محمد سعيد السعدي

أوهام النيوليبرالية

في المنطقة العربية

٢٠٢٢

أوهام النيوليبرالية
في المنطقة العربية

إهداء
إلى روح آمنة

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

محمد سعيد السعدي

خبير اقتصادي ومستشار مستقل

البلد: المغرب

الموضوعات: الاقتصاد والنوع الاجتماعي والتنمية، الشراكة الأورومتوسطية.

نبذة: السيد السعدي هو خبير اقتصادي ومستشار مستقل. شغل منصب مدير أطروحة في المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات بالدار البيضاء (ISCAE) من ٢٠١١ إلى ٢٠١٥. قام بتدريس الاقتصاد والإدارة في ISCAE وكليتي القانون والاقتصاد في الدار البيضاء ومراكش من ١٩٧٢ إلى ٢٠١٠، وكان أيضًا خبيرًا وعضوًا في لجنة النوع الاجتماعي والتنمية التابعة للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا. ووزير دولة للحماية الاجتماعية والأسرة والطفولة. كان السيد السعدي زميلًا باحثًا في جامعة برينستون (١٩٩٧/١٩٩٨) و Fulbrighter في جامعة تكساس في أوستن (١٩٩٣)، وقد ألف العديد من الكتب والمنشورات حول مجموعات الأعمال والتنمية، والاقتصاد المغربي، والجندر، والشراكة الأورومتوسطية، وهي ناشط اجتماعي. تغطي موضوعات بحثه إعادة التفكير في نماذج التنمية والدول التنموية، وتأثير النيوليبرالية والأزمة العالمية على الدول العربية، والتصنيع والسياسات الصناعية. حصل السيد السعدي على جائزة المغرب الكبرى للكتاب عن كتابه "المجموعات المالية في المغرب" (١٩٩٠).

قائمة المحتويات

مقدمة: أوهام النيوليبرالية

– القسم الأول: أوهام النيوليبرالية

– القسم الثاني: الاستنتاجات الأساسية للدراسات المتضمنة في هذا المؤلف

الفصل الاول: "شراكة متجددة" أم تكريس للتبعية وللتنمية الرثة؟

– مقدّمة 14

– القسم الأوّل: لمحة تاريخية عن العلاقات بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط 14

– القسم الثاني: قراءة نقدية للسياسات التجارية والاستثمارية، أو الوعود التي نكثت بها الشراكة الأورو–متوسّطية وسياسة الجوار الأوروبية 16

– القسم الثالث: «الشراكة المتجدّدة» (أو الخطّة الجديدة لمنطقة المتوسّط) 23

– القسم الرابع: مساهمة محدودة من الاتّحاد الأوروبي في مواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد–١٩) 27

– القسم الخامس: بعض الدروس المستخلصة من المفاوضات الحالية حول اتّفاقيات التجارة الحرّة الشاملة والعميقة 31

– القسم السادس: الخلاصة والتوصيات 34

الفصل الثاني: تأثير السياسات الزراعية على الأمن الغذائي بالعالم العربي

– مقدمة 41

– القسم الأول: حجم وسمات الأمن الغذائي بالعالم العربي 41

– القسم الثاني: المعالم الرئيسة وجوانب القصور في سياسات الاكتفاء الذاتي (١٩٨٠–١٩٥٠) 45

– القسم الثالث: مرحلة التكييف الهيكلي الزراعي 47

– القسم الرابع: سياسة التحرير التجاري تفاقم التبعية الزراعية للعالم العربي 48

– القسم الخامس: من الأزمة الغذائية العالمية إلى السيادة الغذائية العربية 52

– الخلاصة 55

الفصل الثالث: السياسات النيوليبرالية والعمل غير المهيكل بالمنطقة العربية

– مقدمة

– القسم الأول: مضمون السياسات النيوليبرالية بالمنطقة العربية وتأثير المؤسسات الدولية 59

– القسم الثاني: تأثير سياسات التجارة الخارجية والاستثمار على العمل غير المهيكل 60

– القسم الثالث: تأثير السياسات الكلية وسياسة الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة على العمل غير المهيكل 65

– الخلاصة 67

قائمة المحتويات

الفصل الرابع: التعاون الإنمائي جنوب-جنوب: حالة العالم العربي

–القسم الأول: التعاون الإنمائي جنوب– جنوب: المعطيات والإطار المفاهيمي 74

– القسم الثاني: التعاون الإنمائي العربي 83

– القسم الثالث: تجارب الاندماج الإقليمي العربي: حالة مجلس الخليج العربي واتحاد المغرب العربي 88

– القسم الرابع: إمكانية النزوع نحو الهيمنة 95

الفصل الخامس: نحو تقييم نقدي للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالعالم العربي: حالة المغرب

– مقدّمة 98

– القسم الأول: رؤية عامة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب 98

– القسم الثاني: الإطار المؤسساتي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص 101

– القسم الثالث: تقييم نقدي للتدبير المفوض بالمغرب 104

– الخاتمة 108

- الفصل السادس: سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية

– مقدمة 111

– القسم الأول: أدوار صندوق النقد الدولي وتأثيره على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة العربية 111

– القسم الثاني: تأثير السياسات التقشفية الراهنة لصندوق النقد الدولي على المسألة الاجتماعية في المنطقة العربية 114

– القسم الثالث: صندوق النقد الدولي ودعم المواد الأساسية 118

– الخلاصة 121

مقدمة

أوهام النيوليبرالية

يتناول المؤلف الذي بين أيدي القارئ تأثير السياسات النيوليبرالية التي تم اعتمادها في العديد من البلدان العربية في مجال التنمية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطن(ة)، وأحاول من خلال الدراسات المجمعة فيه دحض فرضية التأثير الإيجابي لتبني الطرح النيوليبرالي، مبينًا الانعكاسات السلبية لمجموعة من السياسات النيوليبرالية على الاقتصادات العربية، سواء تعلق الأمر بالعلاقات التجارية والاقتصادية، أو الأمن الغذائي، أو تنامي مظاهر الهشاشة من خلال انتشار العمل غير المهيكل، أو وصعوبة الحصول على الخدمات الأساسية جراء تبني ما يسمى بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

سنعرض في هذا الفصل التقديمي لأوهام النيوليبرالية كحل لإشكالية التنمية وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قبل أن نقدم الاستنتاجات الأساسية للدراسات التي يحتويها هذا الكتاب.

ا. القسم الأول: أوهام النيوليبرالية

أ. التعريف

حسب تشانغ ها-جون وإيلين غرابل، يحيل مفهوم النيوليبرالية إلى ثلاثة مكونات رئيسية: أولا، إعلاء قيمة السوق الحرة في مواجهة الدولة في مجال الحكامة الاقتصادية، وتسهيل انسياب السلع والرساميل (من خلال حذف دعم الأسعار أو تسقيفها، والتبادل الحر، وتحديد سعر الصرف من خلال آليات السوق)، ثانيًا، تعزيز دور ونطاق عمل القطاع الخاص والملكية الخاصة (من خلال عمليات الخصخصة، ورفع الضوابط التنظيمية، الخ.). وثالثًا، الترويج لفهم خاص "للسياسة الاقتصادية السليمة" (بالتركيز على توازن الموازنة العامة للدولة، ومرونة سوق الشغل، والحفاظ على مستوى متدني للتضخم).

ويركز عبد الله البريدي على ثلاث أفكار فرعية في تعريفه للنيوليبرالية وهي: الفردانية الشخصية، حيث يتم اعتبار الفرد هو "الوحدة الأهم، وأنه لا وجود أو لا أهمية كبيرة لما يسمى "المجتمع" ... وأن الفرد هو المسؤول عن نفسه وأنه يبحث عن مصالحه الشخصية – بنزعة أنانية – بما يدعم إنتاجيته وابتكاريته" ... يضاف إلى هذه الفكرة الأولى فكرتا حرية السوق (حرية التملك والاستثمار والتجارة والاستحواذ والتنافس والاحتكار بقوالب لا نهائية، ولا محدودة)، ثم فكرة الخصخصة باعتبارها تقلص من "الأعباء العامة بعدم التورط الحكومي بتشغيل القطاعات المختلفة، لضمان فاعلية أكبر للخدمات المقدمة والسلع المنتجة من جانب القطاع الخاص، ولتعزيز مقومات النمو والتوسع المستدام لمختلف المشاريع والقطاعات".

ب. ظروف نشأة وانتشار النيوليبرالية

لقد برزت النيوليبرالية في أواخر القرن التاسع عشر كمشروع سياسي للتصدي لصعود الحركة العمالية و"التهديد" المصاحب للاشتراكية، هدفها الرئيسي كان وسيبقى "الحفاظ على نظام اجتماعي رأسمالي لمصالح الملاك الكبار" (نفس المصدر). ورغم أن "النظرية الكينزية" كان تسعى لتحقيق نفس الهدف، إلا إن الحلول التي روجت لها أحدثت قطيعة مع النظرية الكلاسيكية الجديدة وجعلت الطبقة الرأسمالية تدفع ثمن ضمان استقرار النظام الرأسمالي (على سبيل المثال لا الحصر، توزيع أفضل للقيمة المضافة لصالح العمال وتعميم الحماية الاجتماعية، ربط الإنتاجية بالزيادة في الأجور في إطار ما سمي بالنموذج "الفوردي").

وسيستغل الاقتصاديون النيوليبراليون دخول اقتصادات الدول الرأسمالية في حالة "الركود التضخمي" خلال فترة السبعينات من القرن الماضي لتكثيف هجومهم على السياسات ذات الطابع الكينزي، مروجين لمقولة "الدولة ليست هي الحل، بل هي المشكل". وسيتم تدعيم هذا الهجوم من خلال تعبئة الرأسمال الكبير، حيث تضررت عدّة شركات كبرى من

عاملين اثنين، أولهما ظاهرة الإشباع لدى المستهلكين/ات في البلدان الرأسمالية المتقدمة، وثانيهما ارتفاع تكاليف الإنتاج جراء الزيادة الصاروخية في الأسعار العالمية للبترول. فقام هذا الوضع الجديد بدفع الرأسمال الكبير إلى الضغط بقوة على الحكومات من أجل خفض الضرائب ورفع القيود على القطاع المصرفي والمالي وخفض تكلفة العمل من خلال سن "مرونة سوق الشغل".

هكذا، ستعتمد هذه البلدان ثلاثية "لبرلة الاقتصاد– الخصخصة–التقشف والأولوية للحفاظ على التوازنات المالية"، سعيًا وراء خلق مناخ ملائم لعمل آليات السوق الحر الكفيلة وحدها لتحقيق التوظيف الأمثل للموارد.

وعلى مستوى بلدان العالم الثالث، سيتم تطبيق الطرح النيوليبرالي من طرف الجنرال "بينوشيه" بالشيلي بعد الانقلاب العسكري على الحكم الاشتراكي المنتخب ديموقراطيا بزعامة الرئيس "الليندي" سنة ١٩٧٣، مدعمًا في هذا المشروع من طرف المخابرات الأمريكية. ثم سيتم تعميم النموذج النيوليبرالي على بلدان العالم الثالث التي سقطت في فخ المديونية في بداية الثمانينات من القرن العشرين.

وتدخل البلدان العربية في هذه الخانة حيث اضطرت للتوجه إلى صندوق النقد الدولي بغية الحصول على إعادة جدولة ديونها الخارجية مقابل تنفيذ برنامج التكيف الهيكلي ذي طبيعة نيوليبرالية. هكذا، التزمت هذه الدول باعتماد سياسات تقشفية شملت تخفيض دعم أسعار المواد الأساسية، وخفض الإنفاق العمومي، وتجميد الأجور، وخفض قيمة العملة الوطنية. وقد نجم عن هذه الإجراءات التقشفية اضطرابات اجتماعية عنيفة في بلدان كمصر (١٩٧٧)، تونس (١٩٨٤)، المغرب (١٩٨١ و١٩٨٤)، الجزائر والأردن (١٩٨٩) والسودان (١٩٨٢ و١٩٨٥).

وقد تم تعميق هذا التوجه النيوليبرالي خلال مرحلة التسعينات من القرن الماضي حيث وقعت الدول العربية على اتفاقيات جماعية لتحرير التجارة الخارجية في إطار منظمة التجارة العالمية وكذلك مع الاتحاد الأوروبي (إطلاق مسلسل برشلونة بين الاتحاد الأوروبي والدول العربية المتوسطية عام ١٩٩٥)، بالإضافة إلى إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية عام ١٩٦٦. بالموازاة مع هذا، أطلقت العديد من البلدان العربية مسلسلا لخصخصة القطاع العام وتم منح تسهيلات عديدة أملا في جلب الاستثمارات الأجنبية.

ج. نقد أوهام النيوليبرالية

يقوم الطرح النيوليبرالي على عدد من الفرضيات التي لا تعدو أن تكون مجرد أوهام عند مناقشة منطقها الداخلي ومقارعتها مع التجارب الاقتصادية وصلابة معطيات الواقع. وسنركز عرضنا حول أربعة أوهام من صميم المقربة النيوليبرالية وهي: وهم حرية السوق، ووهم "نظرية" التقاطر إلى تحت"، ثم وهم "التخصص " حسب الميزات التنافسية النسبية، وأخيرًا وليس آخرًا، وهم محاربة التضخم والتقشف باعتبارهما ضروريان لتحفيز النمو والاستثمار وإحداث فرص الشغل.

الوهم الأول: السوق الحرة

الوهم الأول هو أن الأسواق الحرة تزيد من التنافسية، وتحرر طاقات القطاع الخاص الذي سيستثمر أكثر، دافعًا بالتالي عجلة النمو وإحداث فرص الشغل إلى الأمام، والرخاء سيعم الجميع من خلال "نظرية" التقاطر إلى تحت".

تنبني جدوى السوق الحرة على فرضية أن تدخل الدولة لفرض سلوكيات معينة على الفاعلين في السوق لا يساعد على التوظيف الأمثل للموارد. وفي حالة عدم تمكن هؤلاء الفاعلين من فعل ما هو مربح لهم، فإنهم سيتوقفون عن الاستثمار والابتكار. لهذا، وجب ترك الحرية لهم لاتخاذ القرار المناسب في السوق كما يدعي الاقتصاديون النيوليبراليون. ويبرر اتباع عالم الاقتصاد النمساوي فريدريش فون هايك رفضهم لأي تدخل حكومي على الإطلاق في السوق بقدرة هذه الأخيرة

من خلال ميكانيزماتها الذاتية، على تصحيح اختلالاتها بنفسها، دون الحاجة إلى تدخل خارجي، وتحقيق التوازن والسعادة والرفاه والحرية لجميع الأفراد، و"بأن السوق الحر من أية قيود، هو الضمانة الأمثل لرأسمالية تحقق الازدهار للبشر"(هشام البستاني، خرافة اقتصاد السوق الحر، موقع الاخبار، ٢٠ تشرين الأول ٢٠٠٨).

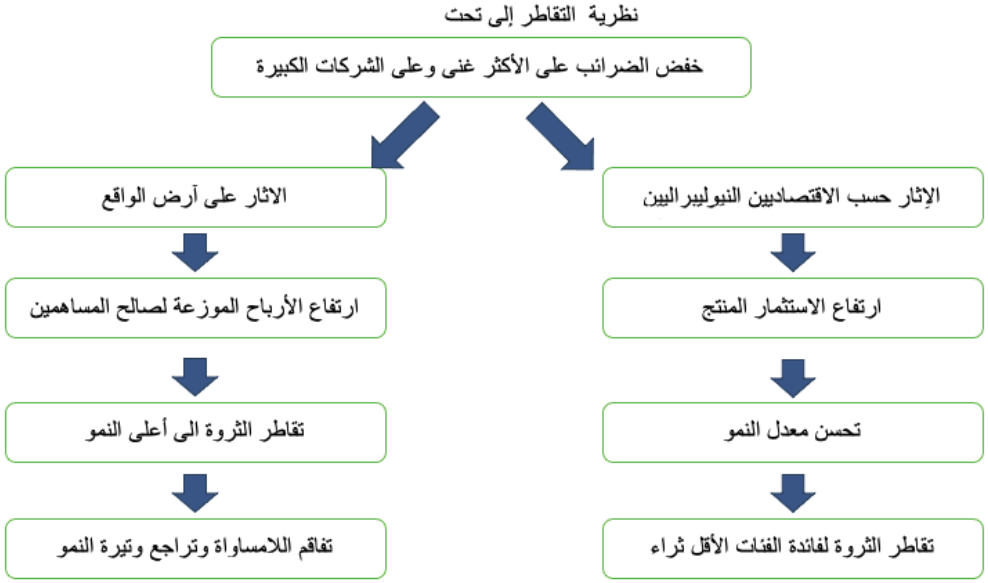
يفنّد ها–جو تشانغ هذه الادعاءات بالتأكيد على أنه لا وجود لـ"السوق الحرة" على أرض الواقع، ويثير هذا الاقتصادي غير الأرثودوكسي الانتباه إلى وجود العديد من الضوابط التنظيمية التي تحد من حرية التبادل في الأسواق كما هو الشأن بالنسبة لتجارة الأسلحة أو المخدرات والأدوية الخ. كما توجد قيود على المشاركة في السوق (منع الأطفال من ولوج سوق الشغل مثلًا)، أو ولوج بعض المهن (الطب والمحاماة مثلًا)، ناهيك عن تقييد الشركات في البورصة. كما يطال تقييد حرية السوق عملية تحديد الأجور التي تتم في ظل المراقبة الشديدة لهجرة العمالة الأجنبية، إذ من شأن تحرير انتقال البشر عبر الحدود الضغط على الأجور إلى الأسفل. والأمر نفسه يجري على سعر الفائدة الذي يُحدد بقرار سياسي من طرف البنوك المركزية.

لهذا، يُطرح السؤال عن الهدف الحقيقي من الترويج بقوة لحرية السوق من طرف المؤسسات الدولية ومنظمة التجارة العالمية. ويشير هشام البستاني في هذا الصدد إلى أنه، وعقب انهيار جدار برلين، "دُفعت دول الجنوب دفعاً لتبني مفهوم «السوق الحر» الحقيقي من خلال اشتراطات سياسية واقتصادية للاقتراض من مؤسسات تسمى تمويهاً «دولية»، مثل البنك الدولي أو صندوق النقد الدوليين (ما يسمى خطط «التصحيح» أو «إعادة الهيكلة، أو من خلال الابتزاز والرشي والعمولات وتوزيع الوكالات على ممثلي السلطة".

ويضيف إن "أسواق الجنوب «الحرة» (كما يريدها الشمال الرأسمالي) يجب أن تكون أسواقًا مفتوحة بالكامل بلا ضوابط قانونية لحمايتها، وبدون أي تدخل من الدولة لضبطها أو التحكم بها، بلا حواجز جمركية، بلا معاملة تفضيلية للسلع الوطنية، بلا قيود على الاستثمار القادم من المراكز، بلا قيود على حرية حركة رأس المال الداخل والخارج، ومن دون أي دعم حكومي لأي قطاع أو سلعة أو خدمة، وبشرط ألا تكون الدولة نفسها لاعباً رأسمالياً، أي لا تملك أية قطاعات أو شركات أو مؤسسات. أي ببساطة، اقتصاد سوق حر حقيقي". والغريب في الأمر أن الدول الرأسمالية المتطورة لا تطبق ما تحاول فرضه على بلدان الجنوب! فعلى سبيل المثال لا الحصر، قام الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٢٠ بتبني إطار جديد يقضي بتقنين الاستثمار الخارجي المباشر خوفا من استحواذ الشركات الصينية على شركات أوروبية تعتبر استراتيجية بالنسبة للسيادة الأوروبية.

"الوهم الثاني: نظرية "التقاطر إلى تحت

يدّعي الاقتصاديون النيوليبراليون أن تحرير الطاقات من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والرفاه للجميع يمر عبر التخلي عن الضرائب المبالغ فيها وتعقيدات الضوابط التنظيمية. بصفة أدق، يدافع أنصار الطرح النيوليبرالي على ما يسمونه"نظرية التقاطر إلى تحت" والتي مفادها أن تخفيض الضرائب على الأغنياء (والرأسمال بصفة عامة) يحفز ازدهار الشركات ويشجعالاستثمار والابتكار، مما ينعكس إيجابا على النمو والتشغيل، وبالتالي يساهم في تحسين ظروف عيش الفقراء.



المصدر: [8] Dumas A, L'économie du ruissellement : une théorie zombie, La Gazette de la Maurice, 2/2/2021.

يلخص الرسم التوضيحي رقم ١ الفرضيات التي تنبني عليها "نظرية التقاطر إلى تحت" من وجهة نظر الاقتصاديين النيوليبراليين ويواجهها بآثارها على أرض الواقع. هكذا، نلاحظ بأن خفض الضرائب على الأغنياء والشركات لا يؤدي حتما إلى الزيادة في الاستثمار المنتج، بل ينجم عنه ارتفاع في الأرباح الموزعة لفائدة المساهمين. هذا التقليص في الضرائب على الأغنياء والشركات الكبرى يساهم في تفاقم اللامساواة من خلال تقاطر الثروة إلى أعلى وليس إلى تحت كما يدعيه أصحاب هذه "النظرية". بل أكثر من هذا، يتراجع معدل النمو الاقتصادي.

إن الهدف الحقيقي للترويج لهذه "النظرية" هو تبرير ضرورة خفض الضرائب على الرأسمال لتفادي نزوحه إلى بلدان وأماكن أخرى (خاصة الملاذات الضريبية) في إطار العولمة النيوليبرالية.

"الوهم الثالث: التخصص حسب الميزات النسبية

في نظر أصحاب الطرح النيوليبرالي، يعتبر التبادل الدولي الحر امتدادًا منطقيا لآلية السوق الحرة باعتبارها الضامن الأكبر للتخصيص الأمثل للموارد. هكذا، من شان تخصص بلد معين في إنتاج وتصدير سلع وخدمات محددة حسب نظرية الميزات النسبية أن يحسن من تنافسيته الدولية والمساهمة، بالتالي، في الرفع من معدل نموه الاقتصادي وتحسين مستوى عيش ساكنته.

لقد استعمل هذا الطرح لدفع العديد من البلدان النامية للتخلي عن سياساتها الحمائية التي مكنتها من التوفر على قدرات إنتاجية محلية من خلال التصنيع المعتمد على إحلال الواردات. وتم هذا الضغط تحت "حجة" إن هذا النوع من التصنيع أدى إلى تكلفة عالية مقارنة مع السلع المصنعة المتوفرة في السوق الدولية، وبالتالي ساهم في إهدار موارد كان بالإمكان توظيفها في قطاعات أكثر كفاءة وملائمة مع مؤهلات هذه البلدان من يد عامل ورأس مال وموارد طبيعية.

إن هذا الطرح النيوليبرالي الذي يبدو ظاهريا منطقيا لا يصمد أما دروس التجارب الاقتصادية التاريخية كما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار مستلزمات وشروط "التصنيع المتأخر" (بمعنى أنه يمكن كسب التنافسية عبر سياسة إرادية للدولة).

