريطة توفر عنصر المنافسة في الأسواق الدولية من خلال خفض تكاليف الإنتاج خاصة تكاليف العمل. أما الصناعات عالية المعرفة والتقانة والقائمة على البحث والتطوير فإنها تتطلب استثمارات عالية ورأس مال بشري ومعرفي مرتفع ومنظومة موجهة

نحو التطوير والاختراع. **الخاصية الخامسة** التي يجب أن تتوفر في النمو هو مدى مُحاباته للفقراء أي مدى تأثيره على دخل أصحاب الشرائح الدنيا بحيث يكون مُعدل نمو دخلهم أعلى مما يسمح بتراجع مُعدلات الفقر وتحسن حالة توزيع الدخل. هذا يتحقق فقط في الاستثمار في القطاعات كثيفة العمالة قليلة المهارات ومتدنية التقنية.

#### **4. إعادة ترتيب أجندة السياسات التنموية العربية**

في ظل هذه المعطيات الاقتصادية المتمثلة في تراخي النمو الاقتصادي وبطء التحول الهيكلي فإن الدول العربية مُطالببة بمراجعة عميقة لسياساتها التنموية وذلك لتمكين في أجل معقول من تجاوز التحديات الهيكلية التي تعيق عملية التنمية بأبعادها الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية. من المراجعة السابقة للتجربة التنموية العربية يتبين أن أجندة السياسات التنموية يجب أن يعاد ترتيبها وفق ثلاث اتجاهات أساسية. **تمثل الأولى** في تغيير ممارسات التخطيط التنموي وصياغة وتنفيذ الخطط بحيث تكون العملية التخطيطية قائمة على منهج علمي متكامل يضمن تطبيق الخطط على أرض الواقع. كما يتطلب الأمر صياغة رؤية طموحة للمستقبل قائمة أساساً على تحقيق هدف التنوع الاقتصادي بالنسبة للدول النفطية والخروج من مصيدة الدخل الضعيف والمتوسط بالنسبة للدول غير النفطية. كما يجب أن تنبثق من الرؤية خطط متوسطة منطلقة من تحديات الواقع وترتبط بشكل وثيق بالأهداف والغايات بأدوات السياسات العامة وذلك كله في ظل نموذج اقتصادي كمي قادر على إجراء الإسقاطات والمحاكات لتقييم أثر السياسات البديلة. كما أن بناء النماذج وتصميم منظومة مؤشرات أداء أساسية لغرض التقييم والمتابعة والتقويم يتطلب تطوير منظومة الإحصاءات الوطنية وكذلك تدريب الكوادر التخطيطية في مجالات تقنيات التخطيط التنموي الكلي والقطاعي بشكل يضمن توطين العملية التخطيطية بكل مراحلها.

يشمل الاتجاه الثاني في إعادة تشكيل منظومة التخطيط التنموي بحيث يتم التركيز بالأساس على الاستثمار التنموي وتنمية القدرات الإنتاجية من خلال تنفيذ سياسات قطاعية انتقائية قائمة على مبدأ اختيار الربحين وتصميم حزم متسقة من الحوافز المالية والعينية واستخدام التشريعات الاقتصادية لتجديد الاستثمارات الخاصة والعامة وتوجيهها نحو القطاعات المستهدفة في الخطط الوطنية. يتطلب اختيار القطاعات وتوجيه الاستثمار نحوها استخدام مناهج التحليل الحديثة والمتعددة التي تسمح بتحديد الأنشطة التي تحقق أهداف التحول الهيكلي قطاعياً وتقنياً، والتوافق مع تطورات الاقتصاد العالمي خاصة الاندماج في سلاسل القيمة العالمية والارتقاء التكنولوجي والمزايا النسبية مع ضمان قدر من النمو الشامل والغني بالتشغيل. وتشمل هذه المناهج على سبيل المثال على منهجية تحليل "حيز السلع" وتحليل سلاسل القيمة العالمية وبناء العناقيد الإنتاجية، وإحلال الواردات، وتحليل ديناميكية التجارة الخارجية والمزايا النسبية وتقييم التنافسية الصناعية، وبناء الخرائط الاستثمارية.