فيما يخص العامل الأول، تبين تجارب الدول الرأسمالية "المتقدمة" بأنها لم تعتمد التبادل الحر كسياسة تجارية إلا بعد أن أمنت قدراتها الإنتاجية الذاتية وبنت صناعات تنافسية في ظل حماية تجارية متشددة. ولعل المثال الأبرز في هذا الصدد هو الولايات المتحدة التي اعتمدت استراتيجية للتنمية الاقتصادية تقوم على حماية "الصناعات الناشئة" ودعم الدولة لها تطبيقا لتقرير كاتب الدولة للخزينة ألكسندر هاملتون حول الصناعة (١٧٩١). وقد انفردت الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى بكونهما البلدين الأكثر لجوءًا إلى الحمائية ضمانًا لصعودهما خلال الفترة الممتدة من سنوات ١٨٣٠ إلى سنوات ١٩٤٠ بالنسبة للأولى ومن سنوات ١٧٢٠ إلى سنوات ١٨٥٠ بالنسبة للثانية. ولا يعد هذان البلدان استثناء في هذا الصدد حيث اعتمدت بلدان أخرى كألمانيا واليابان نفس السياسات التجارية الإرادية والحمائية من أجل انتقالها إلى مصاف الدول الغنية (انظر ها-جون تشانغ، المصدر السابق).

أما العامل الثاني، فيتعلق ببعض بلدان الجنوب التي ضمنت صعودها في إطار ما يسمى بـ"التصنيع المتأخر"، وهي الصين وكوريا الجنوبية. عكس نظرية التخصص حسب الميزات النسبية، اعتمد هذان البلدان مقاربة غير أرثوذكسية الطابع (Non-Orthodox) لبناء قدرات صناعية وإنتاجية تنافسية وإنجاح مشروع "اللحاق" بالبلدان الرأسمالية المتقدمة في إطار "التصنيع المتأخر". وقد بنيت هذه المقاربة على ركيزتين أساسيتين أولهما تدخل إرادي للدولة لدعم وحماية المؤسسات الإنتاجية حتى تراكم شروط التنافسية من خلال آليات التعلم (Learning) أو التمرين (Apprentissage) لخفض تكلفة الإنتاج وحيازة المقدرة التنافسية. ثانيهما، ربط التدخل والدعم الحكوميين بشرط إحراز نتائج ملموسة وقابلة للقياس من قبل المؤسسات الإنتاجية تكسبها القدرة على التنافس واختراق الأسواق الدولية.

العامل الثالث والأخير ذلك أن ما يميز التجارة العالمية الحالية هو اندراجها ضمن سلاسل الإنتاج العالمية حيث تقوم الدول بالتخصص الرأسي في مرحلة محددة من مراحل الإنتاج المختلفة للمنتج (أي التصميم، الإنتاج والتسويق وغيرها)، ومن هنا يتم تصنيع المنتج النهائي.

وتتسم سلاسل الإنتاج العالمية باحتكار الشركات المتعددة الجنسيات أهم مفاصلها، ألا وهي الحلقة الخلفية التي تضم أنشطة الابتكار المحمية بفعل "حقوق الملكية الفكرية"، والحلقة الأمامية المكونة من أنشطة التسويق والتوزيع. والحال إن هذا الاحتكار المزدوج يذر أرباحا ريعية تمكن هذه الشركات من الاستحواذ على الجزء الأكبر من القيمة المضافة لسلاسل

التوريد العالمية. ويؤدي توزيع العمل هذا إلى حصر بلدان الجنوب في الأنشطة الإنتاجية المحضة والتي تعرف منافسة شديدة تجعل نصيب المنتجين والعمال/ات من القيمة المضافة محدودة جدًا، دون ضمان احترام شروط العمل اللائق، كما نبهت إلى ذلك العديد من الدراسات الواردة في تقارير منظمة العمل الدولية ولجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية على الخصوص. بالإضافة إلى هذا، يحد التخصص في بعض الحلقات الإنتاجية لسلاسل القيمة العالمية من إمكانية بروز تصنيع حقيقي في بلدان الجنوب، وهو شرط لا غنى عنه لتحقيق تنمية اقتصادية شاملة.

"الوهم الرابع: الأولوية لاستقرار الأسعار والتقشف

يعتبر الاستقرار الاقتصادي من وجهة نظر الطرح النيوليبرالي ضروريًا لتحفيز الاستثمار والنمو وخلق فرص الشغل. ويمر تحقيق هذا الهدف عبر محاربة التضخم (أي ضمان استقرار الأسعار) الناجم عن عجز الموازنة العامة، حيث تقوم الدولة– والسياسيون بصفة عامة– بتشجيع الإنفاق العمومي لإرضاء "زبائنهم" من المواطنين وكسب تأييدهم. لهذا يجب اللجوء إلى سياسات تقشفية لاستعادة ثقة القطاع الخاص في الاقتصاد. وقد عزت المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة التي أدت إلى اعتماد برامج التكييف الهيكلي إلى الاستدانة الخارجية والتضخم المفرط اللذان اتسم بهما الأداء الاقتصادي والمالي لبلدان العالم الثالث، خاصة بلدان أمريكا اللاتينية. فأية مصداقية يمكن إضفاءها على هذا الطرح؟

أولا، ما يلاحظ هو أن الطرح النيوليبرالي يعتبر بأن التضخم، مهما كان مستواه، يضر بالاستثمار والنمو الاقتصادي. لهذا، وجب حصر معدل التضخم المقبول في حده الأدنى ما بين ١ و٣ بالمئة وخفض عجز الموازنة العامة إلى أقل من ٣ بالمئة من الناتج الداخلي الإجمالي في العموم. والحال أن التجربة التاريخية أبانت أنه ليس هناك علاقة ترابط خطية بين معدل التضخم ونسبة نمو الناتج الداخلي الإجمالي. على سبيل المثال، سجلت البرازيل خلال فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي أحد أعلى معدلات نمو الدخل الفردي في العالم (٤.٥ في المئة سنويا) في حين بلغ معدل التضخم خلال نفس الفترة ٤٢ في المئة.

بصفة عامة، يتبين من دراسات للبنك الدولي ولباحثين آخرين إن معامل الترابط بين التضخم والنمو يعادل صفر أو يعتبر إيجابيا بشكل طفيف، هذا في حال لم يتجاوز معدل التضخم ٢٠ بالمئة. بالمقابل هناك أدلة على أن اعتماد سياسات متشددة لمحاربة التضخم قد يضر بالاقتصاد. ويشير في هذا الصدد الاقتصادي غير الأرثوذكسي ها–جو تشانغ إلى تجربة البرازيل التي تمكنت من تقليص معدل التضخم إلى ٧.١ في المئة من خلال الرفع من معدلات الفائدة الحقيقية (أي المعدلات الاسمية ناقص معدل التضخم) إلى مستويات هي الأعلى في العالم في تلك الفترة (١٠ إلى ١٢ في المئة سنويًا). غير إن تحقيق هذه النتيجة تم على حساب معدل النمو السنوي للدخل الفردي الذي لم يتعد ١.٣ في المئة (راجع ها–جون تشانغ، المصدر السابق). وهذا راجع إلى أن تبني سياسات متشددة لمحاربة التضخم تؤدي في الحقيقة إلى انخفاض معدل الاستثمار. ويصبح هذا واضحًا مثلًا في حال اعتماد معدلات فائدة تعادل ٨ أو ١٠ أو ١٢٪، وهي معدلات تدفع الفاعل الاقتصادي إلى تفضيل الاستثمار ذي الربحية العالية مقارنة مع ربحية في القطاعات المالية لا تتجاوز ٧ في المئة. ويثير ها–جون تشانغ الانتباه إلى أن العالم شهد توالي الأزمات المالية والمصرفية منذ اعتماد سياسات متشددة في مجال التضخم كمؤشر "موثوق" به للاستقرار الاقتصادي. ولعل ما حدث في آسيا خلال حقبة التسعينيات من القرن الماضي خير دليل على هذا الأمر حيث لاحظ تقرير الأمم المتحدة المشار إليه أعلاه إلى أن بلدان ككوريا الجنوبية وتايلاند عانت كثيرًا من الصدمات الخارجية المتمثلة فيما سمي بالأزمة المالية الآسيوية لعام ١٩٩٧ رغم تبنيها لمعدل مستقر للتضخم ونسبة منخفضة للدين مقارنة مع الناتج الداخلي الإجمالي.

بالإضافة إلى هذا، اتسم تطور الاقتصاد العالمي خلال مرحلة التحكم في التضخم (أي بعد سنوات الثمانينات من القرن الماضي) بتسجيل معدلات متواضعة للنمو الاقتصادي كنتيجة طبيعية لتراجع معدل الاستثمار. وقد عانت البلدان الرأسمالية الغنية من هذا التدهور رغم تحكمها بشكل كبير في التضخم، عانت من تراجع معدل نمو الدخل الفردي من ٣.٢ في المئة خلال ستينات وسبعينات القرن الماضي، إلى ١.٤ في المئة خلال الفترة ٢٠٠٩–١٩٩٠ (انظر ها–جون تشانغ). أخيرًا وليس آخرًا، يؤدي اعتماد الاقتصاديين النيوليبراليين لمفهوم ضيق للاستقرار الاقتصادي من خلال حصره في محاربة التضخم، إلى عدم التعامل بالجدية المطلوبة مع تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خاصة في بلدان الجنوب حيث

العجز الاجتماعي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية لعموم المواطنين مهدورة بالإضافة إلى الخصاص في مجال البنيات التحتية. فإعطاء الأولوية للسياسات التقشفية أدى إلى خفض الإنفاق على مجالات حيوية بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية كالتعليم، والصحة والحماية الاجتماعية والبنيات التحتية والاستثمار في القطاع الزراعي الخ.

٢.القسم الثاني: الاستنتاجات الأساسية للدراسات المتضمنة في هذا المؤلف

تتناول الدراسات التي يحتويها هذا المؤلف تأثير السياسات النيوليبرالية على الاقتصادات العربية وتبين كيف أن الأوهام التي عرضناها بصفة نقدية أعلاه تجلت بشكل واضح في المنطقة العربية.

أ. شراكة جديدة أم تكريس للتبعية؟

تتناول الدراسة الأولى الاقتراح الذي قدمه الاتحاد الأوروبي حول "شراكة متجددة مع المتوسط" للبلدان العربية المتوسطية. وتظهر هذه الدراسة أن هذا الاقتراح يكرس النهج النيوليبرالي الذي ارتكزت عليه العلاقات الأورو–عربية منذ انطلاق "مسلسل برشلونة" عام ١٩٩٥، خاصة من خلال اعتماد التبادل الحر بين ضفتي المتوسط. وتبين الدراسة كيف أن مختلف المبادرات الأوروبية تجاه البلدان العربية المتوسطية لم تف بوعودها في تحقيق السلم والأمن والازدهار المشترك، بل أدت إلى تعميق التبادل غير المتكافئ والتبعية واستفاد منها الرأسمال الأوروبي الكبير. كما ساهمت في تفاقم مظاهر التنمية الرثة (نمو اقتصادي متواضع مقابل تنامي القطاع غير المهيكل والبطالة والإقصاء الاجتماعي. من جهة أخرى، نجم عن هيمنة الاتحاد الأوروبي على اقتصادات البلدان العربية المتوسطية تقلص كبير للحيز السياساتي المتوفر لتبني استراتيجيات مستقلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تخدم مصالح شعوب هذه البلدان. وتستعرض الدراسة المساهمة المتواضعة للاتحاد الأوروبي لدعم جهود هذه البلدان في محاربة جائحة كوفيد ١٩ وتقدم بدائل لبناء علاقات جديدة بين ضفتي المتوسط تنبني على قيم التضامن والتعاون والتآزر عوض تغليب المنطق التجاري وتعظيم الأرباح لصالح الرأسمال الكبير.

ب. تأثير السياسات الزراعية على الأمن الغذائي في العالم العربي

تدور الدراسة حول مساهمة السياسات الزراعية المعتمدة منذ الخمسينيات من القرن الماضي من طرف البلدان العربية في تدهور الأمن الغذائي وتفاقم التبعية الغذائية للسوق الرأسمالية العالمية، مركزين على الآثار السلبية للتكييف الهيكلي الزراعي وتحرير السياسة التجارية الزراعية في هذا المجال. وتستعرض الدراسة بعض المعطيات التي تبرز انعدام الأمن الغذائي وتطور التبعية الغذائية للخارج، وسمات السياسات الزراعية (أي مجموعة الإجراءات والتشريعات والقوانين التي تتخذها الدولة تجاه القطاع الزراعي في سبيل تحقيق أهداف محددة تتضمنها الخطط الزراعية)التي ميزت العالم العربي بين الخمسينيات ونهاية السبعينات من القرن الماضي مبينين محدوديتها، قبل التطرق إلى التحول الجوهري في هذه السياسات مع اعتماد النموذج النيوليبرالي والرهان على التجارة والانخراط الواسع في السوق الرأسمالية العالمية لضمان الأمن الغذائي. كما تتطرق الدراسة لمخاطر التبعية الغذائية العربية إبان وقوع الأزمة الغذائية العالمية التي بينت انكشاف الاقتصادات العربية على السوق العالمية وهشاشة الأمن الغذائي من جراء تقلبات الأسعار العالمية للسلع الغذائية. وقد أدت هذه التبعية إلى الارتفاع المستمر لمستويات أسعار السلع الغذائية بالعالم العربي، مما دفع الحكومات العربية إلى اتخاذ سلسلة من السياسات والإجراءات للحد من هذه الآثار السلبية على الأمن الغذائي. وتؤكد الدراسة على أن تعميم النموذج النيوليبرالي التصديري بالعالم العربي غير ممكن نظرا لضعف الموارد الطبيعية من أراضي ومياه واعتبارا كذلك لكلفته الاجتماعية والبيئية الكبيرة. لهذا، يعتبر خيار الاعتماد على السيادة الغذائية كبديل قادر على ضمان الأمن الغذائي لكافة المواطنين إذا ما توفرت شروط تحقيقه، وتكمن على الخصوص في التركيز على الدور التنموي للدولة وبروز حركة اجتماعية قوية وإصلاح عميق للنظام التجاري العالمي يضمن تأطير المبادلات التجارية الزراعية والتنسيق من أجل ضمان استقرار أسعار السلع الغذائية والزراعية الأساسية.

ج. السياسات النيوليبرالية والعمل غير المهيكل بالمنطقة العربية

تبين الدراسة الثالثة كيف ساهمت سياسات الاقتصاد الكلي (السياسة المالية والسياسة النقدية ومحاربة التضخم بالأساس) وسياسات التجارة والاستثمار والسياسات التمويلية، إضافة إلى سياسات الخصخصة و"إصلاح" المؤسسات

المملوكة للدولة، في تنامي العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية والانتشار المزمن للاقتصاد غير النظامي في العديد من الدول العربية. كما تبرز الدور الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية بارتباط مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل، خاصة جراء ضغطها على البلدان المدينة قصد اعتماد سياسة مرونة سوق الشغل، مما ساهم في تدهور شروط العمل وتنامي هشاشة العمل والعمل غير المهيكل. وتظهر الدراسة تأثير تحرير التجارة والاستثمار من خلال سلاسل القيمة وشبكات الإنتاج العالمية الخاضعة للشركات المتعددة الجنسيات، حيث تتخصص البلدان العربية المصدرة في الحلقات الأضعف، أي تلك الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية والكثيفة العمالة غير المؤهلة. وتعتمد دراسة حالات قطاعات النسيج والألبسة ومنتجات الفواكه الحمراء وكذلك المناطق الصناعية المؤهلة كيف أن ضغط رأس المال العالمي من أجل خفض التكاليف والتكيف مع تقلبات السوق والتزويد السريع وفي الوقت المحدد للسوق، بالإضافة إلى التمييز على أساس النوع الاجتماعي، أدى إلى تنامي مظاهر الاستغلال والهشاشة والعمل غير المهيكل، خاصة بالنسبة للعمالة النسائية.

د. التعاون جنوب-جنوب: التجربة العربية

تحاول هذه الدراسة الربط بين الصعود المتنامي لدول الجنوب وتقوية مكانتها في مجالات السياسة والاقتصاد العالميين وبين انتشار مختلف أشكال التعاون جنوب-جنوب الذي لا يقتصر على المساعدة الإنمائية التقليدية (أي تقديم الإعانة المالية في شكل منح وقروض ميسرة)، بل يتعداها ليطال التجارة والاستثمار وتبادل الخبرات ونقل المعرفة والتكنولوجيا، الخ. وتبرز الدراسة التعارض الموجود بين نموذج التعاون الإنمائي جنوب-جنوب الذي يستلهم تصوره من "مبادئ باندونج" القائمة على احترام السيادة الوطنية والشراكة بين الأنداد وغياب المشروطية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية والمنفعة المتبادلة، من جهة، وبين المساعدة الإنمائية الرسمية المعتمدة من طرف بلدان الشمال التي تنبني على المشروطية، خاصة ما يتعلق بالتركيز على التوازنات الماكرو اقتصادية ومحاربة التضخم كمدخل أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي (أي الطرح النيوليبرالي) من جهة أخرى. كما تركز على التعاون الإنمائي العربي من حيث أهميته وتوزيعه الجغرافي والقطاعي وتقدم نظرة نقدية لمحتواه وأبعاده، خاصة بارتباط مع التحولات التي يشهدها العالم العربي بعد الثورات التي هزته في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١.

ه. تقييم نقدي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال التجربة المغربية

تتطرق الدراسة إلى تأثير "خصخصة" الخدمات العمومية على حقوق المواطن(ة) في مجال الماء والكهرباء والصرف الصلب. وتميز الدراسة بين الشكل التقليدي للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (ما يسمى بالتدبير المفوض) والأشكال الجديدة لهذه الشراكة، كما تعرض للإطار المؤسساتي الذي يؤطرها وتبرز الإشكالات التي يطرحها. وتركز الدراسة على التدبير المفوض لهذه الخدمات مبينة فشله في المساهمة في تفعيل الحقوق الاجتماعية للمواطن/ة، مبرزة أن المستفيد الأكبر من هذه التجربة هي الشركات المتعددة الجنسية التي أوكل إليها تدبير المرفق العام التابع للجماعات المحلية. كما تعرض لأشكال المقاومة الشعبية والتعبئة المجتمعية في مواجهة تغول الرأسمال الأجنبي الكبير واستحواذه على المرفق العمومي دون اعتبار للعدالة الاجتماعية والمساواة في الولوج إلى هذه الخدمات الحيوية.

و. سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية

تقدم الدراسة الأخيرة إضاءة على دور المؤسسات المالية الدولية في التأثير على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطن(ة) العربي(ة) من خلال التركيز على سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية، وتبين كيف إن تركيز صندوق الدولي على اعتماد السياسات التقشفية من طرف البلدان الأعضاء الذين يعانون من اختلال في التوازنات الماكرو اقتصادية تنعكس سلبًا على توفير الحماية الاجتماعية لكل المواطنين/ات بالعالم العربي. وتسلّط الدراسة الضوء على إشكالية دعم المواد الأساسية مبرزة مكامن الضعف في الحلول التي يقترحها صندوق النقد الدولي.

الفصل الاول

"شراكة متجددة" أم تكريس للتبعية وللتنمية الرثة؟

الفصل الاول:

شراكة متجددة" أم تكريس" للتبعية وللتنمية الرثة؟

المقدّمة

تهدف هذه الورقة البحثية إلى الإجابة على السؤال الرئيسي التالي:
إلى أيّ مدى تختلف «الشراكة المتجدّدة مع بلدان الجوار الجنوبي» التي اقترحها الاتّحاد الأوروبي على بلدان جنوب البحر المتوسّط في شباط/فبراير ٢٠٢١ عن النموذج النيوليبرالي الذي اتّصفت به العلاقات الأوروبية–المتوسّطية منذ إطلاق الشراكة الأورو–متوسّطية المعروفة أيضًا باسم «عملية برشلونة»، في عام ١٩٩٥؟ ويُرفَق هذا السؤال بسؤال آخر ضمنيّ عن نهج «المزيد من أجل المزيد» (المزيد من التكامل التجاري والاقتصادي لفائدة بلدان الجوار التي تلتزم بتطبيق الإصلاحات الديموقراطية) لمعرفة ما إذا كانَ لا يزال ممكنًا في ظلّ الشروط الجديدة المفروضة على بلدان جنوب البحر المتوسّط بعد الربيع العربي والأزمة الصحّية التي خلّفها مرض فيروس كورونا (كوفيد–١٩)؟ ما العناصر البديلة التي يمكننا اقتراحها في هذا الصدد، في المجالات التالية: التنمية الاقتصادية، والأزمة المتعدّدة الأبعاد المرتبطة بمرض فيروس كورونا (كوفيد–١٩)، واتّفاقيات التجارة الحرّة الشاملة والعميقة؟

ارتكزنا لمعالجة هذه المسألة على بحثٍ وثائقيّ وتحليليّ استندَ إلى الوثائق الصادرة عن الاتّحاد الأوروبي والمنشورات الأكاديمية والعلمية التي تتناول العلاقات الأوروبية–المتوسّطية. يستشهد البحث بالأوضاع في بعض بلدان جنوب البحر المتوسّط. ولكنْ للأسف، حالت اكراهات الجدولة الزمنية وظروف الأزمة الصحّية الناجمة عن مرض فيروس كورونا (كوفيد–١٩) دون إجراء مقابلات مع أشخاص من ذوي الخبرة في هذا المجال.

نستهلّ الورقة البحثية بلمحة تاريخية عن تطوُّر العلاقات بين بلدان جنوب البحر المتوسّط والاتّحاد الأوروبي، يليها في القسم الثاني تقييمٌ للسياسات التجارية والاستثمارية التي يعتمدها الاتّحاد الأوروبي حيال بلدان جنوب البحر المتوسّط، قبل التركيز في القسم الثالث على "خطّة منطقة المتوسّط " وقدرتها على المساهمة في التنمية الاقتصادية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لشعوب بلدان جنوب البحر المتوسّط. وسنُخصّص القسم الرابع لدراسة تأثير أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد–١٩) على بلدان جنوب البحر المتوسّط والدور الذي يلعبه الاتّحاد الأوروبي في الحدّ من آثارها السلبية. أمّا في القسم الخامس فسنُحلّل المخاطر التي سوف تنجم عن مشروع "اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة" الذي اقترحه الاتّحاد الأوروبي على بلدان جنوب البحر المتوسّط. وفي الختام، سنُقدّم توصيات لبناء علاقات بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط ترتكز على أُسُس التضامن والشراكة الحقيقية في مجال التجارة والاستثمار.

القسم الأوَّل: لمحة تاريخية عن العلاقات بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط

بعد الاستقلال، سعت البلدان المُؤسّسة للجماعة الأوروبية إلى تعزيز علاقاتها مع مستعمراتها السابقة في جنوب البحر المتوسّط من خلال شملها في نهج أُريد به أن يخدم مصالح أوروبا و«قيمها» (ولا سيّما «اقتصاد السوق» والديمقراطية الليبرالية وحقوق الإنسان). ومنذ سبعينيات القرن الماضي، اتُّخِذَت ثلاث مبادرات كبرى في هذا السياق، وهي «السياسة العامّة لمنطقة البحر المتوسّط PMG» (١٩٧٢–١٩٩٢)، و«الشراكة الأورو–متوسّطية» (١٩٩٥–٢٠٠٣)، وسياسة الجوار الأوروبية (٢٠٠٤–٢٠٢٠).

١.١ السياسة العامّة لمنطقة البحر المتوسّط

تهدف السياسة العامّة لمنطقة البحر المتوسّط إلى إضفاء طابع عام متجانس على علاقات الجماعة الأوروبية مع بلدان الجوار الجنوبي والشرقي للبحر المتوسّط من أجل «إضفاء الطابع الأوروبي» على الأفضليات الجمركية التي كانت تمنحها عدد من الدول الأعضاء في الإطار الاستعماري. أدّت السياسة العامّة لمنطقة البحر المتوسّط إلى توقيع اتّفاقات «تعاون» متعدّدة ضمنت الوصول الحرّ إلى سوق المنتجات الصناعية الخاصّة بالجماعة والمعاملة التفضيلية، لكن المحدودة، للمنتجات الزراعية، والبروتوكولات المالية. وتبعتها «سياسة متوسّطية متجدّدة» بعد سقوط جدار برلين، هدفت إلى ترسيخ العلاقات القائمة.

١.٢ الشراكة الأورو-متوسّطية

في أعقاب التحوُّلات الاستراتيجية التي شهدتها أوروبا في أوائل تسعينيات القرن الماضي (سقوط جدار برلين، وتوسيع الاتّحاد الأوروبي، ومخاطر الهجرة وبروز الأصولية الدينية، واتّفاقات «السلام» في الشرق الأوسط بعد اتّفاقات مدريد في عام ١٩٩٣، والمنافسة الجغرافية الاقتصادية بين أقطاب الثالوث الرأسمالي المهيمن على الاقتصادي العالمي– الولايات المتّحدة والاتّحاد الأوروبي واليابان)، اقترحَ الاتّحاد الأوروبي على «محيطه» (نستعمل مفهوم المحيط للدلالة على الطابع الطرفي الذي تحتله البلدان العربية المتوسطية مقارنة مع وضع «المركز» الذي يتمتع به الاتحاد الأوروبي تجاه هذه الأخيرة) في الجنوب إبرام شراكة من شأنها تحويل منطقة البحر المتوسّط إلى «منطقة سلام واستقرار وازدهار» من خلال دعم الانتقال إلى ما يسمى بـ«اقتصاد السوق»[١] وإقامة حوار سياسي وتعاون اجتماعي وثقافي.[٢] لقد سعى «مسلسل برشلونة» إلى اعتماد نهج أقاليمي، ولكنّه انطوى على إبرام اتّفاقات شراكة نتجت عن مفاوضات ثنائية بين الاتّحاد الأوروبي من جهة وبلدان البحر المتوسّط من جهة أخرى. وفي حين غطّت الشراكة الأورو–متوسّطية ثلاث مجالات (سياسية واقتصادية وثقافية)، شكّلَ المحور الاقتصادي، الهادف إلى إنشاء منطقة تجارة حرّة أورو–متوسّطية بحلول عام ٢٠١٠، عمودَها الفقري على ما يبدو.

١.٣ سياسة الجوار الأوروبية

في البداية، هدفَت الشراكة الأورو–متوسّطية إلى الترويج لـ«منطقة سلام واستقرار» تقوم على أساس الأمن التعاوني والشامل وتحترم حقوق الإنسان. غير أنَّ هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ والنتائج المتواضعة التي حقّقتها الشراكة بالنسبة لبلدان جنوب البحر المتوسّط وبطء التنفيذ بسبب الإدارة الأوروبية البيروقراطية الصعبة والدقيقة، ساهمت في إعادة تركيز المصالح الأوروبية على مكافحة الإرهاب وعلى الهجرة أيضًا. وتندرج سياسة الجوار الأوروبية في إطار «استراتيجية الأمن الأوروبية» لعام ٢٠٠٣ التي تضعها ضمن الأولويات الاستراتيجية للاتّحاد الأوروبي، بالإضافة إلى معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩ التي تنصّ في المادّة ٨، وتحديدًا في الفقرة ٣ على أنَّ «الاتّحاد يُقيم علاقات خاصّة مع بلدان الجوار بهدف إنشاء منطقة ازدهار وحُسن جوار ترتكز على قِيَم الاتّحاد وتتميّز بعلاقات وثيقة وسلمية قائمة على التعاون».

ونتيجةً لذلك، تتراجع أهمية الاعتبارات المتعلّقة بالإصلاحات السياسية والتنمية الاقتصادية، ولا سيّما إذا أخذنا في الاعتبار تحفُّظ الاتّحاد الأوروبي على استخدام نفوذه والاشتراطات للإطاحة بالأنظمة الاستبدادية التي يُفترَض بها أن تضمن استقرار جوار أوروبا الجنوبي.

تمسَّكَ الاتّحاد بأربع أولويات:
– دعم المجتمع المدني عن طريق برنامج تمكين المجتمع المدني
– دعم الإصلاحات الديمقراطية: بعثات مراقبة الانتخابات، والمؤسّسة الأوروبية من أجل الديمقراطية
– التكامل الاقتصادي: التفاوض على اتّفاقات التجارة الحرّة الشاملة والعميقة مع البلدان المنخرطة في عمليات الإصلاح الديمقراطي
– مسألة الهجرة: فتح حوارات حول الهجرة والتنقُّل والأمن بهدف إقامة الشراكات

تعتمد طريقة التنفيذ الرئيسية على مبدأ «تقديم المزيد من أجل الحصول على المزيد» الذي تحظى بموجبه البلدان التي تُضاعِف جهودها لتحقيق الإصلاحات الفعّالة والسريعة بدعم إضافي من الاتّحاد الأوروبي. وتهدف هذه الاشتراطات إلى تحفيز بلدان جنوب البحر المتوسّط على إحراز التقدُّم في الإصلاحات الديمقراطية.

١.٤ الشراكة المتجدّدة مع منطقة الجوار الجنوبي

«خطّة جديدة لمنطقة المتوسّط»[٣]، هو العنوان الفرعي لهذه المبادرة الجديدة التي تهدف إلى تعزيز الشراكة الأورو–متوسّطية من أجل مواجهة التحدّيات الجديدة التي تعترض بلدان جنوب البحر المتوسّط وتشمل الحوكمة والمناخ والبيئة والأمن، فضلًا عن المشاكل الاجتماعية–الاقتصادية (ولا سيّما النموّ الاقتصادي المنخفض الذي لا يتماشى مع النموّ السكّاني). واقترحَ الاتّحاد الأوروبي لهذه الغاية برنامجًا يرمي إلى تحقيق «تعافٍ أخضر، رقمي، مَرِن وعادل، مُسترشِدًا بخطّة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، واتّفاقية باريس والاتفاقية الخضراء الأوروبية».[٤]

يتمحور البرنامج المُقترَح حول العناصر الرئيسية التالية:
– ستُساهِم «الخطّة الاقتصادية والاستثمارية للجوار الجنوبي» في دفع عجلة الانتعاش الاجتماعي–الاقتصادي على المدى الطويل في المنطقة.
– مكافحة تغيُّر المناخ، والحدّ من الانبعاثات الضارّة، واستغلال الموارد بطريقة مستدامة، وتسريع التحوُّل في مجال الطاقة والتحوُّل البيئي.
– التزام متجدّد بسيادة القانون، وحقوق الإنسان والحرّيات الأساسية، والمساواة، والديمقراطية، والحكم الرشيد.
– مضافرة الجهود لمواجهة تحدّيات النزوح القسري والهجرة غير الشرعية، وتسخير حسنات الهجرة الشرعية بشكل فعّال، عن طريق الشراكات العالمية.

أمّا فيما يخصّ مجالات العمل التي من المرتقب اتّخاذ إجراءات ملموسة بشأنها، فهي تتعلّق بما يلي:
– التنمية البشرية والحكم الرشيد وسيادة القانون
– تعزيز القدرة على الصمود وبناء الازدهار واغتنام التحوُّل الرقمي
– السلام والأمن
– الهجرة والتنقُّل
– التحوُّل الأخضر: مواجهة آثار تغيُّر المناخ والطاقة والبيئة

سنعود في القسم الثالث لنتناول البُعد الاقتصادي لهذه «الشراكة المتجدّدة». لا بدّ من الإشارة أوّلًا إلى أنَّ الممثّل السامي للسياسة الخارجية للاتّحاد الأوروبي، جوزيب بوريل، لم يتردّد في الاعتراف بفشل، لا بل بإفلاس، المبادرات المختلفة التي أطلقها الاتّحاد الأوروبي حيال الجوار الجنوبي في منطقة البحر المتوسّط، مُعلِنًا أنَّ الوضع في هذه المنطقة «قد يبدو اليوم أسوأ ممّا كانَ عليه في عام ١٩٩٥ أو ٢٠١١» (مدوّنة الممثّل السامي، انطلاقة جديدة لمنطقة البحر المتوسّط، ٢/٣/٢٠٢١)، ولكنَّ الملاحظ إن نفس النهج النيوليبرالي ما زال يطبع بوضوح «الشراكة المتجدّدة مع الجوار الجنوبي»، هذا رغم إضافة بعض الاعتبارات المتعلّقة بـ«التنمية البشرية» التي تم حصرها في قضايا «الشباب والصحة». بالمقابل، تم التطرق بإسهاب إلى إشكاليات النزاعات والأمن والهجرة.

في ختام القسم الأوَّل، يتّضح أنَّ الاتحاد الأوروبي سعى دائمًا، عن طريق المبادرات الثلاث الواردة أعلاه، إلى تأكيد هيمنته على «محيطه» في جنوب البحر المتوسّط، في حين تحولت وعود تحقيق السلام والأمن والازدهار المشترك إلى مجرد سراب.

فاندلاع ثورات الربيع العربي والاضطرابات التي أعقبته أبانت بالملموس أنَّ منطقة جنوب وشرق البحر المتوسّط ما زالت غير مستقرّة. ولا يبدو بأن مبادرة «الشراكة المتجدّدة» التي طرحها الاتحاد الأوروبي ستغير شيئًا في هذا الواقع كما سنبين في القسم الثالث من هذه الدراسة.

القسم الثاني: قراءة نقدية للسياسات التجارية والاستثمارية، أو الوعود التي نكثت بها الشراكة الأورو–متوسّطية وسياسة الجوار الأوروبية

إن المنطق الاقتصادوي القائل «إنَّ تحرير التجارة يؤدّي إلى التنمية الاقتصادية ونشر القِيَم الليبرالية (ولا سيّما الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان)» قد تحول إلى سراب، وشهدنا في الواقع تهميشًا وتبعية أكبر لبلدان جنوب البحر المتوسّط في علاقاتها مع الاتحاد الأوروبي، وتفاقمًا لظاهرة «التنمية الرثة» (lumpen-développement).

١.٢ المقاربة العامة

شكَّلَ منطق التجارة الحرّة كوسيلة للتنمية الاقتصادية من خلال تحفيز الاستثمار الخاصّ (ولا سيّما الأجنبي، أي الأوروبي) أساس الشراكة الأوروبية المتوسّطية قبل توسيع نطاقه في إطار سياسة الجوار الأوروبية.

ومن المُفترَض أن تسعى التجارة الحرّة في إطار الشراكة الأورو–متوسّطية إلى تكرار التجربة «الناجحة» لدمج بلدان مثل اليونان وإسبانيا والبرتغال في الجماعة الأوروبية. وهذا ما أكّده فنسان كوبان عندما قال: «شجَّعَ تعرُّض النسيج الصناعي المحلّي لاختبار المنافسة الأجنبية (الأوروبية في هذه الحالة) على إعادة تنظيم القطاع وتحقيق مكاسب إنتاجية كبيرة في هذه البلدان».[٥] ومن المتوقّع أن تؤدّي العملية نفسها إلى تحفيز العرض في القطاعات الإنتاجية في اقتصادات بلدان جنوب البحر المتوسّط من خلال إخضاعها لمنافسة دولية متزايدة في إطار إنشاء منطقة تجارة حرّة أورو–متوسّطية بحلول عام ٢٠١٠. وعلى المدى الطويل، من المتوقّع أن تؤدّي هذه العملية إلى زوال صناعات استبدال الواردات غير التنافسية وإعادة تخصيص الموارد لصلح قطاعات التصدير التي تتمتّع فيها بلدان جنوب البحر المتوسّط بامتياز نسبي. وعلى نحو مماثل، يجب أن تُشجِّع الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية والنيوليبرالية، ومن بينها تحسين مناخ الأعمال، جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة..» (المرجع نفسه).

وفيما يتعلّق بسياسة الجوار الأوروبية، يرتكز تعزيز الإدماج في السوق الموحّدة في المقام الأوّل على الإصلاحات المؤسّسية أكثر من الاقتصار على تحرير التجارة من خلال حذف الحواجز الجمركية، وذلك بفضل التقارب التنظيمي (أي اعتماد تشريعات الاتّحاد الأوروبي من طرف بلدان جنوب وشرق البحر المتوسط). على سبيل المثال، يهدف الوضع المتقدّم الذي منحه الاتّحاد الأوروبي للمغرب، على المدى الطويل، إلى إنشاء فضاء اقتصادي مشترك بين الاتّحاد الأوروبي والمغرب، يتميّز بإدماج واسع النطاق للاقتصاد المغربي في اقتصاد الاتّحاد الأوروبي من خلال اعتماد المعايير والنظم المعمول بها داخل الفضاء الاقتصادي الأوروبي. ويتطلب تحقيق هذا الهدف تنفيذ إجراءات مشتركة في أربع مجالات متكاملة هي: (أ) التقارب بين الإطار التشريعي المغربي وتشريعات الاتّحاد الأوروبي (اعتمد المغرب مثلًا في العقد الماضي قوانين مستوحاة من النصوص التشريعية الأوروبية على غرار قانون المنافسة وقانون حماية الملكية الصناعية)، و(ب) إبرام اتفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة، و(ج) التعاون الاقتصادي والاجتماعي، و(د) انضمام المغرب إلى الشبكات عبر الأوروبية والتعاون القطاعي.

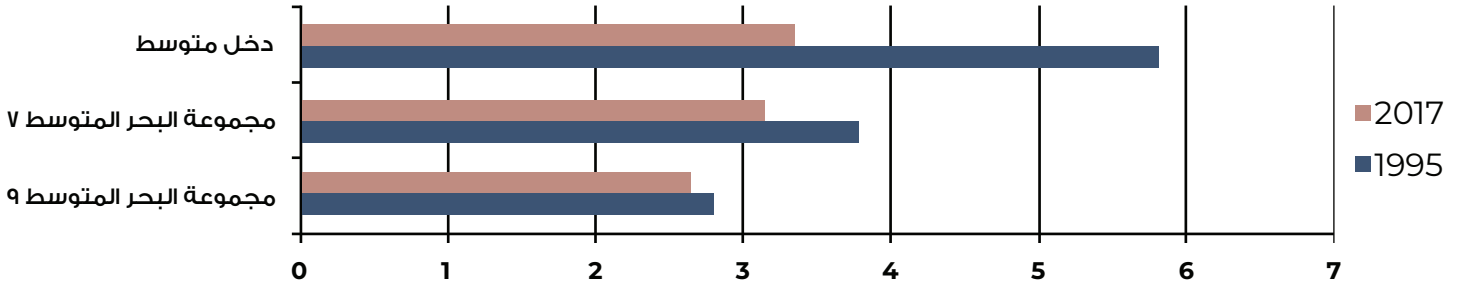
ويأمل المسؤولون أن تتبلور الفوائد الاقتصادية لهذه الإصلاحات من خلال تحسين القدرة التنافسية للشركات، وضمان جودة المنتجات وسلامتها، وبالتالي تعزيز حماية المستهلكين المغاربة الذين سيستفيدون مباشرةً من هذا التقارب مع المعايير الأوروبية. كما ينظر صناع القرار أن يؤدّي اعتماد الأنظمة والقوانين الجديدة وهيئات الرقابة إلى جذب المستثمرين الأجانب. «سيجري تسهيل التصدير إلى الاتّحاد الأوروبي الذي يُعدّ سوقًا مُحتمَلة من ٥٠٠ مليون مستهلك، وتعزيز الاندماج في السوق الداخلية الأوروبية، لأنّ المنتجات المصنّعة أو المنتجة محلّيًا في المغرب ستتمكّن من مغادرة الأراضي المغربية مع علامات ومعايير الجودة التي حالَ غيابُها لغاية الآن دون إمكانية تصديرها».[٦]

٢.٢ الوعود التي نكثت بها الشراكة الأورو-متوسّطية

١.٢.٢ الفروقات في مستويات المعيشة ووهم اللحاق بالركب

خلافًا للطموحات المزعومة للاتّحاد الأوروبي بتحقيق «الازدهار المشترك» مع بلدان جنوب البحر المتوسّط من خلال تقارب مستويات المعيشة، شهدنا ركودًا في عملية التقارب هاته. وفي حين فاق نصيب الفرد من الناتج المحلّي الإجمالي على أساس تعادل القوّة الشرائية لدى الأوروبيين نصيب الفرد من الناتج المحلّي الإجمالي في البلدان المتوسّطية الشريكة السبعة (الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس وفلسطين) في عام ١٩٩٥ بـ ٣.٨ مرّات، بقي هذا الفارق مرتفعا في عام ٢٠١٧ وحيث بلغَ ٣.١ (مراجعة الرسم البياني ١).

الرسم البياني ١: مقارنة الفجوة النسبية* في نصيب الفرد من الناتج المحلّي الإجمالي على أساس تعادل القوّة الشرائية بين البلدان النامية والناشئة والاتّحاد الأوروبي في عامَيْ ١٩٩٥ و٢٠١٧



المصدر: أوجييه ب، وتساكاس ك، ومولي س، ومقدّم، وفنتورا ج، القطاع الخاصّ في بلدان البحر المتوسّط، الاختلالات والفُرَص الرئيسية في ريادة الأعمال الاجتماعية (Le Secteur Privé dans les Pays Méditerranéens, principaux dysfonctionnements et opportunités de l'entrepreneuriat social)، المنتدى الأورو–متوسّطي لمعاهد العلوم الاقتصادية (Femise)، تقرير عام ٢٠١٩.

على نحو مماثل، بلغت الفروقات في معدّل النموّ السنوي لنصيب الفرد من الناتج المحلّي الإجمالي نسبة عالية جدًا بين أوروبا وآسيا الوسطى من جهة (٣.٢٠%) والبلدان المتوسّطية الشريكة السبعة من جهة أخرى (١.٨٣%) في خلال الفترة الممتدّة بين عامَيْ ١٩٩٥ و٢٠١٧.

الجدول ١: متوسّط معدّل النموّ السنوي لنصيب الفرد من الناتج المحلّي الإجمالي على أساس تعادل القوّة الشرائية بين عامَيْ ١٩٩٥ و٢٠١٧

حسب الدولة		حسب المنطقة	
الجزائر	1,86	مجموعة المتوسط ٩	1,99
مصر	2,41	مجموعة المتوسط ٧	1,83
إسرائيل	1,63	شرق آسيا والهادئ	6,78
الأردن	1,02	أوروبا وآسيا الوسطى	3,20
لبنان	0,58	أميركا اللاتينية والكاريبي	1,33
المغرب	2,59	أفريقيا جنوب الصحراء	1,89
تونس	2,63	الدخل المتوسط الأعلى	4,42
تركيا	3,41	الدخل المتوسط الأدنى	3,75
فلسطين	1,66	الدخل المتوسط	4,04

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، حسابات المؤلف (مجموعة المتوسط ٩: الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، المغرب، تونس، تركيا، فلسطين – مجموعة المتوسط ٧: مجموعة المتوسط ٩ ما عدا إسرائيل وتركيا)

٢.٢.٢ تحول الاندماج في السوق الأوروبية إلى فك ارتباط غير مرغوب فيه

على عكس ما كانَ مؤمل، لم تُعزّز اتّفاقات التجارة الحرّة التكامل التجاري بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط. في الواقع، تفقد هذه البلدان شيئًا فشيئًا نصيبها من معاملات الاتحاد الأوروبي التجارية مع باقي بلدان المعمور. وبالاستناد إلى معطيات الجدول ٢، يتبيّن مثلًا أنّ حصّة بلدان جنوب البحر المتوسّط الستّة (الجزائر، ومصر، والأردن، ولبنان، والمغرب، وتونس) من الواردات من خارج الاتّحاد الأوروبي انخفضت من ٣.٣٦% في عام ٢٠٠٨ إلى ٢.٧% في عام ٢٠١٨. وإذا استثنينا الجزائر التي تعتمد تجارتها الخارجية بدرجة كبيرة على تقلّبات أسعار النفط في السوق العالمية، تصبح هذه الحصّة في السوق هامشية وراكدة (١.٦% في عام ٢٠٠٨ و١.٧% في عام ٢٠١٨). تنطبق الملاحظة نفسها على حصّة واردات بلدان جنوب البحر المتوسّط الستّة من الاتّحاد الأوروبي التي انخفضت من ٣.٩٨% في عام ٢٠٠٨ إلى ٣.٩١% في عام ٢٠١٨ (وسجلت ارتفاعًا طفيفا من ٢.٩١% في عام ٢٠٠٨ إلى ٣% في عام ٢٠١٨ من دون الجزائر).

الجدول ٢: قيمة التجارة الدولية من البضائع مع بلدان جنوب البحر المتوسّط في إطار سياسة الجوار الأوروبية، اقتصادات الاتّحاد الأوروبي ببلدانه السبعة والعشرين (مليون يورو)

	واردات الاتحاد الأوروبي (٢٧) من الشركاء		صادرات الاتحاد الأوروبي (٢٧) إلى الشركاء		الميزان التجاري للاتحاد الأوروبي مع الشركاء	
الجزائر	27202	18435	15074	18510	-12128	75
مصر	7491	7640	11653	18000	4162	10360
إسرائيل	10009	12406	12572	19413	2563	7007
الأردن	276	273	2698	3293	2423	3019
لبنان	296	273	2698	3293	2423	3019
ليبيا	34137	16117	5511	4372	-28626	-11745
المغرب	7986	15366	13859	22476	5873	7110
فلسطين	6	14	57	235	52	221
تونس	9036	9963	9651	11445	615	1482

ملاحظة: بناء على تقارير الدول الأعضاء

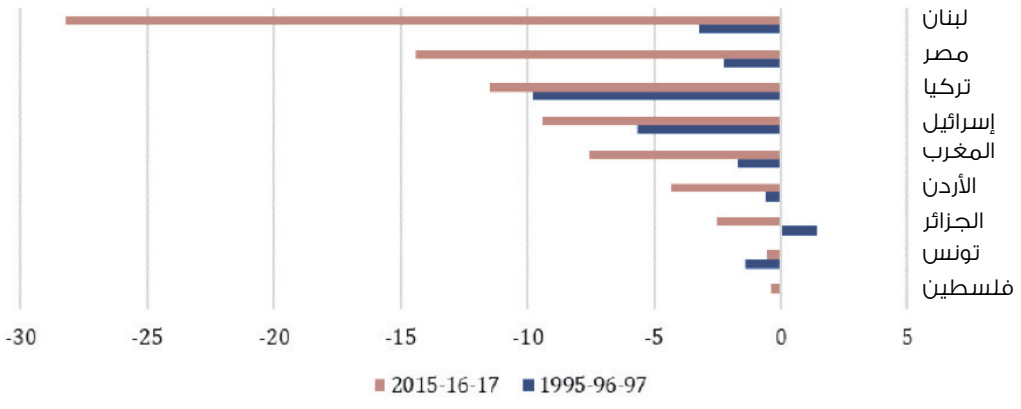
المصدر: المكتب الإحصائي للاتّحاد الأوروبي، الإحصاءات بشأن بلدان سياسة الجوار الأوروبية: الجنوب، نسخة عام ٢٠٢٠.