ونظراً لتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية وبرز القطاع الخاص كلاعب أساسي في العملية الإنتاجية فإن المنظومة التخطيطية يجب أن تتجه بشكل جدي لإدماج القطاع الخاص في عملية صنع القرار التنموي وخاصة التفاوض في عملية ربط الحوافز الاستثمارية بتحقيق أهداف السياسات الصناعية للدولة.

أما الاتجاه الثالث في عملية التنمية ودفع النمو الاقتصادي واستدامته فهو يخص عملية صياغة السياسات التنموية ذات العلاقة بالتراكم الرأسمالي وتحسين الإنتاجية والفعالية. نظراً لتعدد العوامل التي تؤثر في الاستثمار والنمو الاقتصادي فإن إعادة تشكيل

أولويات السياسات الاقتصادية والمالية يحتاج إجراء تشخيص للنمو كنقطة انطلاق لتحديد أولويات أجندة السياسات التنموية. دون الخوض في تفاصيل تقييم تجارب الدول، فإن تراكم الأدلة والشواهد التطبيقية في الدول النامية والمنطقة العربية قد تحدد الاتجاهات الأساسية في مجال إصلاح السياسات التنموية. وتحتوي النقاط المذكورة أدناه أهم العوامل مراعاتها لضمان صياغة سياسات تنموية محفزة للنمو الاقتصادي:

1. تشكّل هبة الموارد الطبيعية، خاصة المنجمية، عاملاً حاسماً في الأداء التنموي للدول الغنية بالموارد الطبيعية المنجمية، خاصة النفط والغاز. وقد أحدثت الطفرة النفطية قفزة هائلة في دخل الدول في الدول ذات الهبة الكبيرة أو القاعدة السكانية الصغيرة مما حول النفط عموماً إلى نعمة. وتشير تجارب الدول النامية والمتقدمة أن جودة المؤسسات تلعب دوراً حاسماً في تحويل هبة الموارد إلى نعمة. بالمقابل، أدت هذه القفزة في الدخل إلى حدوث ما يعرف

بالمرض الهولندي الناجم عن ارتفاع التكاليف وتحسن سعر الصرف الحقيقي وبالتالي اتباع استراتيجية تأجيل التصنيع أو تراجع التصنيع خاصة في الدول التي حاولت بناء صناعات وطنية بريادة القطاع العام وفي إطار استراتيجية إحلال الواردات.

2. كل الدول العربية ومنها الدول النفطية تحتاج إلى سياسات صناعية قوية حتى تستطيع أن تسرع عملية التحول الهيكلي وتنويع الاقتصاد خارج القطاعات الأولية. لا يمكن أن يحدث التحول الهيكلي دون تطبيق سياسات صناعية قوية (الشكل 1) تتحدى إخفاقات السوق المتعددة.

الشكل رقم (1): مرتكزات السياسات الصناعية التي طبقتها النُمور الآسيوية



3. تُواجه الدول العربية "فجوة مؤسسية" مُعتبرة تُشكل أحد أهم التحديات التنموية التي ربما تكون الأكثر تأثيراً في الأداء التنموي في الدول وذلك لما للمؤسسات الجيدة من قدرة في فرض قوة القانون ومحاربة الفساد والبيروقراطية والارتقاء بجودة التنظيم والتأطير والتخطيط، وبالتالي المساهمة في خفض التكاليف وتقليل المخاطر ودرجات اللايقين. لكن الأهم من ذلك تكمن أهميتها في قدرة المؤسسات المحكومة على توليد وتأطير عملية السياسات التنموية الجيدة وضمان تطبيقها على أرض الواقع. وعليه فإن تبني النخب الحاكمة مسألة بناء الدولة التنموية أمر مفصلي في نجاح العملية التنموية وضبط عمل المؤسسات. هذه كلها عوامل مفصلية في إنجاح التنمية الاقتصادية وذلك لعلاقتها المباشرة بتشجيع الاستثمار وتقليل المخاطر وضبط تكاليف الأعمال وبالتالي التأثير على الاستثمار كما ونوعاً. إن الأمر لا يتمثل في التأكيد على العلاقة الإيجابية بين جودة