٣.٢.٢ تفاقم التبادل غير المتكافئ وضعف التخصّص في السلع والخدمات الكثيفة تكنولوجيا

يُظهر الرسم ٢ تدهورًا ملحوظًا في الميزان التجاري للبلدان المتوسّطية لصالح الاتّحاد الأوروبي منذ إطلاق الشراكة الأورو–متوسّطية في عام ١٩٩٥ وحتّى عام ٢٠١٧، ولا سيّما في بلدان جنوب البحر المتوسّط، أي لبنان ومصر والمغرب والأردن والجزائر (وحدها تونس تمكّنت من تحقيق فائض في الميزان التجاري). يُعزى تدهور الميزان التجاري إلى عوامل متعدّدة، ولا سيّما انخفاض القدرة التنافسية الدولية لبلدان جنوب البحر المتوسّط المتضرّرة أيضًا من «الاستثناء الزراعي» (أي السياسة الزراعية الحمائية للاتحاد الأوروبي)، فضلًا عن التخصّص في منتجات ذات محتوى تكنولوجي منخفض. فيما يتعلّق بهذا الجانب، نُلاحظ أنَّ حصّة المنتجات ذات التقنية العالية من الصادرات لا تتجاوز ٤% وأنَّ حصّة المنتجات ذات التقنية المتوسّطة تبلغ ١٨% على الرغم من التحسُّن المُسجَّل في حالتَيْ تونس والمغرب (ازدادت حصّتاهما من المنتجات ذات التقنية العالية على التوالي من ٣% و٠% في عام ١٩٩٥ إلى ١٣% و٥% في عام ٢٠١٧).

أخيرًا، لا بدّ من التشديد على أنَّ تدهور الميزان التجاري يعكس التبادل غير المتكافئ الذي تتّسم به التجارة بين بلدان جنوب البحر المتوسّط والاتّحاد الأوروبي، والذي يؤدّي إلى تحويل فائض مالي متعاظم لصالح هذا الأخير، معززًا بذلك عملية الاستقطاب الرأسمالي لصالح «المركز» (أي الاتحاد الأوروبي) على حساب «الأطراف» (البلدان العربية المتوسطية).

الرسم البياني ٢: ميزان التجارة بين البلدان المتوسّطية والاتّحاد الأوروبي في عامَيْ ١٩٩٥ و٢٠١٧

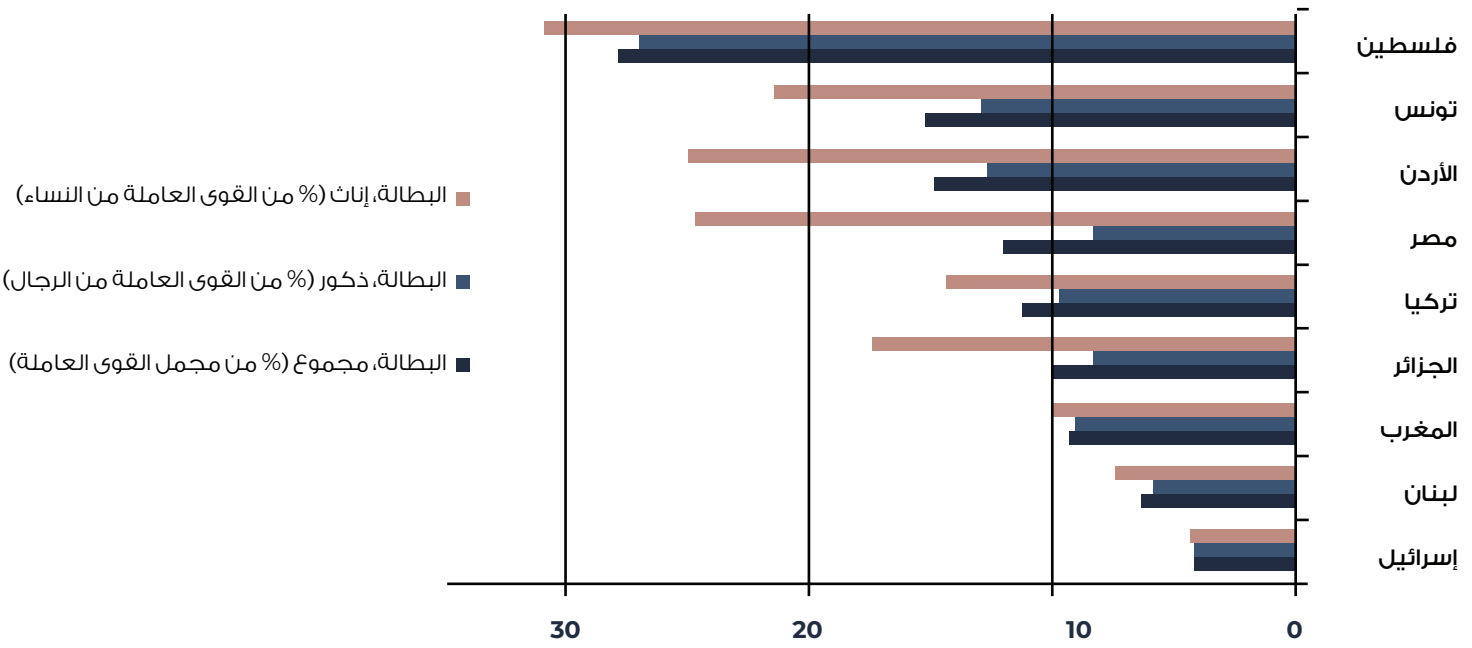


المصدر: من أوجييه ب، وتساكاس ك، ومقدّم، ومولي س، وفنتورا ج، المرجع المذكور، ٢٠١٩.

- بطالة مستمرّة

تُشكِّل معدّلات البطالة المرتفعة في بلدان جنوب البحر المتوسّط والعالم العربي بشكل عام، مصدر قلق، ولا سيّما البطالة في صفوف النساء والشباب وحاملي الشهادات. في المتوسّط، يبلغ هذا المعدّل ١٢.٤% ويتجاوز بأشواط المعدّلات المُسجَّلة في المناطق الجنوبية الأخرى (٤.١% و٨.٣% في بلدان شرق آسيا والمحيط الهادئ [٧]). ويخفي متوسّط معدّل البطالة تفاوتات كبيرة حسب النوع الاجتماعي، إذ يفوق معدّل البطالة لدى النساء معدّل البطالة لدى إجمالي القوى العاملة (الرسم البياني ٣).

الرسم البياني ٣: معدّل البطالة الإجمالي مُصنَّف بحسب النوع الاجتماعي في البلدان المتوسّطية الشريكة في عام ٢٠١٧ (تقديرات منظّمة العمل الدولية)



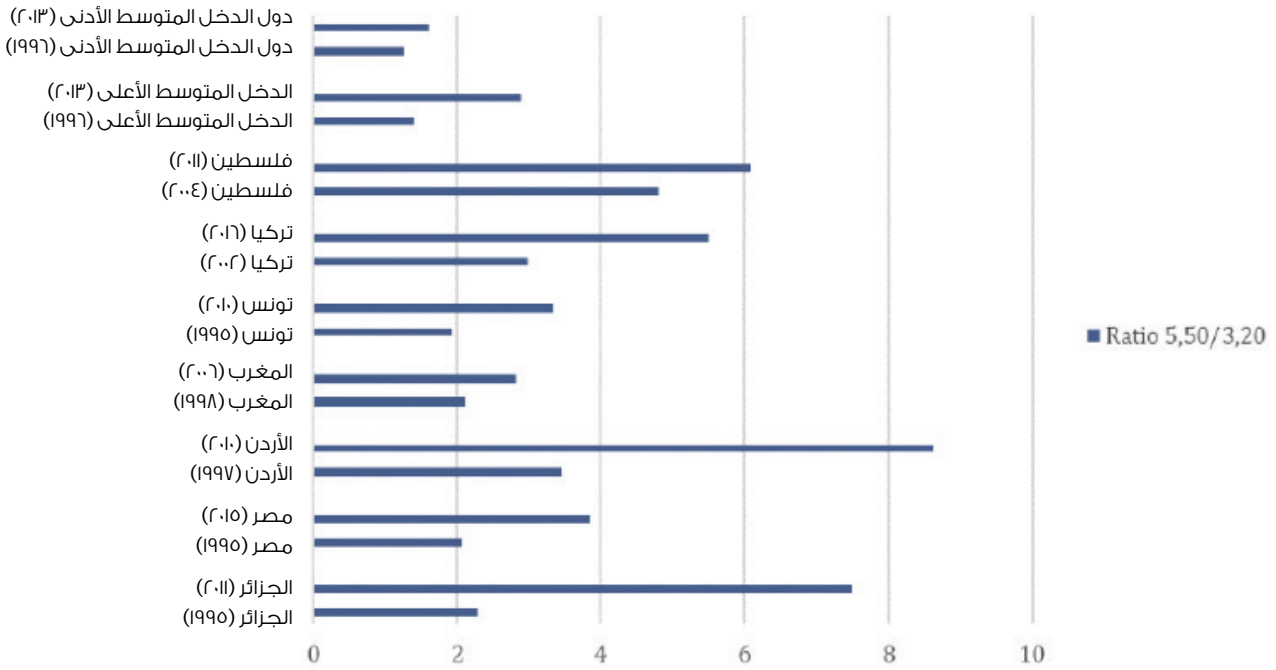
المصدر: مؤشّر التنمية العالمية لعام ٢٠١٨، البنك الدولي

فيما يتعلّق بالبطالة لدى الشباب، يَصل متوسّط معدّل البطالة إلى ٢٧%، أي إلى نسبة تفوق بأشواط المعدّلات المُسجَّلة في بلدان الجنوب الأخرى (١١% في بلدان شرق آسيا والمحيط الهادئ و١٨.٥% في بلدان أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (أوجييه ب. وآخرون). ويَصل متوسّط معدّل البطالة في صفوف الخرّيجين إلى مستويات مقلقة ويبلغ ٢٩% (يمثّل أكثر من ضعف معدّل البطالة الإجمالي)، ويُشكّل قنبلة موقوتة حقيقية في البلدان المتوسّطية الشريكة (المرجع نفسه).

تفاقم الهشاشة واتساع رقعة الاقتصاد غير المنظم.

تُعتبَر مستويات الفقر المدقع منخفضة في بلدان جنوب البحر المتوسّط، بخلاف مستويات الهشاشة. يُشير مصطلح «الهشاشة» إلى نسبة الأفراد الذين يعيشون على عتبة خطّ الفقر ويمكنهم الوقوع في براثن الفقر عند حصول أيّ صدمة. يُقاس مؤشّر الهشاشة بنسبة عدد السكّان الذين يعيشون تحت عتبة ٥.٥ دولار إلى عدد السكّان الذين يعيشون تحت عتبة ٣.٢ دولار، وقد ارتفع هذا المؤشّر في جميع بلدان جنوب البحر المتوسّط (الرسم البياني ٤). وأفاد باحثو المنتدى الأورو–متوسّطي لمعاهد العلوم الاقتصادية («فيميز») أنّه «بالمقارنة مع البلدان الناشئة الأخرى، ارتفعت قابلية الوقوع في براثن الفقر في البلدان المتوسّطية أكثر من غيرها» [٨] (أوجييه ب. وآخرون، المرجع المذكور).

الرسم البياني ٤. مؤشّر قابلية الوقوع في براثن الفقر في السنة الأولى والأخيرة المتوفّرة

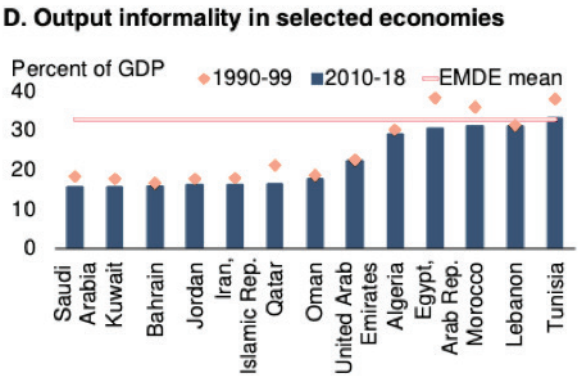


المصدر: من أوجييه ب. وآخرين، المنتدى الأورو–متوسّطي لمعاهد العلوم الاقتصادية ("فيميز")، ٢٠١٩

يندرج تفاقم هشاشة الأوضاع المادية لفئات واسعة من السكان ضمن انتشار واسع للاقتصاد غير النظامي في بلدان جنوب البحر المتوسّط. وعرفَ بالتالي العمل غير المهيكل في بلدان جنوب البحر المتوسّط منحًى تصاعديًا منذ منتصف سبعينيات القرن الماضي، فازدادت نسبته من ٣٩.٦% في فترة ١٩٧٥/١٩٧٩ إلى ٥٣% في فترة ٢٠٠٥/٢٠١٠. وبلغت هذه النسبة ٧٨.٥% في المغرب و٥١.٢% في مصر في خلال فترة ٢٠١٠–٢٠٠٥ و٥١.٨% في لبنان (في فترة ٢٠٠٠–٢٠٠٤).[٩]

تُظهر بيانات حديثة من البنك الدولي[١] أنَّ حجم الاقتصاد غير المنظّم الذي يُقاس عن طريق الإنتاج في هذا القطاع لم يتغيّر كثيرًا في بلدان جنوب البحر المتوسّط بين فترتَيْ ١٩٩٩–١٩٩٠ و٢٠١٨–٢٠١٠، باستثناء مصر التي سجّلت انخفاضًا في «الإنتاج غير النظامي» (الرسم البياني المدرّج ١).

الرسم البياني المدرّج ١: إنتاج الاقتصاد غير النظامي في بعض البلدان



المصدر: فرنسيسكا أونسورج وشو يو (محرّرتان). التأثير السلبي الطويل الأمد للطابع غير النظامي: التحدّيات والسياسات (The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies)، البنك الدولي، ٢٠٢١.

* EMDE: الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية

صحيحٌ أنَّ انتشار الاقتصاد غير النظامي قد يُعزى إلى عوامل متعدّدة (ولا سيّما التعقيدات الإدارية المعقّدة، والنموّ السكّاني، والرغبة في التهرّب من الضرائب، إلخ.)، ولكنَّ السياسات النيوليبرالية التي طبّقتها بلدان جنوب البحر المتوسّط منذ ثمانينيات القرن الماضي قد ساهمت بدرجة كبيرة في ذلك. في الواقع، شكّلَ تراجُع فُرَص العمل في القطاع العام نتيجة تدابير التكيّف الهيكلي وعدم قدرة القطاع الخاصّ على تولّي زمام الأمور، وتدمير صناعات استبدال الواردات، والإدماج في سلاسل القيمة العالمية بحثًا عن اليد العاملة الرخيصة والهشّة، كلها عوامل ساهمت في تفاقم ظاهرة «التنمية الرثة» (وتعني تحقيق نسبة متواضعة من النمو الاقتصادي يصاحبها تفاقم الطابع غير الرسمي للاقتصاد وانتشار مظاهر الفقر والهشاشة والاقصاء الاجتماعي) في بلدان جنوب البحر المتوسّط (السعدي م. س، السياسات النيوليبرالية والعمل غير المهيكل في المنطقة العربية، شبكة المنظّمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، ٢٠١٦).

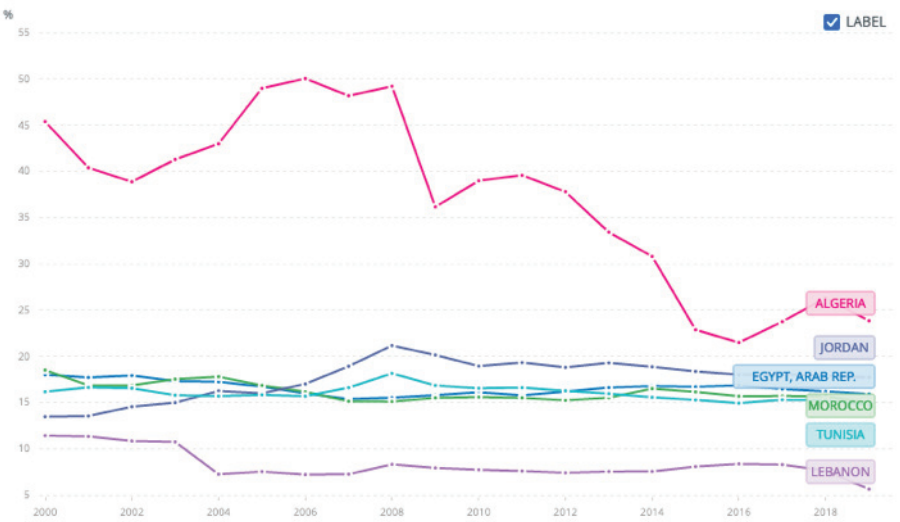
٣.٢ خرافة التبادل الحرّ كرافعة للتنمية

تتعدَّد الأسباب وراء فشل اعتماد التبادل الحر في الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويُعزى السبب الأوّل إلى التاريخ الاقتصادي الذي يُظهر أنَّ «هذا الأمر هو مجرد خرافة لا أساسَ لها من الصحّة، إذ بنت البلدان التي تنتصر حاليا لاعتماد التبادل الحر في علاقاتها مع باقي بلدان العالم، وفي طليعتها الولايات المتّحدة والمملكة المتّحدة، قوّتها بفضل السياسة الحمائية التي أصبحت تُشيطنها لاحقًا».[11] ونتيجةً لذلك، «يُحكَم بالفشل على اتّفاقات التجارة الحرّة التي تشمل بلدانًا تختلف مستويات إنتاجيتها بدرجة كبيرة، لأنَّ البلدان الفقيرة ستُدرِك أنَّ التنمية لن تتحقق وفقا لهذه المقاربة»[12]. ويواصل الاتّحاد الأوروبي لغاية اليوم حماية قطاعه الزراعي من خلال «السياسة الزراعية المشتركة» الشهيرة، متذرعًا بأهمية الوظائف المتعدّدة التي يضطلع بها هذا القطاع، أي حماية البيئة والحفاظ على المناظر الطبيعية والعمالة الريفية، بالإضافة إلى إنتاج الأغذية والألياف. والحال أنَّ «إنتاج المواد الأوّلية في ظروف السوق (أو في ظروف شبيهة لها) لم يعد يسمح للزراعة بأداء الوظائف الأخرى للزراعة بطريقة يعتبرها المواطنون مُرضية».[13]

أمّا السبب الثاني فيرتبط بفشل «الرهان على الانفتاح» الذي كانت تقوم عليه الشراكة الأورو–متوسّطية. تتعدَّد العوامل الكامنة وراء هذا الفشل: أوّلًا، لا يمكن تحقيق فرضية إعادة تخصيص الموارد لصالح أنشطة التصدير الأكثر إنتاجية بسبب «الاستثناء الزراعي» (أي عدم توسيع نطاق التجارة الحرّة ليشمل القطاع الزراعي). ثانيًا، أدى تعرض صناعات استبدال الواردات للمنافسة غير المتكافئة من قبل المنتوجات الأوروبية الأكثر إنتاجية إلى اختفاء عدد غير يسير منها، في حين فقدت الصناعات التصديرية (ولا سيّما قطاع المنسوجات والملابس) من حصصها في السوق الأوروبية لصالح المنافسين الآسيويين (الرسم البياني ٥). وقد نجم عن هاتين العمليتين المتزامنتين تراجع مقلق لنصيب الصناعة التحويلية في الناتج الداخلي الخام وتَمثّلَ عاملٌ آخر أكثر خطورة بإطلاق عملية تراجع للصناعة، سابقة لأوانها، بسبب «أثر المِقَصّ» الذي بيناه. كما نجم عن هذا الوضع إلى انسحاب عدد كبير من رجال الاعمال المحليين من الصناعة التحويلية لصالح الأنشطة الخدماتية والريعية غير المهددة من طرف المنافسة الخارجية (ولا سيّما قطاع العقارات، والشؤون المالية، والسياحة، وتجارة السوبر ماركت، إلخ. مراجعة حالة المغرب).[14]

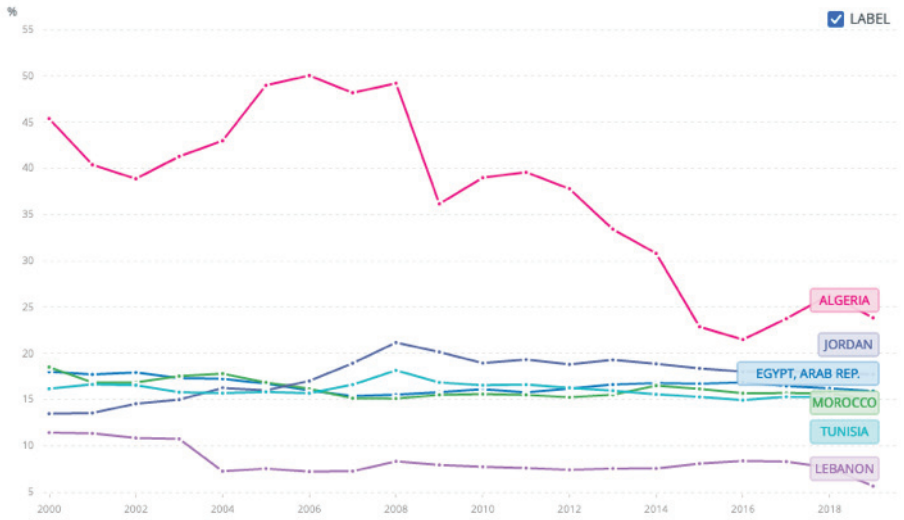
الرسم البياني ٥: تطوُّر حصّة الصناعة التحويلية في الناتج المحلّي الإجمالي (%) في بلدان جنوب البحر المتوسّط

المصدر: مؤشر التنمية العالمية لعام ٢٠٢١



على صعيد آخر، لم تبصر الاستثمارات المباشرة الأجنبية التي طال انتظارها النور، لأنَّ الشروط الأساسية للجاذبية (الدينامية الاقتصادية، والبنية التحتية الحديثة، واليد العاملة المؤهّلة و«الرخيصة»، والنسيج الصناعي المحلّي الفعّال) لم تتحقّق بعد توقيع اتّفاق التجارة الحرّة الذي سعى إلى ربط بلدان جنوب البحر المتوسّط بالاتّحاد الأوروبي.[15]

الرسم البياني ٦: مؤشّر التنمية العالمية لعام ٢٠٢١



أخيرًا، لم تكفِ المساعدة المالية التي قدّمها الاتّحاد الأوروبي بموجب برامج ميدا (MEDA) للتعويض عن الخسائر الناجمة عن تحرير التجارة. ووفقًا لمارتن [١٦]، لم تتجاوز قيمة الدعم المالي المُقدَّم لهذا الغرض مبلغ ٣ يورو لكلّ فرد من السكّان في خلال الفترة الممتدّة بين عامَيْ ١٩٩٥ و٢٠٠٦.

(القسم الثالث: «الشراكة المتجدّدة» (أو الخطّة الجديدة لمنطقة المتوسّط

نستعرض أوّلًا البنود الرئيسية للشراكة «المتجدّدة» (أو الخطّة الجديدة لمنطقة المتوسّط) في الميدان الاقتصادي قبل قراءتها قراءةً نقدية. تقوم حجّتنا الرئيسية على أنَّ الشراكة المتجدّدة تكرس الاختيارات النيوليبرالية التي ميّزت العلاقات الاقتصادية والمالية بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط لغاية اليوم، وأدت إلى استفحال ظاهرة التنمية الرثة.

١.٣ البنود الرئيسية للشراكة «المتجدّدة» في الميدان الاقتصادي.