المؤسسات والتنمية، وإنما الأمر يكمن أساساً في صعوبة إرساء واستدامة مؤسسات تخدم التنمية. 4. أثبتت تجارب الدول النامية الناجحة دور التنمية البشرية وخصوصاً رأس المال البشري في إحداث القفزة التنموية. وبالرغم من الإنجازات التي حققتها أغلب الدول العربية في مجال التنمية البشرية لازال هنالك تحديات صعبة تقلل من فعالية رأس المال البشري في دعم مسيرة التنمية. يتمثل التحدي الأول في تجسير هوة رأس البشري في الدول العربية ذات المستوى المتوسط والمنخفض من التنمية البشرية من خلال رفع مستويات التعليم والصحة العامة.

كما أن التحسن الكمي وتوسيع التعليم أصبح غير كافياً وذلك لأن التنمية أصبحت تعتمد أكثر على جودة رأس المال البشري وعلى بناء المهارات الفنية في ظل عالم قائم على المعرفة العلمية والتقنية. إن رفع نوعية رأس المال البشري لا يقتصر فقط كما هو سائد على إصلاح

التعليم وتحوله من منظومة التلقين إلى منظومة المهارات، بل الأمر يتعدى إلى سوق العمل وتغيير أسس التوظيف وجعله قائماً تماماً على الكفاءة بالإضافة إلى رفع شأن التدريب المني وإعطاء الشباب المتخرج الفرص لكسب الخبرة المهنية، وتغيير دور مؤسسات تشجيع الريادة وتمويل المشاريع الصغيرة لتركز على المشاريع الناشئة في المجالات الإنتاجية.

بالرغم من أن الاستثمار الإنتاجي هو المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي، فإن الاستثمار في البنية التحتية الاقتصادية التقليدية والتقنية لا يقل أهمية عنه وذلك لأنه يشكل الجزء الأساسي من مكونات البيئة الداعمة للإنتاج وكذلك لتأثيره المباشر على تكاليف الإنتاج وبالتالي على تنافسية القطاعات الإنتاجية. ونظراً لضيق الحيز المالي للدول لتنفيذ مشاريع بنية تحية كبيرة فإن برامج وصيغ الشراكة ما بين القطاع العام والخاص تشكل فرصة حقيقية للنهوض بالاستثمار في البنى التحتية وكذلك في تحسين إنتاجية الاستثمارات والأصول العامة من خلال عقود الإدارة من طرف القطاع الخاص. تشير بيانات البنك الدولي الخاصة بالاستثمار وفق صيغ الشركة مع القطاع الخاص أن أغلب الدول العربية لم تستغل هذه الفرصة خاصة في ظل تفاقم المديونية العامة وعدم قدرتها على حشد الموارد لتطوير البنى التحتية.

5. تشكل الإدارة الاقتصادية الكلية الجيدة عاملاً حاسماً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي ورفع الادخارات والحفاظ على القدرة الشرائية للعملة من خلال ضبط الموازين الداخلية والخارجية مما يسمح بالتحكم في التضخم وتوجيه الموارد نحو الاستثمار من خلال أدوات السياسات المالية والنقدية. أغلب دول العالم عرفت فترات طويلة من الاستقرار المالي وتدني معدلات التضخم نتيجة السياسات الاقتصادية الكلية المتشددة التي طبقتها الدول منذ أواخر ثمانينات القرن الماضي. أن الأزمات المتتالية منذ فترة طويلة وأخرها أزمة كوفيد-19

أدت في نهاية المطاف إلى عودة شبح المديونية والتضخم. أن تدهور الإطار الاقتصادي الكلي مجدداً سوف يعقد عملية النمو الاقتصادي أكثر.