١.١.٣ قضايا «التنمية الاقتصادية»

يتناول مجال العمل رقم ٢ قضايا التنمية الاقتصادية تحت عنوان «تعزيز القدرة على الصمود والازدهار والاستفادة من التحوُّل الرقمي». تهدف الإجراءات المخصّصة لهذا المجال إلى «دعم الاقتصادات الدامجة والمَرِنة والمستدامة والمتّصلة».

يجب أن تبقى قدرة الاقتصاد على الصمود في مواجهة الصدمات على رأس الأولويات في إطار «التعاون مع بلدان جنوب البحر المتوسّط»، خاصة في سياق تطغى عليه جائحة فيروس كورونا (كوفيد١٩-). لهذا، ينبغي العمل على ضمان استقرار الاقتصاد الكلّي لبلدان جنوب البحر المتوسّط من خلال تزويدها بـ«هامش من الأمن الاقتصادي» لحمايتها من «الصدمات المستقبلية ومعالجة تحدّيات ميزان المدفوعات، بما في ذلك ديناميكيات الديون غير المستدامة»[١٧]. ومن المنتظر أن يُساعد تحسين «مناخ الأعمال» على «إعادة الثقة للقطاع الخاصّ المحلّي والدولي، وجذب المستثمرين وزيادة التجارة». غير انّ الاتّحاد الأوروبي يشترط الالتزام بـ«التنفيذ المتّسق والفعّال للإصلاحات الاقتصادية والحوكمة» في هذه المجالات لتقديم دعمه لبلدان جنوب المتوسط.

من أجل تحرير الإمكانات الاقتصادية لبلدان جنوب البحر المتوسّط، يُشدِّد الاتّحاد الأوروبي على التجارة والاستثمار من خلال «التقليل من الحواجز غير الجمركية وخفض تكاليف التجارة». يرتبط ذلك أيضًا بالاستناد إلى شبكة اتّفاقيات الشراكة الحالية والمفاوضات المتعلّقة بمنطقة التجارة الحرّة العميقة والشاملة الجارية مع المغرب وتونس لتشمل مجالات «تيسير الاستثمار، والتنمية المستدامة، والاستثمار، والخدمات، عندما يكون ذلك مناسبًا»[١٨] (المفوّضية الأوروبية، المرجع نفسه).

ولتحقيق هذه الالتزامات، يتم التركيز على سلسلةٌ من الإجراءات، أبرزها: «تطوير ودعم مصفوفات إصلاح مشتركة تتمحور حول مناخ الاستثمار وبيئة الأعمال»؛ و-«دعم المبادرات لمساعدة الشركاء في جذب واستبقاء فُرَص تنويع سلاسل القيمة

في قطاعات مختارة»؛ و–«دعم التقارب التنظيمي في جميع مجالات النقل...، في اطار مشاريع النقل الأورو–متوسّطية».

يندرج تمويل هذا البرنامج ضمن «خطّة اقتصادية واستثمارية للجوار الجنوبي»، اذ يقترح الاتّحاد الأوروبي أن يُخصّص لها «ما يَصِل إلى ٧ مليارات يورو في إطار أداة الجوار والتنمية والتعاون الدولي». يجب أن يُشكّل هذا الدعم المالي رافعة لتعبئة «استثمارات خاصّة وعامّة تَصِل إلى ٣٠ مليار يورو في منطقة الجوار الجنوبي».

٢.١.٣ بعض جوانب هذه البنود الإيجابية

لا شكَّ في أنَّ «الشراكة المتجدّدة» تتضمّن بعض العناصر الايجابية بالاهتمام بالمؤسّسات الصغيرة والمتوسّطة والاقتصاد الاجتماعي؛ إذ يعتزم الاتّحاد الأوروبي «العمل مع المؤسّسات المالية الدولية لتطوير نهج شامل للإدماج المالي، بما في ذلك التمويل الصغير وتمويل المشاريع الاجتماعية، واستخدام الأدوات المالية الجديدة، بما في ذلك رأس المال الاستثماري وجوانب الأعمال والتأثير على التمويل». وينبغي أخيرًا ذكر التركيز على البحث والابتكار، ولا سيّما من خلال المشاركة في البرنامج– إطار «Horizon Europe».

٢.٣ تحليل نقدي للبنود ذات الطابع الاقتصادي

على الصعيد المفاهيمي، يُركّز الاتّحاد الأوروبي على ضرورة تعزيز «قدرة دول الجوار الجنوبي ومجتمعاته على الصمود في وجه الصدمات». وفي هذا الصدد، تجدرُ الإشارة إلى هذا المقتطف من مداخلة الممثّلة العليا، فريديريكا موغيريني، أمام المجلس الأوروبي في بروكسل في حزيران/يونيو ٢٠١٦ حيث أكّدت أنّه «من مصلحة مواطنينا الاستثمار في قدرة الدول والمجتمعات في جوارنا الشرقي على الصمود، وصولًا إلى آسيا الوسطى، وفي جوارنا الجنوبي، وصولًا إلى أفريقيا الوسطى. فالهشاشة خارج حدودنا تُهدّد مصالحنا الحيوية كافّة. من ناحية أخرى، تعني المرونة قدرة الدول والمجتمعات على إصلاح نفسها وبالتالي مقاومة الأزمات الداخلية والخارجية والتعافي منها، وتعود بالفائدة علينا وعلى البلدان الواقعة في محيطنا، وتضع أُسُس النموّ المستدام وبناء مجتمعات حيوية. سيُشجّع الاتّحاد الأوروبي إذًا، بالتعاون مع شركائه، المرونة في محيطه. فالدولة المرنة هي دولة آمنة، والأمن ضروري للازدهار والديمقراطية، ولكنَّ العكسَ صحيحٌ أيضًا»[١٩]. يستدعي هذا النهج ملاحظتان رئيسيتان: أوّلًا، ترتبط القدرة على الصمود ارتباطًا وثيقًا بأمن الاتّحاد الأوروبي حيال «أطرافه» (يكشف استخدام هذا المصطلح المكانة التي يمنحها الاتّحاد الأوروبي لجواره!!)، وينبغي «تأمين استقرار» هذه الاطراف من أجل وضع أُسُس نموّ يُراد له أن يكون مستدامًا. ثانيًا، يتعارض هذا النهج مع أيّ مسعى إلى تصميم وتنفيذ سياسات التحوُّل البنيوي، ولا سيّما تلك التي تحث على تغيير علاقات القوى داخل المجتمعات كما على الصعيد الدولي. «في الواقع، يبدو أنَّ السياسات التي تتمحور الآن حول القدرة على الصمود، أي الحفاظ على سُبُل العيش وسلامة عمل النُظُم، تحصر ردّات فعل الفئات الاجتماعية المعنيّة في المقاومة والتكيف من دون أن تفتح لها المجال للتفكير، دون الحديث عن إشراكها في فهم عمليات التحوُّل الاقتصادي والاجتماعي العالمية، وتحسين شروط الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية».[٢٠]

تشمل المفاهيم الرائجة التي يفضّلها الاتّحاد الأوروبي مفهوم «النمو الدامج» أو «التنمية الشاملة الدامجة»، ويعني النموّ الذي قد يعود بالفائدة على الجميع ولا سيّما الطبقات الأكثر فقرًا. في هذا الصدد، أعدّت مايكا سونداريي دراسة نقدية دقيقة حول هذا «المفهوم» الذي كان الهدف منه احداث قطيعة مع "توافق واشنطن" (أي السياسات التي تركز استقرار الاقتصاد الكلي والاندماج في الاقتصاد العالمي، وبعبارة أخرى، وجهة النظر النيوليبرالية للعولمة).

وفي حين ترسّخ مفهوم التنمية الدامجة في الخطابات الرسمية، خاصة بفضل عمل برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، تلفت الباحثة إلى أنَّ الممارسات داخل مؤسّسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) لم تتغيّر: «إطار الاقتصاد الكلّي لم يتغيّر، فهو يشبه إلى حد كبير الإطار الاقتصادي الذي تُدافع عنه برامج التكيُّف الهيكلي: الخصخصة والتحرير واستقرار الاقتصاد الكلّي. ما تم القيام به هو فقط إضافة تعديلات على الهامش لإقامة رابط مع الفقر».[٢١]

من جهة أخرى، جرى التأكيد على مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسات وتقييمها، وعلى صفته كمستفيد من إجراءات تعزيز القدرات، لكن دون جعل المجتمع المدني شريكًا رئيسيًا في التنفيذ.[٢٢]

في الواقع، لم يتم ابدا تعريف مفهوم «مشاركة المجتمع المدني» بشكل واضحً. فقد يُستخدَم لتعزيز التغيير الاجتماعي ونقد بنيات السلطة القائمة، أو كوسيلة لضمان مصادقة المجتمع المدني واضفاء الشرعية على السياسات المقرّرة مسبقًا[٢٣]. وتُظهِر ممارسات الجهات المانحة المعنيّة بالمساعدة الإنمائية على غرار المؤسّسات المالية الدولية، أنّ مفهوم «مشاركة المجتمع المدني» يقتصر غالبًا على سلسلة من الاساليب والتقنيات التي لا تنطوي على نقل حقيقي للسلطة. هكذا، في حالة دعوة المجتمعات المحلّية ومنظّمات المجتمع المدني لتنفيذ مشاريع اجتماعية واقتصادية (في مجال مكافحة الفقر مثلًا)، لا يعرف إطار الاقتصاد الكلّي النيوليبرالي أيّ عملية تشاركية ويبقى مجالًا مقصورًا على الحكومات المركزية والمانحين.[٢٤]

والأهم من كل هذا هو أنّ «الشراكة المتجدّدة» تُعيد العمل بالمشروع النيوليبرالي نفسه، لا بل تقترح تعميقه أيضًا، من خلال التفاوض على اتّفاقات تجارة حرّة شاملة وعميقة. ولا تزال بالتالي اعتبارات لبرلة الاقتصاد والخصخصة وأولوية استقرار الاقتصاد الكلّي سائدة في سياسة «التعاون» التي ينتهجها الاتّحاد الأوروبي مع بلدان جنوب البحر المتوسّط، على الرغم من فشل هذه السياسات الذي أثبتته الثورات العربية في عام ٢٠١١. سنعود إلى أوجه القصور في اتّفاقيات التجارة الحرّة الشاملة والعميقة في القسم الأخير من الورقة البحثية. أمّا في الوقت الحالي فلا بدّ من لفت النظر إلى أنّ إصرار «الشراكة المتجدّدة» على احترام التوازنات الماكرو–اقتصادية يتناقض مع الممارسات التي يُطبّقها الاتّحاد الأوروبي ضمن حدوده لمكافحة الآثار التي تُخلّفها جائحة فيروس كورونا (كوفيد١٩–) على الصحّة والاقتصاد والمجتمع من خلال اعتماد ما يُعرف بـ«توافق بروكسل»[٢٥]. وفيما يتعلّق بسياسة الاقتصاد الكلّي، يرتكز هذا النهج الجديد على اعتماد سياسة نقدية مساعدة يديرها البنك المركزي الأوروبي، وتعليق العمل بـ«معايير ماستريخت» (حصر عجز الميزانية العامة في ٣ في المائة ونسبة الدين العام في ٦٠ في المائة من الناتج الداخلي الخام مع العمل على الا يتجاوز معدل التضخم ٢ في المائة)، وتخفيف القيود على المساعدات الحكومية من أجل تعظيم قدرات الدول للتدخّل في الاقتصاد. ويتضمّن أيضًا خطّة انتعاش واستثمار ضخمة ترتكز على «الاتّفاق الأخضر» الأوروبي. تُعَدّ إذًا هذه الخطوة تغييرًا جوهريًا يُعيد تأهيل دور الدولة في إدارة الاقتصاد، بطريقة تتعارض تمامًا مع مبادئ «توافق واشنطن» المتجاوزة.[٢٦]

٣.٣ التمويل المشروط

يعتزم الاتّحاد الأوروبي إشراك المؤسّسات المالية الدولية بشكل وثيق في تمويل «الخطّة الاقتصادية والاستثمارية للجوار الجنوبي». وغنيٌّ عن القول إنّ مشاركة المؤسّسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ستؤدّي إلى اشتراطات جديدة، ولا سيّما فيما يتعلّق باستقرار الاقتصاد الكلّي والخصخصة وإلغاء الضوابط التنظيمية التي ستُفرض على بلدان جنوب البحر المتوسّط المستفيدة.

٤.٣ بنود التحوُّل البيئي والرقمي

١.٤.٣ التحوُّل البيئي

تأكيدًا على الحاجة إلى تعزيز جهوزية بلدان جنوب البحر المتوسّط لمواجهة الصدمات النظامية المستقبلية، يعتزم الاتّحاد الأوروبي دعم هذه البلدان في تنفيذ خطّة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ واتّفاق باريس حول المناخ. وتحقيقًا لهذه الغاية، تمسّك الاتّحاد الأوروبي بأربع أولويات: أوّلًا، تطوير النموّ الأخضر من خلال التركيز على الحوكمة المناخية والبيئية، ودعم مبادرات تسعير الكربون، والقدرات الإدارية، والمساعدة التقنية في مجال التشريعات، والإجراءات التعليمية والتوعية. ثانيًا، دعم وضع سياسات التمويل المستدام في البلدان الشريكة. ثالثًا، تسليط الضوء على التحوّل في مجال الطاقة وأمن الطاقة، ولا سيّما من خلال «النشر الواسع النطاق للطاقات المتجدّدة»، وتعزيز الترابط بين شبكات الكهرباء ودعم الجهود المبذولة في مجال كفاءة الطاقة. رابعًا، ضرورة التركيز على استخدام الموارد بطريقة فعّالة وحماية التنوُّع البيولوجي ومكافحة التلوّث. خامسًا، دعم النُظم الغذائية المستدامة وإيلاء اهتمام خاصّ للأمن الغذائي.

الجوانب الإيجابية لبنود التحوُّل البيئي

من الضروري الإشارة إلى أنَّ الدعم الذي يقدّمه الاتّحاد الأوروبي قد يُساهِم في ترقية عدد من سياسات التحوُّل البيئي التي تطبّقها بلدان جنوب البحر المتوسّط. ويتعلق الامر على الخصوص بالجهود المبذولة لتطوير الطاقات المتجدّدة في بلدان مثل المغرب والأردن مثلًا. ولا بدّ أيضًا من التشديد على الاهتمام الذي يحظى به التعاون في مجال حماية التنوُّع البيولوجي ومكافحة التلوّث، نظرًا لخطورة الوضع في بلدان جنوب البحر المتوسّط (الإجهاد المائي، واستنفاد الموارد السمكية، وتلوّث البحر الأبيض المتوسّط، إلخ).

جوانب القصور في المقترحات المتعلّقة بالتحوُّل البيئي

تُعاني مقترحات التعاون التي قدّمها الاتّحاد الأوروبي لتسهيل التحوّل البيئي في بلدان جنوب البحر المتوسّط، من قيود متعدّدة قد تحدّ من فعّاليتها. أوّلًا، يمنح الاتّحاد الأوروبي الأولوية لمحور «النموّ الأخضر» من أجل تعزيز التحوُّل البيئي في بلدان جنوب البحر المتوسّط من دون التساؤل عن جدوى هذا الخيار ونطاقه. والحال أنَّ مفهوم «النموّ الأخضر» لا يُسائل الغاية من تعظيم النموّ الاقتصادي الكمي الناتج عن نموذج الإنتاج والاستهلاك المعمول به عالميا، بل يدعو ببساطة إلى الابتكار (ستحلّ الطاقات «الخضراء» مثل طاقة الرياح أو الطاقة الشمسية محلّ الوقود الأحفوري ومحرّك الاحتراق) للتخلّص من القيود البيئية ومواصلة النموّ الاقتصادي إلى ما لا نهاية! والحال أن هذا النموذج هو الذي أدى إلى الأزمة البيئية الخطيرة التي تُهدّد كوكبنا، إذ ثبتَ أنَّه من الصعب التوفيق بين متطلّبات استدامة السلع الاستهلاكية في مجتمعاتنا ومتطلّبات الربحية المالية التي نعرفها، بالإضافة إلى المنطق التنافسي السائد حاليًا الذي لا تنقضه «الرأسمالية الخضراء» المتعارف عليها.[٢٧]

ثانيًا، يجب توضيح مسألة إدماج التحوُّل البيئي في الاتّفاقيات التجارية. في الواقع، تقتصر الممارسات المعمول بها إلى حد الآن على إضافة فصل عن «التنمية المستدامة» بنطاق محدود فعليًا. على سبيل المثل، لا تخضع اتّفاقيات التجارة الحرّة بين الاتّحاد الأوروبي وكولومبيا/بيرو أو بين الاتّحاد الأوروبي وكوريا الجنوبية لآلية تسوية النزاعات الخاصّة باتّفاقيات التجارة الحرّة، ولا للعقوبات المرتبطة به[٢٨]. بالإضافة إلى ذلك، لا يضمن ذكر اتّفاق باريس في مقترحات التعاون احترام مضمونه، إذ قد يقتصر هذا الالتزام على مجرّد التوقيع من قِبَل البلد الشريك للاتّحاد الأوروبي.

ثالثًا، لم يُذكَر البُعد «الجندري» وأهميته في نجاح التحوُّل البيئي. في الواقع، يلعب مثلًا الرجال والنساء أدوارًا مختلفة في إدارة الموارد الطبيعية، فيُركّز الرجال بشكل عام على تحويل الموارد إلى ثروات، في حين تُعلّق النساء عامّةً أهمية كبرى على إدارة هذه الموارد والحفاظ عليها. ومن الضروري إذا استهداف النساء وتزويدهنّ بالمهارات اللازمة لضمان حُسن الإدارة البيئية.[٢٩]

رابعًا، لم ينجح على ما يبدو تركيز استراتيجية تطوير الطاقات المتجدّدة على المشاريع الاستثمارية الكبيرة في جذب الاستثمار المستدام. وينبغي بالتالي صبّ التركيز على المؤسّسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسّطة التي تقدّم أداء أفضل فيما يتعلّق بتوفير فُرَص العمل ونقل التكنولوجيا، بالإضافة إلى قدرتها على بلوغ المناطق النائية والمهمّشة.[٣٠]

٢.٤.٣ التحوُّل الرقمي

١. البنود الرئيسية

تحت عنوان «الاقتصادات المتّصلة»، يُخصّص نصّ «الشراكة المتجدّدة» فقرةً واحدة فقط للتحوُّل الرقمي في بلدان جنوب البحر المتوسّط. يسعى التعاون الأوروبي إلى دعم التحوُّل الرقمي في هذه البلدان من خلال التركيز على أربعة محاور: «أوّلًا، الحوكمة والسياسات والأُطُر التنظيمية، وثانيًا، تطوير البنى التحتية ودعم وصول الجميع إلى شبكات مُحسَّنة وبيسيرة التكلفة وآمنة، وثالثًا، محو الأمية الرقمية والمهارات وريادة الأعمال، ورابعًا الخدمات».

٢. المجالات التي تستحق اهتمامًا إضافيًا

يجب مراعاة بُعدَيْن هامَّيْن. أوّلًا، أثبتَت جائحة فيروس كورونا (كوفيد١٩-) الحاجة الملحّة إلى تحقيق التحوُّل الرقمي في بلدان جنوب البحر المتوسّط. من وجهة النظر هذه، من الضروري أن يواكب التعاون الأوروبي بلدان جنوب البحر المتوسّط في تصميم وتنفيذ استراتيجية تصنيع رقمي تتمحور حول البنى التحتية الرقمية والبيانات العامّة المناسبة التي تضمن اقتصادًا رقميًا قويًا وتنافسيًا وشاملًا ينطوي على نماذج أعمال رقمية جديدة.[٣١]

بالإضافة إلى ذلك، ستُساهم المساعدة المالية المناسبة من طرف الاتّحاد الأوروبي في إزالة قيود التمويل التي تصطدم بها بلدان جنوب البحر المتوسّط من أجل ضمان تحوُّلها الرقمي.

القسم الرابع: مساهمة محدودة من الاتّحاد الأوروبي في مواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩)

١.٤ احتياجات بلدان جنوب البحر المتوسّط فيما يتعلّق بجائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) والمبادرات المتّخذة في إطار «الشراكة»

على غرار بلدان العالم الأخرى، تضرّرت بلدان جنوب البحر المتوسّط من جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) التي أسفرت عن إصابة مئات الآلاف وحصدَت آلاف الأرواح. بالإضافة إلى ذلك، خلّفت التدابير التقييدية التي اعتُمدت لمكافحة الجائحة عواقب صحّية واقتصادية واجتماعية خطيرة ولّدت احتياجات هائلة تَعيَّنَ على بلدان جنوب البحر المتوسّط تلبيتها. وفي ظلّ هذا الوضع، يلاحظ تواضع الدعم المقدم من طرف الاتّحاد الأوروبي لبلدان جنوب المتوسط متواضعًا.

١.١.٤ تكاليف الأزمة

- حجم آثار الجائحة

يُظهر الجدول ٣ حجم الأثر الصحّي الذي خلّفته جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) في بلدان جنوب البحر المتوسّط. سُجّلت أعلى نسب الإصابات في الأردن ولبنان والمغرب. وفي المقابل، سجّلت مصر نسبة وفيات مرتفعة نسبيًا بلغت ٥.٧٣%.

الجدول ٣: إحصاءات مرض فيروس كورونا (كوفيد-١٩) (جنوب البحر المتوسّط) (جرى التحديث في ٦/١/٢١)

	الوفيات الإجمالية	%	الحالات الإجمالية	حالات الشفاء الإجمالية
مصر	15,268	5.73	266,350	195,072
الأردن	9,509	1.30	739,015	719,676
لبنان	7,752	1.40	541,232	522,456
المغرب	9,159	1.80	520,769	508,570
تونس	12,902	3.70	352,303	309,126

المصدر: منظّمة الصحّة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسّط

- العواقب الصحّية

كشفت أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد-١٩) عن هشاشة النُظُم الصحّية في بلدان جنوب البحر المتوسّط وعدم جهوزيتها لمواجهة الأوبئة. وظهرت حدود هذه النُظُم وعجزها، ولا سيّما فيما يتعلّق بالموارد البشرية في حقل الأوبئة وأنشطة الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ. يُظهر الجدول ٤ أنّ الإنفاق على الصحّة في بلدان جنوب البحر المتوسّط السنّة هو أدنى من المتوسّط العالمي (٩.٨%)، إذ لا تُخصّص البلدان مثل مصر والمغرب سوى ٤.٦% و٥.٨% من ناتجها المحلّي الإجمالي على التوالي للإنفاق على الصحّة. بشكل عام، قدّمت بلدان المنطقة أداءً ضعيفًا وفق المؤشّر العالمي للأمن الصحّي[٣٢] (Global Health Security Index) (البنك الدولي، ٢٠٢٠. تعزيز التعاون التجاري: إحياء التكامل الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عصر ما بعد جائحة كورونا، ٢٠٢٠).

الجدول ٤: النظام الصحّي في بلدان جنوب البحر المتوسّط ٢٠١٨-٢٠١٠				
	أطبّاء	ممرّضون وممرّضات وقابلات (لكلّ ١٠٠٠٠ نسمة)	سرير مستشفى	إنفاق على الصحّة (% من الناتج المحلّي الإجمالي لعام ٢٠١٦)
الجزائر	18.3	22	19	6.6
تونس	12.7	26	23	7
لبنان	22.7	26	29	8
الأردن	23.4	34	14	5.5
مصر	7.9	14	16	4.6
المغرب	7.3	11	11	5.8
العالم	14.9	34	28	9.8
المصدر: منظّمة الصحّة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسّط				

تفتقر أيضًا معظم بلدان المنطقة إلى نظام تأمين صحّي شامل. أمّا الأُسَر التي تملك تأمينًا صحّيًا في بلدان مثل مصر والمغرب فتتكبّد أيضًا تكاليف طبّية باهظة، ويُثير هذا الواقع قلقًا كبيرًا في زمن الجائحة (البنك الدولي، المرجع نفسه). بهدف الحدّ من انتشار الجائحة، سارعت بلدان جنوب البحر المتوسّط إلى اتّخاذ تدابير تقييدية مختلفة تراوحت بين إعلان حالة الطوارئ الصحّية والإغلاق الشامل أو الجزئي، وإغلاق الحدود الجوّية والبرّية، فضلًا عن فرض تدابير التباعد الاجتماعي أو ارتداء القناع الإلزامي.

- التكاليف الاقتصادية

خلّفت الأزمة الناجمة عن جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) أثرًا سلبيًا خطيرًا على اقتصادات بلدان جنوب البحر المتوسّط الهشة أصلًا بسبب تدابير التقشّف التي خضعت لها في أعقاب الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨. وواجهت هذه الاقتصادات صدمة مزدوجة إن من جهة العرض (إنتاج السلع والخدمات) أو الطلب (الاستهلاك والاستثمار). في الواقع، عانى العرض من تراجع اليد العاملة المتوفّرة، ولا سيّما جرّاء تدابير الإغلاق الشامل التي حدّت من القدرة على التنقّل أو بسبب الإصابة بالفيروس. وزادت الاختلالات في سلاسل القيمة العالمية من صعوبة الحصول على الإمدادات ورأس المال والسلع الوسيطة الضرورية للإنتاج. وتأثّر الطلب الخارجي على السلع والخدمات بدوره سلبًا بسبب المشاكل الاقتصادية التي تعمّ مختلف أنحاء العالم والاختلالات في سلاسل القيمة العالمية. وداخليًا، عرقل الإغلاق الشامل الطلب نتيجة القيود على الحركة، في حين أدّى عدم اليقين بشأن تطوّر الجائحة إلى انخفاض حادّ في الاستهلاك والاستثمار. وسجّلت بلدان جنوب البحر المتوسّط في سياق هذه الصدمة المزدوجة ركودًا اقتصاديًا كبيرًا، باستثناء مصر. شملت القطاعات التي تضرّرت أكثر من غيرها من الانخفاض في الناتج المحلّي الإجمالي، قطاع النفط والسياحة وتحويلات العمّال المغتربين والصناعات التصديرية (ولا سيّما المنسوجات وصناعة السيّارات والخدمات (التجارة والنقل، إلخ).[٣٣]

أدّى الركود الاقتصادي إلى اتّساع عجز الموازنة نتيجة تراجع الإيرادات في أعقاب تقلّص الطلب المحلّي وانخفاض أسعار النفط، فضلًا عن إجراءات الدعم الحكومية الهادفة إلى الحدّ من آثار الأزمة الصحّية [٣٤]. سجّلت الجزائر (١٥.٨%-) ولبنان (١٤.٥%-) ومصر والأردن (٨.٢%-) الازدياد الأكبر في العجز. وتدهورَ أيضًا رصيدُ الحساب الجاري إثر انخفاض عائدات تصدير النفط والسياحة والصناعات التصديرية (ولا سيّما المنسوجات والسيّارات). وشملت البلدان الأكثر تضرُّرًا وفقًا لتقديرات البنك الدولي الجزائر (١٣.٤%-) والمغرب (٩٩%-) والأردن (٧.٥%-) .[٣٥]

من أجل الحد من تكاليف الأزمة الاقتصادية، نفّذت بلدان جنوب البحر المتوسّط تدابير نقدية وتدابير تتعلّق بالميزانية (السياسة المالية)، أهمّها:

- السياسة المالية – عدم تحصيل الإيجارات أو ضرائب الممتلكات أو تأجيل دفعها (مصر ولبنان)؛ – تأجيل التزامات التصريح ودفع ضرائب معيّنة أو الإعفاء منها (الجزائر ومصر ولبنان)؛ – تعليق مختلف الرسوم والغرامات المستحقّة للدولة أو خفضها (الجزائر ولبنان وتونس)؛ – إعادة تقييم إعانات البطالة و/أو توسيع نطاقها (الجزائر والأردن والمغرب)؛ – زيادة التحويلات النقدية للأُسَر ذات الدخل المنخفض (بلدان جنوب البحر المتوسّط كافّة)؛ – إنشاء قروض مدعومة للشركات الصغيرة والمتوسّطة والشركات في القطاعات المتضرّرة بشدّة والأُسَر ذات الدخل المنخفض (مصر وتونس).
- السياسة النقدية – خفض أسعار الفائدة (الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس)؛ – ضخّ السيولة في الجهاز المصرفي (الأردن والمغرب وتونس)؛ – توسيع نطاق أدوات القروض، ولا سيّما عن طريق خفض مُعامِل الاحتياطي الإلزامي وتمديد آجال الاستحقاق (الجزائر والأردن ولبنان والمغرب).[٣٦]

- التكاليف الاجتماعية

• العمالة: تراجعت ساعات العمل وارتفع معدّل البطالة نتيجة الإغلاق الشامل، وتراجعَ النشاط الاقتصادي. ينطبق ذلك بشكل خاصّ على معدّل البطالة في صفوف الشباب الذي بلغ حوالي ٣٢% في المغرب و٣٦.٥% في تونس و٥٥% في الأردن في الأشهر الثلاثة الأخيرة من عام ٢٠٢٠ [٣٧]. وسُجّلت نسبة فقدان الوظائف الأعلى في القطاعات «المعرّضة للضرر» مثل الفنادق وخدمات المطاعم والصناعات التحويلية والبيع بالتجزئة والأنشطة الإدارية [٣٨]. ووصلت هذه الخسائر إلى مستويات خطيرة في القطاع غير النظامي، إذ تُشير التقديرات إلى تضرُّر ٨٩% من العمّال في العالم العربي من تدابير الإغلاق الشامل [٣٩]. وتعرّضت على ما يبدو النساء لخطر التسريح أكثر من الرجال بسبب تزايد مهام الرعاية المنزلية جرّاء الجائحة. [٤٠] وأدّى ذلك إلى انخفاض كبير في الدخل نظرًا إلى ضعف شبكات الأمان وعدم فعّاليتها. [٤١]

شهدَ الوضع تحسُّنًا على ما يبدو في تونس والمغرب مؤخّرًا، ولا سيّما بالنسبة إلى الرجال، بعدما انتعشَ النشاط الاقتصادي نسبيًا في هذيْن البلدَيْن. [٤٢]

- تفاقم ظاهرة الفقر

قد يؤدّي تفشّي الجائحة إلى استفحال الفقر لسببَيْن على الأقلّ. أوّلًا، يزداد احتمال تعرُّض الفقراء لخطر الإصابة بالفيروس بسبب المشاكل الصحّية الموجودة مسبقًا، وظروف الاكتظاظ السكني التي يعيشون فيها، وصعوبة الوصول إلى الماء والصابون. ثانيًا، يعمل عدد كبير من الفقراء في أنشطة القطاع غير النظامي التي تضرّرت تضرُّرًا شديدًا من الجائحة، مما أدّى إلى تدهور الظروف المعيشية الهشّة في الأساس. على سبيل المثال، أفادت ٤٤% من الأُسَر الفقيرة في المغرب عن توقّف دخلها بسبب تنفيذ تدابير الإغلاق الشامل، في حين لم تتجاوز هذه النسبة ١٢.٣% لدى فئة «المدراء». [٤٣]

تتعرّض النساء لخطر تدهور ظروفهنّ المعيشية أكثر من الرجال، إذ يشكّلن ٦٢% من العاملين في القطاع غير النظامي في العالم العربي ويقمن بأعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر داخل الأسرة. [٤٤]

وفي سبيل الاستجابة لتدهور الوضع الاجتماعي، اتّخذت سلطات بلدان جنوب البحر المتوسّط تدابير للحدّ من أثر جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) على الطبقات الاجتماعية الدنيا. فقامت مثلًا الحكومة التونسية بتحويلات نقدية للشرائح الأشدّ فقرًا، وقدّمت أيضًا مساعدات للموظّفين والعمّال في حالة العمالة الناقصة. وعلى نحو مماثل، جرى تأجيل تواريخ استحقاق القروض المصرفية للعمّال من ذوي الدخل المنخفض، فضلًا عن تعليق قرارات قطع الكهرباء والمياه والغاز والهاتف عند التخلّف عن تسديد الفواتير. [٤٥]

وغنيٌّ عن القول إنَّ تدابير الطوارئ هذه لن تكفي ما لم يتراجع تفشّي الجائحة بدرجة كبيرة وما لم تتوفّر الظروف المواتية لانتعاشٍ اقتصادي واجتماعي حقيقي.

٢.١.٤ احتياجات بلدان جنوب البحر المتوسّط فيما يتعلّق بمكافحة الجائحة

يتعلق الامر بوقف تفشّي الجائحة بشكل مستعجل من خلال إعطاء الأولوية لتلقيح السكّان المعرّضين للخطر وتوفير العلاج الطبّي المناسب للجميع من دون أيّ تمييز. ويساعد ذلك على تحسين آفاق الانتعاش الاقتصادي، إذ تشهد توقّعات النموّ لعام ٢٠٢١ للبلدان التي تعتمد التلقيح المبكر ارتفاعًا بالمقارنة مع توقّعات تشرين الأوّل/أكتوبر. [٤٦]

في الوقت نفسه، كشفت الأزمة عن الحاجة الماسّة إلى نُظُم صحّية عامّة قوية ومَرِنَة، بمعزل عن سياسات التقشّف والخصخصة التي دعت إليها المؤسّسات المالية الدولية ومصارف «التنمية» الإقليمية في العقود الأخيرة. ويجب التركيز بشكل خاصّ على الاستثمار في البنى التحتية والمعدّات والموارد البشرية والوقاية، إذ تكفل هذه الطريقة وحدها الحقّ في الصحّة للجميع وقدرة بلدان جنوب البحر المتوسّط على الوقاية من الأوبئة ومكافحتها في المستقبل.

- الاحتياجات الاقتصادية

بالإضافة إلى تدابير الطوارئ المذكورة أعلاه، يتعيّن على بلدان جنوب البحر المتوسّط التعامل مع الآثار المتوسّطة والطويلة الأمد على النسيج الاقتصادي والاجتماعي. وستحتاج لهذه الغاية إلى هامش للمناورة في المجال المالي (حيّز سياساتي مالي) من أجل تمويل خطّة الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي، ويتطلّب ذلك بدوره تقييمًا للاحتياجات التمويلية الضرورية لنجاح الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي، فضلًا عن تغيير نوعي في النموذج التنموي بعيدًا عن الوصفات النيوليبرالية التي تُطبّقها هذه البلدان.

ما زالت الجهود المالية المبذولة في العالم العربي لغاية الآن للحدّ من أثر الجائحة متواضعة: بلغت قيمة خطّة التعافي

التي نفّذتها البلدان العربية مجتمعةً ١٠٢ مليار دولار أو ١% فقط من إجمالي المبلغ الذي خصصته الحكومات على الصعيد العالمي لهذا الغرض. وبالمقارنة مع الناتج الداخلي الخام، لم تتجاوز نسبة خطّة الانتعاش في المنطقة العربية حوالي ٤% أي اقلّ من نصف المعدل العالمي (١١% من الناتج المحلّي الإجمالي).[٤٧]

أمّا بالنسبة إلى جنوب البحر المتوسّط، فقد خصّصت بلدان مثل المغرب وتونس ومصر ٣% و٢.٢% و١.٢% من ناتجها المحلّي الإجمالي على التوالي لخطط الإنعاش.[٤٨]

في هذه الظروف، يصبح رفع قيود التمويل حاجة ملحّة، ومن مصلحة الاتّحاد الأوروبي المساهمة في ذلك. لقد تم تقدير الحدّ الأدنى من الجهود المالية المطلوب في بلدان المغرب العربي الثلاثة[٤٩]، بالاستناد إلى فرضيات متواضعة في مجال الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي (تمويل خطّة انتعاش إضافية للتعويض عن جزء من خسارة الدخل والاستثمار)، مع التأكيد على استيعاب فائض العجز الحالي والعجز العام الناتج عن الأزمة في خلال فترة ٢٠٢١/٢٠٢٠. وأشارت التقديرات إلى احتياجات تمويلية بنسبة تتراوح بين ١٣.٢% و٢٢.٣% من الناتج المحلّي الإجمالي في تونس (يُعزى هذا الاختلاف إلى السيناريوهات المُستخدَمة والمتعلّقة بحجم زيادة العجز وحجم خطّة الاستثمار والتكلفة التقديرية لمكافحة الفقر) مقابل نسبة تتراوح بين ٥.٨% و١٠% في المغرب. لا يهدف هذا العمل التوضيحي سوى إلى إعطاء فكرة عن حجم الاحتياجات التمويلية الناتجة عن الجائحة في بلدان جنوب البحر المتوسّط، ولا شكّ في أنّ الاحتياجات ستزداد في حال الابتعاد عن نموذج النموّ النيوليبرالي القائم.

- الاحتياجات الاجتماعية

على المدى القصير، من الضروري الحفاظ على المساعدات الطارئة المقدّمة للطبقات الاجتماعية المنخفضة الدخل وللّاجئين. بالإضافة إلى هذا، يجب أن تعالج خطط الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي بشكل منهجي التفاوتات في الدخل والثروة، والصحّة، والتعليم، والسكن اللائق ضمن الإطار العام لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ويجب إيلاء اهتمام خاصّ للمساواة بين الجنسَيْن ومكافحة التمييز ضدّ المرأة.

- الاحتياجات المتعلّقة بالحوكمة الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان

لا يمكن الخروج بشكل ناجح من جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) من دون وضع حدّ للممارسات الاستبدادية والمناهضة للديمقراطية (الفساد والبيروقراطية والمحسوبية وانعدام الشفافية والمساءلة، إلخ.) المنتشرة في الكثير من بلدان جنوب البحر المتوسّط. بالإضافة إلى ذلك، أدّى انعدام الثقة في الطبقة السياسية والمؤسّسات في هذه البلدان إلى الحدّ بدرجة كبيرة من قدرتها على مواجهة تحدّيات تحقيق أهداف التنمية المستدامة لصالح شعوبها. ولهذه الغاية، من الضروري الاستفادة من حقبة ما بعد كورونا لتعزيز التماسك الاجتماعي من خلال احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية التشاركية والمواطنية.

٣.١.٤ دعم الاتّحاد الأوروبي المتواضع لبلدان جنوب البحر المتوسّط

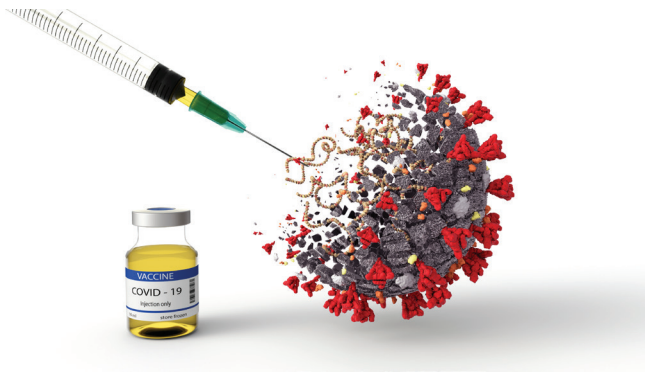
من أجل دعم بلدان جنوب البحر المتوسّط والحدّ من أثر جائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩)، اكتفى الاتّحاد الأوروبي بإعادة تخصيص الموارد المالية الحالية بهدف تمويل التعاون مع هذه البلدان. بلغت قيمة المساعدات الإجمالية المقدّمة إلى بلدان جنوب البحر المتوسّط في عام ٢٠٢٠، ٣.٢ مليار يورو مُنح جزء كبير منها على شكل هِبات بينما قُدّم المبلغ المتبقّي في شكل قروض بأسعار فائدة ميسّرة.

تغطّي هذه الأموال الاحتياجات الطارئة (٩٦.٦ مليون يورو)، ودعم قطاع الصحّة (٩٦٦.٦ مليون يورو)، والدعم القصير والمتوسّط الأمد للانتعاش الاجتماعي الاقتصادي (١.٣ مليار يورو).[٥٠]

تشمل الاستجابة للاحتياجات الصحّية المستويَيْن الإقليمي والمحلّي. على المستوى الإقليمي، تقوم الاستجابة على تقديم الدعم التقني من المركز الأوروبي للوقاية من الأمراض ومكافحتها إلى بلدان الجوار والبلدان المرشّحة للإنضمام إلى الاتّحاد الأوروبي من أجل تحسين جهوزيتها وقدرتها على الاستجابة للأزمات. أمّا على المستوى الوطني فأُعيد تخصيص موارد التعاون لصالح النُظُم الصحّية الوطنية (ولا سيّما في لبنان والأردن والمغرب وتونس ومصر) من أجل ضمان الرعاية في حالات الطوارئ وتوفير المعدّات الطبّية وتقديم التدريب والمساعدة التقنية في المستشفيات. بالإضافة إلى ذلك، استفاد أيضًا اللاجئون والنازحون من التمويل الأوروبي.

انطوى الدعم الاجتماعي الاقتصادي بشكل خاصّ على تقديم الدعم المالي للمؤسّسات الصغيرة والمتوسّطة، بالإضافة إلى المساعدات المباشرة لميزانيات البلدان الشريكة.

٤.١.٤ محدودية «الشراكة» في مجال مكافحة الجائحة



يستدعي التعاون بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط في مجال مكافحة جائحة فيروس كورونا (كوفيد–١٩) عدة ملاحظات. أوّلًا يلاحظ بان الاتّحاد الأوروبي اكتفى بإعادة تخصيص الموارد المالية التي كانت متوفّرة قبل اندلاع الجائحة والمحدودة إذا قورنت باحتياجات بلدان جنوب البحر المتوسّط. ثانيًا، لم يُبدِ الاتّحاد الأوروبي تضامنًا فعليا عندما خصّص أموال خطّة الانتعاش الأوروبية (٧٥٠ مليار يورو) للبلدان الأعضاء فقط، وتجاهل بالتالي الاحتياجات الهائلة في بلدان «الجوار الجنوبي» التي تملك حيّزًا ماليًا محدودًا جدًا. والحال ان التزاما واضحا وقويا تجاه بلدان جنوب البحر المتوسّط في هذه الأوقات العصيبة يعد ضمانًا لأمن الاتّحاد الأوروبي ضدّ الهجرة غير الشرعية والمخاطر الإرهابية والاضطرابات الاجتماعية والسياسية.

أخيرًا، على غرار البلدان الغنيّة الأخرى، تعاملَ الاتّحاد الأوروبي مع اللقاح بطريقة تدلّ على نزعة قومية ضيقة، إذ احتكر مخزون لقاحات فيروس كورونا (كوفيد–١٩) غير المُخصَّصة للأشخاص المعرّضين للخطر ورفض التنازل عن حقوق ملكية براءات الاختراع الضرورية لإنتاج جرعات اللقاح (تؤيّد المفوّضية الأوروبية اتّفاقًا متعدّد الأطراف يدعو إلى رفع القيود المفروضة على تصدير اللقاحات ومكوّناتها)[٥١]. ولكنّ هذه النزعة القومية قد لا تحقّق الغاية المتوخّاة منها لأنّ «النقص في اللقاحات قد يؤدّي إلى ازدياد الإصابات وستفتح كلّ حالة جديدة المجال أمام الفيروس ليواصل التحوّر. بعبارة أخرى، قد تظهر متحوّرات جديدة تختلف بما يكفي عن الفيروس الأساسي لتفقد اللقاحات تأثيرها عليها. وفي حال انتشرت هذه المتحوّرات الجديدة على نطاق واسع، قد يُصاب الأشخاص الملقّحون مجدّدًا أو قد يمرضون بشدّة أو قد يموتون».[٥٢]

القسم الخامس: مساهمة محدودة من الاتّحاد الأوروبي في مواجهة جائحة فيروس كورونا (كوفيد–١٩)

١.٥ لا يمكن للمغرب وتونس قبول اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة التي اقترحها الاتّحاد الأوروبي بصيغتها الحالية نظرًا لعملية التفاوض المنحازة والمخاطر التي يشكّلها على اقتصاد ومجتمع البلدَيْن

١.١.٥ البنود الرئيسية لاتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة

يندرج اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة ضمن ما يُسمّى «الجيل الجديد» من اتّفاقيات التجارة الحرّة التي تهدف، إلى جانب تخفيض/إلغاء التعريفات الجمركية، إلى تحقيق ""اندماج عميق"" وتدريجي للبلدين المغاربيين في السوق الداخلية الأوروبية عبر مواءمة المعايير والأنظمة الخاصة بتنظيم الإنتاج والتجارة وانشاء الشركات الأجنبية في البلد. يجب أن تتمحور عملية التحرير بشكل خاصّ حول «قضايا سنغافورة» أي تيسير التجارة، وقواعد المنافسة، والمشتريات العامّة، والملكية الفكرية، وحماية المستثمرين الأجانب. من الناحية القانونية، تعَدّ اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة معاهدةً ثنائية طويلة الأمد، موقّعة بين الاتّحاد ودولة شريكة في التجارة لمدة طويلة.

٢.١.٥ منطق يخدم المصالح الخاصّة (أي احتكار القلة) الأوروبية في المقام الأوّل

تُعلن وثيقة «أوروبا العالمية – المنافسة في العالم» (Global Europe – competing in the worldd) بوضوح عن المنطق الاقتصادي[٥٣]: من خلال إبرام جيل جديد من الاتّفاقات التجارية، يسعى برنامج «غلوبال يوروب» إلى توفير فُرَص وصول شركاته (أي احتكار القلة الذي يسيطر اهم القطاعات الاقتصادية والتجارية والمالية داخل الاتحاد الأوروبي) إلى الأسواق الخارجية من خلال:

- الحدّ من الحواجز غير الجمركية (ما اصطلح على تسميته بالحواجز «داخل الحدود») التي تُعيق الوصول إلى الأسواق الخارجية. وفي هذا الصدد، يعتزم الاتّحاد الأوروبي بشكل خاصّ تضمين «حقوق أولوية التشاور للشركات الأوروبية بشأن الأنظمة الجديدة التي قد تعتمدها البلدان المستهدفة».[٥٤]
- إمكانية الوصول من دون عوائق إلى الموارد الطبيعية، ولا سيّما مصادر الطاقة، إذ ينبغي رفع الضوابط لضمان وصول الشركات الأوروبية إلى هذه الموارد.
- مجالات نموّ جديدة: يُحدّد الاتّحاد الأوروبي الملكية الفكرية والخدمات والاستثمار والمشتريات العامّة والمنافسة كمجالات حيدة تتطلّب إجراءات هجومية في المستقبل.

تظهر بوضوح ميول وثيقة «غلوبال يوروب» المؤيّدة لمصالح احتكار القلة الأوروبية وتلفت الانتباه إلى أنّه «كلّما اتّسقت ممارساتُنا وأنظمتُنا مع شركائنا الرئيسيين، كلما عادَ ذلك بالفوائد على المصالح الخاصّة الأوروبية».[٥٥]

على ما يبدو، يراهن الاتّحاد الأوروبي، من خلال هذا «الاندماج العميق»، على الفرصة التي سيحظى احتكار القلة الاوروبي لتصريف منتجاته من دون عوائق بين بلدان جنوب البحر المتوسّط وأوروبا وامكانية استغلال يد عاملة رخيصة، على غرار اتّفاقية التجارة الحرّة لأميركا الشمالية التي أعطت الافضلية للشركات الأميركية المتعدّدة الجنسيات للتمدد وتنظيم نشاطها الإنتاجي على نطاق القارّة. وعندئذٍ، سيتمكّن من إحكام «قبضته الهيكلية» على اقتصادات بلدان جنوب البحر المتوسّط.