6. إن الديناميكية الاقتصادية التي خلقتها التحولات الكونية والتي أدت إلى الانفتاح والعولمة وتوسع التجارة العالمية وخاصة الاستثمار الأجنبي المباشر لم تترجم إلى نمو تحولي قوي يخرج الدول العربية غير النفطية من مصيدة الدخل وذلك لسببين أساسيين وهما عدم استعداد الاقتصادات المحلية لمواجهة المنافسة الخارجية القوية وكذلك عدم توجيه الإصلاحات والسياسات لبناء جهاز إنتاجي قوي. أما بالنسبة للدول النفطية فإن هذه الفترة تزامنت مع ارتفاع قوى في أسعار النفط والغاز وساهمت في تمويل طفرات إنفاق قوية خاصة على العقار والاستهلاك انتهت مع الأزمة المالية العالمية سنة 2009 وبعدها التراجع القوي نهاية 2014 وأزمة كوفيد-19 نهاية 2019. إن هذه الحقائق حول التجارة والتنمية تحتم على الدول إعادة النظر في نمط تنميتها في مجال دور التجارة الخارجية وتقييم عملية تفكيك الحماية الجمركية وغير الجمركية.

7. بالرغم من أغلب اقتصادات الدول العربية تقع بعيداً عن حدود الاختراع والإبداع التقني، وكذلك وقوعها في الجزء الأعلى من سلم التكاليف العالمي وبالتالي فإن أغلب الدول العربية تواجه صعوبة بناء جهاز إنتاجي تنافسي قائم إما على المعرفة والتقانة أو تدني تكاليف الإنتاج. ويستثنى من هذا الوضع الدول النفطية التي تمتلك ميزة نسبية يسمح لها

بإقامة صناعات قائمة على الكثافة الطاقوية مثل تكرير وصهر وتشكيل المواد الأولية الخام. كما تمتلك بعض الدول العربية بعض الصناعات التجميعية في مجال الكهرباء والنقل والإلكترونيات بالإضافة إلى بعض الصناعات الكيماوية والنسيج. بالنظر إلى تزايد دور المعرفة العلمية والتقنية في العمليات الإنتاجية والتي يمكن تلخيصها في الثورة الصناعية الرابعة، فإن تعديل الهيكل الصناعي العربي أصبح ضرورة حتمية لضمان استدامته ومواكبته لتغيرات العصر الحديث. هذا التحول يتطلب مزيد من التركيز على التطوير التكنولوجي للصناعة ضمن الاستراتيجيات الصناعية وذلك من خلال سياسات علمية تنتج رأس مال بشري في التخصصات العلمية الدقيقة الحديثة، وقادر على نقل التقانات الحديثة وتوطينها، وتشجيع إنشاء المؤسسات الناشئة في المجالات التقنية، وربط الجامعات بالبحث التطبيقي ورفع الإنفاق على البحوث والتطوير. هذا الاتجاه سوف يسمح تدريجياً بتوسيع دائرة الابتكار ورفع الإنتاجية والتنافسية مما يسمح باستدامة النمو الاقتصادي والخروج نهائياً من مصيدة الدخل المتوسط.

**The Arab Planning Institute** is a regional independent non-profit organization established in 1980 and located in the State of Kuwait. The Institute aims at supporting socio-economic development in Arab countries through capacity building, consultancy, research, holding conferences and publication.

**المعهد العربي للتخطيط** مؤسسة عربية إقليمية مُستقلة غير ربحية، مقرها دولة الكويت، تأسست عام 1980، وتهدف إلى دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية من خلال بناء القدرات الوطنية وإعداد البحوث وتقديم الخدمات الاستشارية والدعم المؤسسي وعقد اللقاءات التنموية والنشر.



تليفون: 24848754 - 24843130 - 24844061

فاكس: 24842935

صندوق بريد: 5834 صفاة 13059 دولة الكويت

بريد الكتروني: api@api.org.kw

[www.arab-api.org](http://www.arab-api.org)



/APIKW



@Arab\_API



@Arab\_API



Arab Planning Institue



Arab Planning Institue