٢.٥ عملية متوقّفة

- مفاوضات متعثّرة

في تونس، توقّفت المفاوضات بشأن اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة، وذلك بعد عقد أربع جولات من المفاوضات التي لم تُسفر عن نتيجة. انتهى تفويض وحدة الإدارة بالأهداف (UGPO) المكلّفة بقيادة العملية التفاوضية والمؤسّسية، بعد مور ٥ سنوات. كما قوبِلَ العرض الأوروبي بمعارضة شديدة، ولا سيّما من طرف المجتمع المدني، والاتّحاد العام التونسي للشغل، ونقابات المهن الحرّة (المحامون على وجه الخصوص)، والمزارعين وممثّلي الشركات الصغيرة والمتوسّطة. بالإضافة إلى هذا، يُعزّز غياب الشفافية ومشاركة المواطنين انعدام الثقة والشكّ بشأن المكاسب المتوقّعة من اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة للاقتصاد والمجتمع في تونس.

في المغرب، اعترفت مؤخّرًا سفيرة الاتّحاد الأوروبي، كلارا ويدي، بتوقّف المفاوضات بشأن اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة، وأعلنت أنّ «الاتّفاق الذي انطلقَت المفاوضات بشأنه في آذار/مارس ٢٠١٥، قد توقّف منذ العام ٢٠١٥. وعُقد اتّفاق سياسي في عام ٢٠١٩ لاستئناف المفاوضات بهدف توسيع نطاق منطقة التجارة الحرّة لتشمل قطاعات جديدة مثل الخدمات والاستثمار، ومواصلة التقارب القانوني بين القطاعات التي تحظى بالأولوية والتي اختارها الطرفان بالتوافق... أظنّ أنّ التحليل ضروري لمعرفة أسباب الجمود الحالي وفهمه».[٥٦]

في الواقع، أوقفت الحكومة المغربية مؤقّتًا المفاوضات إذ لم تقتنع بدراسة الأثر التي أجرتها مكتب" إيكوريس وهو شركة للأبحاث والاستشارة التي تتّخذ من لندن مقرًّا لها والتي تتوقّع أن يكون المغرب «الرابح الأكبر» من تنفيذ اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة، وأيضًا كردّ فعل على اعتراض محكمة العدل التابعة للاتّحاد الأوروبي فيما يخص الجانب الزراعي من اتّفاق الشراكة الذي تستفيد منه أيضًا المناطق الصحراوية في المغرب (للتذكير، تعترض جبهة البوليساريو المدعومة من الجزائر على مغربية الأقاليم الصحراوية الجنوبية). ونتيجةً لذلك، علّق المغرب الحوار السياسي مع الاتّحاد الأوروبي بين عامَيْ ٢٠١٥ و٢٠١٩. وأخيرًا، تجدرُ الإشارة إلى أنّ السلطات المغربية والاتّحاد الأوروبي فرضا تعتيمًا تامًّا على سير المفاوضات التي اقتصرت على مشاركة القطاع الخاصّ الغربي واستثنت الفاعلين الاجتماعيين والمجتمع المدني، بخلاف ما حصل في تونس حيث ترافقت المفاوضات مع بداية نقاش عام حول نطاق اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة وتأثيره.

- عملية متحيّزة وغير ديمقراطية

أوّلًا، يسعى الاتّحاد الأوروبي إلى التأثير في مسار المفاوضات عن طريق تمويل وتنظيم تدريب أعضاء فريق المفاوضين التونسيين المعني باتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة (وفقًا للكاتب والباحث هيثم قاسمي، «الاتّحاد الأوروبي هو الذي يموّل وينظّم تدريب أعضاء فريق المفاوضين التونسيين المعني باتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة»[٥٧]. ويُدعى المفاوضون التونسيون إلى «رحلة» لفهم «الأنظمة والقوانين والممارسات الأوروبية»[٥٨]؛ وهو ما يتنافى كليا مع مفاوضات تجري بين طرفَيْن يتوفران على السيادة وعلى استقلالية القرار.

بالإضافة إلى ذلك، من الفروض نظريا أن تُشرك عملية التفاوض المؤسّسات التمثيلية عوضًا عن تقديم خيار واحد لها يتمثّل بقبول مشروع اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة ككلّ أو رفضه، ولا سيّما أنَّ المشروع ينطوي على مخاطر حقيقية قد تُهدّد مستقبل الاقتصاد والمجتمع في بلدان جنوب البحر المتوسّط كما سنرى.

٣.٥ مخاطر قبول بلدان جنوب البحر المتوسّط لاتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة

تسعى دراسات الاثر المختلفة جاهدةً لإظهار النتائج "الإيجابية" التي ستنجم عن اتّفاقية التجارة الحرة الشاملة والمعمقة بالنسبة للمغرب وتونس [٥٩]، أمّا نحن فنودّ التركيز على بعض القضايا الاستراتيجية التي تُهدّد مستقبل بلدان جنوب البحر المتوسّط وتزيد من اعتمادها على الاتّحاد الأوروبي.[٦٠]

** تزايد الإدماج «الطرفي» (غير المتكافئ) وتفاقم ظاهرة «التنمية الرثة»
يدعي مؤيّدو اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة انها تعزز النموّ الاقتصادي وتوفر فُرَص العمل من خلال زيادة الإدماج في سلاسل القيمة العالمية. وتعرف منظمة العمل الدولية هذه السلاسل باعتبارها «التنظيم العابر للحدود للأنشطة الضرورية لإنتاج السلع والخدمات وإيصالها إلى المستهلكين من خلال مدخلات التطوير والإنتاج والتسليم»، ولا سيّما بفضل تدابير تيسير التجارة وحماية المستثمرين الأجانب. وفي هذا الصدد، لابدّ من الإشارة إلى أن الشركات المتعدّدة الجنسيات المركّزة جدًا (احتكار القلّة في أغلب الأحيان) تسيطر على سلاسل القيمة العالمية هاته حيث تتحكّم غالبًا بالمراحل الأولى (إمكانية الوصول إلى التكنولوجيا والابتكار المحمية من خلال اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة لمنظمة التجارة العالمية) وبالمراحل النهائية (إمكانية الوصول إلى الأسواق والمستهلكين في بلدان الثالوث). بعبارة أخرى، ثمّة اختلال في القوّة بين هذه الشركات المتعدّدة الجنسيات وموزّديها في بلدان الجنوب. وينتج عن ذلك احتكار للحصّة الكبرى من القيمة المضافة التي توفرها هذه اليلايل من طرف رأس المال، وذلك على حساب العمّال في هذه البلدان على وجه الخصوص. يتجلّى المثال النموذجي لهذه الاختلالات في سلاسل القيمة العالمية للصناعات الغذائية التي تسيطر عليها نحو عشرة علامات تجارية كبرى في أوروبا والتي تفرض شروطها على آلاف الموزّدين في بلدان الجنوب، وتحتكر بالتالي معظم القيمة المضافة المتوفرة على حساب المؤسّسات الزراعية الصغيرة والمتوسّطة وآلاف العمّال في وضعية هشة (يمكن مثلًا مراجعة الأبحاث التي أجرتها منظّمة أوكسفام غير الحكومية حول هذا الموضوع). لا شكّ في أنَّ هناك بعض الأمثلة على حالات الإدماج في هذه القطاعات التي أفادت العمّال، ولكنْ حصلَ ذلك أوَّلًا بفضل النضالات النقابية التي تؤدّي ما يسمى بمرونة سوق الشغل إلى عرقلتها وإضعافها.[٦١]

على نحو مماثل، إنَّ البلد الذي يكتفي بتلبية متطلّبات رأس المال الكبير المعولم المهيمن على سلاسل القيمة العالمية هذه لن ينجح على الأرجح في بناء القدرات الإنتاجية المحلّية الكفيلة بضمان النموّ الاقتصادي النوعي والتنمية التي تعود بالفائدة على الطبقات التي تشكل الأغلبية من سكّانه.

- إلغاء أيّ إمكانية لتحقيق السيادة الغذائية
سيستفيد قطاع الصناعات الزراعية قبل كل شيء من تحرير تجارة المنتجات الزراعية بين بلدان جنوب البحر المتوسّط والاتّحاد الأوروبي. على سبيل المثال، يسعى الاتّحاد الأوروبي إلى تصريف فائض إنتاجه الزراعي على وجه الخصوص (منتجات الألبان واللحوم والحبوب) في السوق التونسية مقابل فتح سوقه بدرجة أكبر لتصدير الزيت التونسي، وهو منتج رائد يدرّ النسبة الأكبر من عائدات القطاع الزراعي. من المرتقب ان ينجم عن قبول العرض الأوروبي في إطار اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة نتيجتان رئيسيتان. أوّلًا، سيعزّز تخصّص تونس في تصدير زيت الزيتون بالجملة وبسعر منخفض (من ٣ إلى ٤ يورو للّيتر كحدّ أقصى) بينما يَصل سعر زيت الزيتون المعبّأ إلى ٣٠ يورو لكلّ ليتر. وقد يبلغ النقص في الإيرادات وتوفير فُرَص العمل مستويات مرتفعة.[٦٢]

في نهاية المطاف، يعني هذا الخيار تخلّي تونس عن إنتاج الحبوب وغيرها من المحاصيل الحقلية والإنتاج الحيواني ومنتجات الألبان لصالح الزراعة التصديرية (الفواكه والخضار بالإضافة إلى زيت الزيتون) والصناعات الغذائية الزراعية ذات الصلة، ويُعرّض السيادة الغذائية والتوازن الاجتماعي والسياسي في الريف التونسي للخطر. وفي هذا السياق، «يفيد الاتّحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري بأنَّ ٢٥٠ ألف مزارع تونسي معرّضون لخطر الإفلاس في حال دخلَت اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة حيّز التنفيذ».[٦٣]

- تقلّص الحيّز السياساتي الضروري لتنمية حقيقية.

يشير مفهوم الحيّز السياسي إلى فكرة بسيطة وأساسية مفادها أنّ كلّ بلد يجب أن يتمتّع بـ«الحرية والمرونة لاختيار السياسات التي تضمن، بنظره، تنميته والحدّ من الفقر ورفع مستوى معيشة شعبه» . وفي هذا السياق، يضطلع تنوُّع استراتيجيات التنمية وسياساتها بأهمية كبرى ويتعارض مع مبدأ «مقاس واحد يناسب الجميع» الذي تُروّج له المؤسّسات المالية الدولية ومصارف «التنمية» المتعدّدة الأطراف (ولا سيّما بنك الاستثمار الأوروبي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير) والاتّحاد الأوروبي. والحال أنّ منطق ومضمون اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة الذي يحاول الاتّحاد الأوروبي «بيعه» إلى بلدان جنوب البحر المتوسّط، يحدّ بدرجة كبيرة من إمكانية تبني مستقلّ وسيادي لاستراتيجيات التنمية التي تُلبّي احتياجات الشعوب الأساسية. وينطبق ذلك على ثلاثة مستويات على الأقلّ:

أوّلًا، إنّ مواءمة قوانين المنافسة الخاصّة ببلدان جنوب البحر المتوسّط (قوانين منع الاحتكار الشهيرة) مع الممارسات الأوروبية قد تُضرّ بمقتضيات التنمية الصناعية التي قد تتطلّب تشجيع المنافسة أو تقييدها وفق القطاع وتطوُّره. ونُلاحظ مثلًا أنّ «تنمية بلدان شرق آسيا تتميّز بشكل أساسي بتدخُّل الدولة التي تُنظّم المنافسة وتُحدّد متطلّبات الأداء وتعتمد تدابير متنوّعة أخرى في السياسة الصناعية».[٦٥]

ثانيًا، يسعى الاتّحاد الأوروبي إلى الحصول على الحقّ في الوصول إلى عقود المشتريات العامّة من بلدان جنوب البحر المتوسّط وفق الشروط نفسها المفروضة على الشركات المحلّية. تترتّب على فتح عقود المشتريات العامّة أمام الشركات الأوروبية عواقب وخيمة على بلدان جنوب البحر المتوسّط التي سيُحظر عليها استخدام أداة السياسة العامّة هذه كوسيلة لتشجيع تنمية القدرات الإنتاجية الداخلية من خلال تنفيذ التفضيلات الوطنية أو تخصيص حصص للشركات المحلّية الصغيرة والمتوسّطة الحجم. وعلى نحو مماثل، فإنّ المواجهة مع الشركات الأوروبية ذات القدرة التنافسية العالية تُهدّد بالقضاء على جزء كامل من النسيج الاقتصادي الوطني (بما في ذلك شركات القطاع العامّ) وقد تُخلّف عواقب وخيمة على العمالة. بالإضافة إلى ذلك، يسعى الاتّحاد الأوروبي إلى مواءمة المزايا التي حصل عليها فيما يتعلّق بحماية الملكية الفكرية مع تلك التي تمنحها بعض بلدان جنوب البحر المتوسّط (المغرب والأردن) إلى الولايات المتّحدة في شكل «شروط تريبس الإضافية» (تمديد حماية براءات الاختراع من ٢٠ عامًا، كما يَرِد في الاتّفاق المتعلّق بالجوانب المتّصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية التابعة لمنظّمة التجارة العالمية، إلى ٢٥ عامًا). يُفيد هذا الامتياز بشكل خاصّ شركات الأدوية الأوروبية (حصرية البيانات، وتعزيز تدابير حماية الملكية الفكرية، وتمديد مدّة حماية براءات الاختراع). وستؤدّي أيضًا هذه التدابير إلى تعزيز قوّة الشركات الأوروبية في السوق، وسيزيد ذلك من تكلفة الوصول إلى الأدوية ومن صعوبة إنتاج الأدوية الجنيسة، تمامًا كما حصل في الأردن بعد تنفيذ اتّفاق التجارة الحرّة مع الولايات المتّحدة.[٦٦]

أخيرًا، يسعى الاتّحاد الأوروبي إلى تعزيز وضع الشركات الأوروبية من خلال التفاوض على إدراج آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين وبلدان جنوب البحر المتوسّط في اتّفاقية التجارة الحرّة الشاملة والعميقة. ذلك انه يجوز للمستثمر الأجنبي، بموجب هذه الآلية، مقاضاة هذه الدول أمام محكمة ذات اختصاص خاصّ (هيئة التحكيم) في حال عدم التقيّد ببنود مثل «المعاملة العادلة والمنصفة» أو «نزع الملكية بطريقة غير مباشرة». وبالإضافة إلى الحدّ من قدرة الدول على تنظيم الاستثمارات لتصبّ في المصلحة الوطنية، ستفرض هذه الآلية تكاليف باهظة على بلدان جنوب البحر المتوسّط في حال صدور احكام تعويضات غير عادلة لصالح المستثمرين.

القسم السادس: الخلاصة والتوصيات

٦.١ الخلاصة

أظهرَ التحليل الذي أجريناه أنّ سياسات التجارة والاستثمار التي ينتهجها الاتّحاد الأوروبي في إطار علاقاته مع بلدان جنوب البحر المتوسّط لم تفِ بوعودها فيما يتعلّق بالمساهمة في جعل منطقة البحر المتوسّط منطقة سلام وازدهار مشترك. لقد شهدنا في الواقع تفاقم التنمية الرثة المتمثلة بنموّ اقتصادي متواضع ترافقَ مع إضفاء الطابع غير الرسمي على قطاعات كبيرة من المجتمع واتساع دائرة الهشاشة والاقصاء الاجتماعي، بعيدًا عن وعود تقارب مستويات المعيشة بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط.

وفي هذا الصدد، لا يبدو أنّ الشراكة المتجدّدة التي اقترحها الاتّحاد الأوروبي على بلدان جنوب البحر المتوسّط هي استثناء للقاعدة. في الواقع، إنّ جدول الأعمال هذا لمنطقة البحر الأبيض المتوسّط يحافظ على الخيارات النيوليبرالية نفسها (اتّفاقيات التجارة الحرّة الشاملة والعميقة، وإعطاء الأولوية إلى القطاع الخاصّ واستقرار الاقتصاد الكلّي). إنّ استخدام

مفاهيم جديدة مثل قدرة دول ومجتمعات جنوب البحر المتوسّط على الصمود يخفي رفض التكنوقراط الذين يسيرون الاتحاد الاوروبي من ""بروكسل"" التطرف لرهانات السلطة وعلاقات القوّة الدولية والداخلية التي تُعيق التطوُّر الحقيقي في بلدان جنوب البحر المتوسّط. ومن وجهة النظر هذه، تخدم بشكل أساسي «السياسة التجارية الجديدة» التي تُروِّج لها «الشراكة المتجدّدة» المصالحَ الاقتصادية والمالية لاحتكار القلّة الأوروبي الذي يسعى إلى إحكام «سيطرتها البنيوية» على اقتصادات جنوب البحر المتوسّط.

ومع ذلك، نظرًا لجائحة فيروس كورونا (كوفيد-١٩) وأثرها على الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط، لا بدّ من اعتماد نهج جديد في العلاقات التعاونية بين هذين الكيانَيْن. سلّطنا في هذا الصدد الضوء على الاحتياجات الهائلة ببلدان جنوب البحر المتوسّط ومصلحة الاتّحاد الأوروبي في المساعدة على تلبيتها.

٢.٦ التوصيات

- المبادئ العامّة

- إعادة صياغة العلاقات بين الاتّحاد الأوروبي وبلدان جنوب البحر المتوسّط وبناؤها على قيم الديمقراطية والعدالة الاجتماعية والبيئية والتضامن وليس على التجارة الحرّة والبحث المفرط عن الربح والمنافسة. وفي هذا السياق، يجب أن تقوم الشراكة على تعزيز الحقوق الإنسانية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدفاع عنها.
- الابتعاد عن النهج القائم على «قدرة الدول والمجتمعات على الصمود» لأنَّه يستبعد أيّ طموح لتصميم وتنفيذ سياسات التحوُّل الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيّما تلك التي تدعو إلى تحويل العلاقات الاجتماعية والدولية.

- السياسة التجارية

- مبدأ عام: تحويل التجارة المنظّمة إلى أداة وليس إلى هدف بحدّ ذاته.
- إعطاء الأولوية لبناء القدرات الإنتاجية المحلّية وليس للتجارة بمعنى أنَّ النسيج الإنتاجي الفعّال وحده يسمح بتعزيز الإدماج في الاقتصاد العالمي.
- الاتّفاقات التجارية:

١. وقف المفاوضات المتعلّقة باتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة بين بلدان جنوب البحر المتوسّط (المغرب وتونس) بسبب غياب رقابة المواطنين والديمقراطية بالإضافة إلى غياب النقاش العام حول المفاوضات الجارية.
٢. التقييم (اللاحق) التشاركي والشفّاف لأثر «الشراكة الأورو–متوسّطية» و«سياسة الجوار الأوروبية» على بلدان جنوب البحر المتوسّط، ولا سيّما من منظور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمساواة بين الجنسَيْن.
٣. دراسة التأثير المتوقّع لاتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة على حقوق الإنسان، بما في ذلك العواقب المتعلّقة بتقلُّص الحيّز السياسي المتاح لبلدان جنوب البحر المتوسّط.
٤. رفض جميع القيود المفروضة على سياسات التنمية غير التقليدية التي أثبتت قدرتها على تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية الدينامية. وفي هذا السياق، يجب على الاتّحاد الأوروبي تقديم الحيّز السياسي والمرونة الضروريَّيْن لبلدان جنوب البحر المتوسّط من أجل تنفيذ سياسات صناعية وتجارية واستثمارية فعّالة لضمان تطوير القدرات الإنتاجية المحلّية الموجّهة في المقام الأوّل نحو تلبية الاحتياجات الأساسية، والسيادة الغذائية، والتحوُّل البيئي والرقمي.
٥. استثناء الزراعة من مفاوضات اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة.
٦. مراجعة معاهدات الاستثمار الثنائية عند انتهاء صلاحيتها لإلغاء بند التحكيم بين المستثمرين والدول والامتيازات المفرطة الممنوحة للمستثمرين.

- اعتماد خيارات الاقتصاد الكلّي التي من شأنها تعزيز التنمية (الاستئناس بتوافق بروكسل في هذا المجال).

- التحوُّل البيئي والرقمي

- فصل التحوُّل البيئي عن هدف تعظيم النموّ الاقتصادي من خلال دعم النموّ النوعي (أي التركيز على الاحتياجات الأساسية وليس نموذج الإنتاج والنزعة الاستهلاكية الطاغية حاليا والمبدّدة للموارد الطبيعية والتنوّع البيولوجي).
- تقديم دعم كبير لمساعدة بلدان جنوب البحر المتوسّط على ضمان الاتّساق بين السياسات العامّة المختلفة وتنفيذها السليم.
- الانتقال من التركيز على مشاريع الطاقة المتجدّدة الكبيرة إلى اللامركزية والإنتاج اللامركزي للطاقة النظيفة، ويساعد ذلك الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسّطة على تسجيل أداء أفضل من حيث توفير فُرَص العمل ونقل التكنولوجيا، بالإضافة إلى تعزيز قدرتها على الوصول إلى المناطق النائية والمهمّشة. يجب أن يشمل هذا الدعم الحوافز وتقديم الخبرة وآليات التمويل المناسبة.

- إدماج نهج «النوع الاجتماعي» بطريقة شاملة في جميع السياسات والبرامج الهادفة إلى تحقيق التحوُّل البيئي.
- التحوُّل الرقمي:
  توفير التمويل الملائم الذي يتناسب مع التحدّيات الرقمية القائمة.
  تقديم دعم خاصّ للتصنيع الرقمي في بلدان جنوب البحر المتوسّط.

- مرض فيروس كورونا (كوفيد19-)

- الحرص على استفادة بلدان جنوب البحر المتوسّط من خطّة الانتعاش الأوروبية.
- إعطاء الأولوية لبناء نُظُم صحّية عامّة فعّالة (بنية تحتية للمستشفيات، وقدرات الفحص والتخزين، ومعدّات طبّية، وزيادة عدد موظّفي الرعاية الصحّية وتحفيزهم، وتدريبهم إلخ.)
- تعليق حماية براءات الاختراع المتعلّقة بلقاحات مرض فيروس كورونا (كوفيد19–) ومشاركة مخزون الجرعات الزائدة مع بلدان جنوب البحر المتوسّط.
- الحرص على أن يعطي التعاون مع بلدان جنوب البحر المتوسّط الأولوية لتعميم الحماية الاجتماعية. يجب أن يضمن الاتّحاد الأوروبي تخصيص جزء من المساعدة المقدّمة للمنظّمات غير الحكومية التي تعمل من أجل تحقيق المساواة بين الجنسَيْن وحقوق المرأة.

- المجتمع المدني:

- دعم إنشاء مجتمع مدني ومستقلّ لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمساواة بين الجنسَيْن في بلدان جنوب البحر المتوسّط.
- إشراك منظّمات المجتمع المدني في بلدان جنوب البحر المتوسّط عن كثب في أيّ مبادرة للاتّحاد الأوروبي تتعلّق بالتعاون التجاري والاستثماري، ولا سيّما فيما يتعلّق باتّفاقات التجارة الثنائية.

مراجع الفصل الأول

[1] (تجدر الإشارة إلى هذه العبارة مبهمة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن اقتصاد السوق موجود فعليًا منذ ٣٠٠٠ سنة، ثم عرف تغيرًا جوهريًا مع ظهور الرأسمالية كنظام اقتصادي يعتمد على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج واستغلال قوة العمل. من هذه الزاوية، يتضح بأن استعمال عبارة «اقتصاد السوق» ما هي إلّا طريقة ملطفة لإخفاء الطابع الاستغلالي للنظام الرأسمالي كما نبه إلى ذلك الاقتصادي الأمريكي الشهير جون كينيث غالبريث في كتابه "أكاذيب الاقتصاد (Les mensonges de l'économie, ed. Grasset,2004).

[2] خضر ب، الشراكة الأورو–متوسّطية، منتدى البحوث الاقتصادية، ١٩٩٥.

[3] المفوّضية الأوروبية، بيان مشترك إلى البرلمان الأوروبي والمجلس واللجنة الأوروبية الاقتصادية والاجتماعية ولجنة المناطق. شراكة متجدّدة مع الجوار الجنوبي (خطّة جديدة لمنطقة المتوسّط، شباط/فبراير ٢٠٢١).

[4] بيان من الممثّل السامي للسياسة الخارجية للاتّحاد، المرجع المذكور.

[5] فنسان كوبان، ٢٠٠٥. التجارة الحرّة الأورو–متوسّطية: التقييم الأوّلي في المغرب وتونس (Libre-échange euro–méditerranéen: premier bilan au Maroc et en Tunisie)، الوكالة الفرنسية للتنمية، ٢٠٠٥.

[6] بعثة الاتّحاد الأوروبي لدى المغرب، ما هو الوضع المتقدّم (Qu'Est-ce que le Statut Avancé)، مجلّة تري دونيون، العدد ١٩٨، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

[7] أوجييه ب، وتساكاس ك، ومقدّم، ومولي س، وفنتورا ج، القطاع الخاصّ في بلدان البحر المتوسّط، الاختلالات والفُرَص الرئيسية في ريادة الأعمال الاجتماعية (Le Secteur Privé dans les Pays Méditerranéens, principaux dysfonctionnements et opportunités de l'entrepreneuriat social)، المنتدى الأورو–متوسّطي لمعاهد العلوم الاقتصادية ("فيميز")، تقرير عام ٢٠١٩.

[8] أوجييه ب. وآخرون، المرجع المذكور.

[9] عزّام م. وبلغيث م. «العمل غير المهيكل في البلدان العربية من خلال المؤشّرات والبيانات الإحصائية الدولية»، شبكة المنظّمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت، ٢٠١٦.

[10] فرنسيسكا أونسورج وشو يو (محرّرتان). التأثير السلبي الطويل الأمد للطابع غير النظامي: التحدّيات والسياسات (The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies)، البنك الدولي، ٢٠٢١.

[11] تشانغ هـ. ج.، من الحمائية إلى التجارة الحرّة، تحوُّل انتهازي (Du protectionnisme au libre-échangisme, une conversion opportuniste)، لوموند دبلوماتيك، حزيران/يونيو ٢٠٠٣.

[12] المرجع نفسه

[13] لوران ك.، تعدُّد وظائف الزراعة (La multifonctionnalité de l'agriculture)، في ماري فرانسواز دوران، وباولو جوردانو، وألفريدو فالاداو، نحو اتّفاق بين أوروبا والسوق الجنوبية المشتركة (Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur)، منشورات سيانس بو (٢٠٠١).

[14] السعدي م. س.، الإصلاحات النيوليبرالية ومجموعات الأعمال وتحدّيات التنمية (Neoliberal Reforms, Business Groups and Development Challenges)، منتدى البحر المتوسّط للبحوث، مرسين، ٢٠١٣.

[15] مراجعة ميشاليه ش.أ.، إغراء الأمم (La séduction des nations)، إكونوميكا، ١٩٩٩.

[16] مارتن ي.، في التنمية على طول الحدود الجنوبية: النماذج الاقتصادية التي تقوم عليها الشراكة الأورو–متوسّطية وسياسة الجوار الأوروبية، (Development Along the Southern Border: The Economic Models Underlying the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighborhood Policy)، جامعة كارلوس الثالث في مدريد، ٢٠٠٧.

[17] المفوّضية الأوروبية، «شراكة متجدّدة مع الجوار الجنوبي، خطّة جديدة لمنطقة المتوسّط»، بيان مشترك إلى البرلمان الأوروبي، شباط/فبراير ٢٠٢١.

[18] المفوّضية الأوروبية، المرجع نفسه.

[19] مُقتبس من جانفييه ك. وخواكيم بويو، تقرير المعلومات حول مراجعة سياسة الجوار الأوروبية (Rapport d'information sur la révision de la politique européenne de voisinage)، الجمعية الوطنية الفرنسية، ٢٠١٥

[20] فيرونيك أنسي، ودوني بيش، وبونوا دافيرون، المرونة والتنمية: مُكمِّل أم بديل أم مُخفِّف؟ (Résilience et développement: complément, substitut ou palliatif ?)، حالة الرعي في منطقة الساحل (Le cas du pastorialisme au Sahel) «المجلّة الدولية للدراسات التنموية» (Revue internationale des études du développement، 2017/3)، العدد ٢٣١

[21] مايكا سونداريي، التنمية الشاملة: تحوُّل نموذجي أم ملحق للنيوليبرالية؟ (Développement inclusif: changement de paradigme ou annexe au néolibéralismeh)، مجلّة بوسيبل، ٢٠١٣.

[22]

[23] مايكا سونداريي، المرجع المذكور

[24] سونداريي م.، المرجع نفسه

[٢٥] مراجعة برنار غيتا، «توافق بروكسل»، آفاق جديدة للسياسات الأوروبية (Le «Consensus de Bruxelles», nouvel horizon des politiques européennes)، صحيفة لوموند، ٢ حزيران/يونيو ٢٠٢٠

[٢٦] باسكال كانفان وبرنار غيتا وستيفان سيجورنيه، الاتّحاد الأوروبي يُحدّد «توافق بروكسل» ويسلك مسارًا معاكسًا للأخطاء التي ارتُكبت في أزمة عام ٢٠٠٨ المالية (L'Union européenne définit un "consensus de Bruxelles" en prenant le contre-pied des erreurs commises lors de la crise financière de 2008)، تريبون، صحيفة لوموند 27/4/2021

[٢٧] ماكسيم كومب، تأمّلات في الرأسمالية الخضراء (Réflexions sur le capitalisme vert)، مجلّة «موفمان»، ٢٠١٠/٣ رقم ٦٣.

[٢٨] سيرماك ف.، في مواجهة الثورات العربية، الأعمال الأوروبية المعتادة (Face aux révolutions arabes, le business as usual européen)، بوان سود، آذار/مارس ٢٠١٣، وبلوت، إ. وكيتونين، م. (٢٠٢١). أوراق الاعتماد البيئية لسياسة الاتّحاد الأوروبي التجارية – تحليل مقارن لاتّفاقات التجارة الحرّة التابعة للاتّحاد الأوروبي (Environmental credentials of EU trade policy – _A comparative analysis of EU free trade agreements). معهد السياسة البيئية الأوروبية، بروكسل ولندن؛

[٢٩] وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتّحدة، النوع الاجتماعي والبيئة، غير مؤرّخ

[٣٠] جوليا شقير فيزوسو، منسّقة، اتّفاق أخضر أورو–متوسّطي في عام ٢٠٢١؟ نحو اقتصاد أخضر في جنوب البحر المتوسّط (a euro-mediterranean green deal? towards a green economy in the southern mediterranean 2021)، لجنة الدراسات الأوروبية – المتوسّطية.

[٣١] فرانسوا بوليه. مساعي التصنيع في الجنوب (Quêtes d'industrialisation au Sud)، مجلّة ألترناتيف سود، 26/2019-2.

[٣٢] البنك الدولي، 2020. تعزيز التعاون التجاري: إحياء التكامل الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عصر ما بعد جائحة كورونا، 2020

[٣٣] البنك الدولي، المرجع السابق

[٣٤] صندوق النقد الدولي، التوقّعات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (Perspectives régionales au Moyen Orient et Afrique du Nord)، نيسان/أبريل ٢٠٢١

[٣٥] البنك الدولي، المرجع السابق

[٣٦] «صندوق النقد الدولي، التوقّعات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى» (Perspectives régionales du Moyen Orient et de l'Asie centrale)، تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٢٠.

[٣٧] صندوق النقد الدولي، ٢٠٢١. توقّعات إقليمية

[٣٨] (منظّمة العمل الدولية، مرصد منظّمة العمل الدولية: كوفيد١٩– وعالم العمل، الإصدار الرابع، ٢٧ أيّار/مايو ٢٠٢٠)

[٣٩] المرجع نفسه

[٤٠] كارولين كرافت، وراجي أسعد، ومحمّد علي مرواني، العمّال المُستضعَفون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعد عام من تفشّي الجائحة (Vulnerable workers in MENA a year into the pandemic)، بوّابة منتدى البحوث الاقتصادية، ٨ حزيران/يونيو ٢٠٢١.

[٤١] على سبيل المثال، يُرجى مراجعة: السعدي م.س.، ٢٠٢١، أثر أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد١٩–) على سوق العمل المغاربي (L'impact de la crise du Covid-19 sur le marché du travail au Maghreb)، منتدى البدائل العربي، القاهرة، لم يصدر بعد

[٤٢] كارولين كرافت، وراجي أسعد، ومحمّد علي مرواني، المرجع المذكور

[٤٣] المندوبية السامية للتخطيط، ٢٠٢٠.

[٤٤] موجز سياساتي: كوفيد–١٩ والمنطقة العربية: فرصة لإعادة البناء على نحو أفضل، تمّوز/يوليو ٢٠٢٠.

[٤٥] القروي ح.، استقرار المغرب العربي ضروري لأوروبا (La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe)، معهد مونتاني، أيّار/مايو ٢٠٢١.

[٤٦] صندوق النقد الدولي، ٢٠٢١

[٤٧] الإسكوا، الحيّز المالي المحدود يُعرّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد–١٩ للخطر، ٢٠٢٠. الموجز السياساتي رقم ١٣

[٤٨] منظّمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الاستجابة لأزمة كوفيد١٩– في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (réponse à la crise du covid-19 dans les pays de la région mena, 2020).

[٤٩] القروي ح.، المرجع المذكور.

[٥٠] المفوّضية الأوروبية، ٢٠٢١، استجابة الاتّحاد الأوروبي لجائحة فيروس كورونا في الجوار الجنوبي (EU response to the Coronavirus pandemic in the Southern Neighborhood).

[٥١] صحيفة لوموند، ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢١.

[٥٢] شاران بورو، القومية في التعامل مع اللقاحات والسوق لن ينهيا الجائحة – وحده التعاون الدولي سيضع حدًا لها (Le nationalisme vaccinal et le marché ne viendront pas à bout de la pandémie – seule la coopération internationale y parviendra)، موقع إكوال تايمز، شباط/فبراير ٢٠٢١.

[٥٣] الرابطة الدولية للفنيين والخبراء والباحثين (AITEC). «غلوبال يوروب»: نقد لوثيقة سياسة المفوّضية الأوروبية بشأن القدرة التنافسية الخارجية للاتّحاد الأوروبي (une critique du document politique de la Commission européenne relatif à la compétitivité extérieure de l'UE)، الخميس ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٧

[٥٤] الرابطة الدولية للفنيين والخبراء والباحثين (AITEC)، المرجع نفسه.

[٥٥] المرجع السابق

[٥٦] بوهرارة ن.، المغرب – الاتّحاد الأوروبي: ٢٠٢٧–٢٠٢١، استمرارية في القطيعة (Maroc- UE:2021-2027, la continuité dans la rupture)، موقع إيكو أكتو، ٢٤/٢/٢٠٢١.

[٥٧] موقع lemonde.fr، ١٧/٠٥/٢٠٢٠

[٥٨] موقع barralaman.tn، ٠٢/٠١/٢٠١٩

[٥٩] الرابطة الدولية للفنيين والخبراء والباحثين (AITEC)، المرجع المذكور.

[٦٠] السعدي م.س.، الشراكة الاقتصادية بين الاتّحاد الأوروبي ودول جنوب البحر المتوسّط: تقييم نقدي (EU/Southern Mediterranean Countries'economic Partnership: a critical assessment)، الاتّحاد العربي للنقابات، عمان، ٢٠١٥

[٦١] بنجامين سلوين ودارا اليدن، فهم التنمية في عالم سلسلة القيمة العالمية: ميزة نسبية أم نظرية رأس المال الاحتكاري؟ (Understanding development in a Global Value Chain World: Comparative Advantage or Monopoly Capital Theory?)، 22/4/2021

[٦٢] تونس: ما هو اتّفاق التجارة الحرّة الشاملة والعميقة؟ (Tunisie: de quoi l'ALECA est-il le nom?) موقع سورفي، 20/5/2019.

[٦٣] المرجع نفسه.

[٦٤] مركز الجنوب، جعل مفهوم الحيّز السياسي عمليًا في إطار استعراض منتصف مدّة الأونكتاد التاسع (endre la notion d'espace politique opérationnelle dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la cnuced IX)، 2006

[٦٥] أليس هـ. أمسدن وأجيت سينغ، المنافسة الموجّهة والكفاءة الدينامية في آسيا: اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان (Concurrence dirigée et efficacité dynamique en Asie: Japon, Corée du Sud, Taïwan)، مجلّة تيير موند، العدد ١٣٩، ١٩٩٤

[٦٦] أوكسفام، لا فوائد، بل مجرّد تكاليف: شروط تريبس الإضافية المتعلّقة بالملكية الفكرية المدرجة في اتّفاق التجارة الحرّة بين الولايات المتّحدة والأردن تؤثّر في إمكانية الوصول إلى الأدوية (Rien que des coûts, pas de bénéfices: Les règles ADPIC-plus sur la propriété intellectuelle inclues dans l'ALE USA-Jordanie influencent l'accès aux médicaments)، نيسان/أبريل ٢٠٠٧

الفصل الثاني

تأثير السياسات الزراعية على الأمن الغذائي بالعالم العربي

الفصل الثاني:

تأثير السياسات الزراعية على الأمن الغذائي بالعالم العربي

المقدّمة

يعاني العالم العربي من مشاكل عديدة وإكراهات متنوعة لضمان أمنه الغذائي (أي إمكان حصول أفراد المجتمع في الأوقات كلها على الغذاء الكافي الذي يتطلبه نشاطهم وصحتهم) وحق كل أبنائه وبناته في العدالة الغذائية. إذ تعتبر بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط في وضع مقلق من ناحية انعدام الأمن الغذائي، حيث لم يسجل أي تقدم يذكر في هذا المجال حسب منظمة الزراعة العالمية (FAO 2014).

بل إن الوضع ازداد سوءًا إذ ارتفعت نسبة الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية بين ١٩٩٠ و٢٠١٤ من ٦،٦٪ إلى ٧،٧٪ بالمنطقة في حين تراجعت هذه النسبة في بقية بلدان العالم. ولا شك أن هناك عوامل متعددة وراء انعدام الأمن الغذائي بالعالم العربي لعل أبرزها: محدودية الموارد من أراضي ومياه بارتباط مع تأثير التغيرات المناخية، تدهور الإنتاجية، النمو الديمغرافي والتمدن والبطالة والفقر، الحروب واللاإستقرار بالمنطقة وكذلك الاعتماد المفرط على استيراد المواد الغذائية. غير أن جزءا على الأقل من هذه العوامل يحيلنا إلى السياسات الاقتصادية والزراعية لنحاول أن نقف على مدى مساهمتها في غياب الأمن الغذائي، خاصة وأننا لاحظنا كيف أثرت الأزمة الغذائية لسنتي ٢٠٠٨–٢٠٠٧ و٢٠١٢–٢٠١١ وكذلك الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ على تأزيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في العديد من البلدان العربية واندلاع الثورات العربية في سنة ٢٠١١.

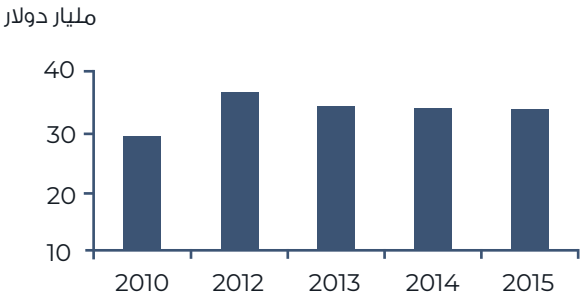
إن الغرض من هذه الورقة هو أن نبرز مساهمة السياسات الزراعية المعتمدة منذ الخمسينيات من القرن الماضي من طرف الدول العربية في تدهور الأمن الغذائي وتفاقم التبعية الغذائية للسوق الرأسمالية العالمية، مركزين على الآثار السلبية للتكييف الهيكلي الزراعي وتحرير السياسة التجارية الزراعية في هذا المجال. سنستعرض في الفصل الأول بعض المعطيات التي تبرز انعدام الأمن الغذائي وتطور التبعية الغذائية للخارج، ثم سنعرض في الفصل الثاني لاهم سمات السياسات الزراعية (أي مجموعة الإجراءات والتشريعات والقوانين التي تتخذها الدولة تجاه القطاع الزراعي في سبيل تحقيق أهداف محددة تتضمنها الخطط الزراعية)التي ميزت العالم العربي بين الخمسينيات ونهاية السبعينات من القرن الماضي مبينين محدوديتها، قبل التطرق إلى التحول الجوهري في هذه السياسات مع اعتماد النموذج النيوليبرالي والرهان على التجارة والانخراط الواسع في السوق الرأسمالية العالمية لضمان الأمن الغذائي (الفصلان الثالث والرابع). أما الفصل الخامس والأخير، فسنخصصه للتدليل على مخاطر السياسات الزراعية النيوليبرالية من خلال استعراض آثار الأزمة الغذائية العالمية على العالم العربي مع محاولة استشراف آفاق اعتماد السيادة الغذائية كبديل يضمن الحق في الغذاء لكل مواطني ومواطنات العالم العربي.

القسم الأول: حجم وسمات الأمن الغذائي بالعالم العربي

يتجلى انعدام الأمن الغذائي (أي النقص أو العجز في متوسط نصيب الفرد من الغذاء الذي تحدده منظمات الصحة في العالم، وذلك نتيجة انحراف أحوالهم المعيشية عن المتوسط المذكور) في عدة مؤشرات: أولا، هناك أزمة غذائية في العالم العربي حيث تضاعف عدد السكان الذين يعانون من الجوع بين ١٩٩٢–١٩٩٠ وسنة ٢٠١٥ من ١٦.٥ مليون إلى ٣٣ مليون. ثانيا، تحتل سبع دول عربية قائمة الدول العشر الأولى المستفيدة من المساعدات الإنسانية عالميا، إذ تلقت ثماني دول عربية سنة ٢٠١٦ حوالي ٩ مليارات دولار ونصف المليار كمساعدات إنسانية حسب وكالة ايرين الإسبانية (وكالة ايرين الإسبانية، أكبر الجهات المانحة في عام ٢٠١٦، الموقع الإلكتروني)، وتعود أسباب هذه الحالات إلى الحروب المنتشرة في المنطقة وما ينجم عنها من نزوح وتهجير وتعطل للإنتاج الزراعي يؤدي بدوره إلى تدهور كبير على مستوى الإمدادات

الغذائية. أما المؤشر الثالث، فيتمثل في كون الوطن العربي من المناطق الأقل أمنا من الناحية الغذائية بالنظر إلى العجز الغذائي الكبير الذي تعاني منه. ويمكن قياس هذا العجز من خلال الفجوة الغذائية (أي الفرق بين الإنتاج المحلي والاستيراد) التي بلغت ٣٣.٨ مليار دولار سنة ٢٠١٥، في حين بلغ متوسط هذه الفجوة خلال الفترة (٢٠١٥-٢٠٠١) حوالي ٣٠.٨ مليار دولار. وتشكل الفجوة في مجموعة الحبوب حوالي ٧١.٢٪ من مجموع قيمة الفجوة الغذائية سنة ٢٠١٥ مع احتلال القمح المركز الأول من حيث الأهمية في قائمة سلع الحبوب، إذ يمثل حوالي ٤٤.٠٪ من قيمة فجوة الحبوب ونحو ٣١.٤٪ من القيمة الإجمالية للفجوة الغذائية (الشكل رقم ١، صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ٢٠١٧). وفي هذا المجال، تجدر الإشارة إلى أن البلدان العربية تعتبر من أكبر المستوردين للقمح على الصعيد العالمي (انظر الجدول رقم ١).

الشكل ١: تطور القيمة الإجمالية للفجوة الغذائية بالعالم العربي



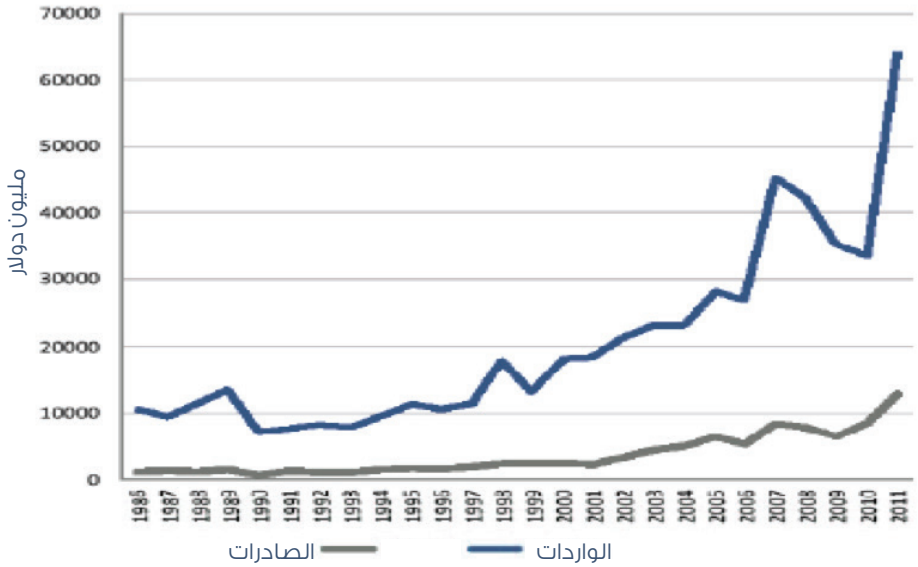
الجدول رقم ١: ٣٠ أكبر مستوردين للقمح على الصعيد العالمي (٢٠١٩)، ١٠٠٠ طن

إندونيسيا	10962.2
مصر	10424.4
تركيا	10004.8
إيطاليا	7474.4
الفلبين	7153.7
الجزائر	6775.9
البرازيل	6576.3
اليابان	5331.4
إسبانيا	5292.7
هولندا	5266.2
المكسيك	4804.4
نيجيريا	4660.3
بنغلاديش	4595.1
الصين	4559.2
بلجيكا	3876.1
المغرب	3844.8
جمهورية كوريا	3746
ألمانيا	3191
فيتنام	2760
تيلاند	2698.1
أوزباكستان	2186
السودان	2133.9
بيرو	2011.1
كينيا	1998.8
اليمن	1997.8
تونس	1849
جنوب أفريقيا	1826.5
ماليزيا	1385.9
البرتغال	1360.9

المصدر: FAOSTAT

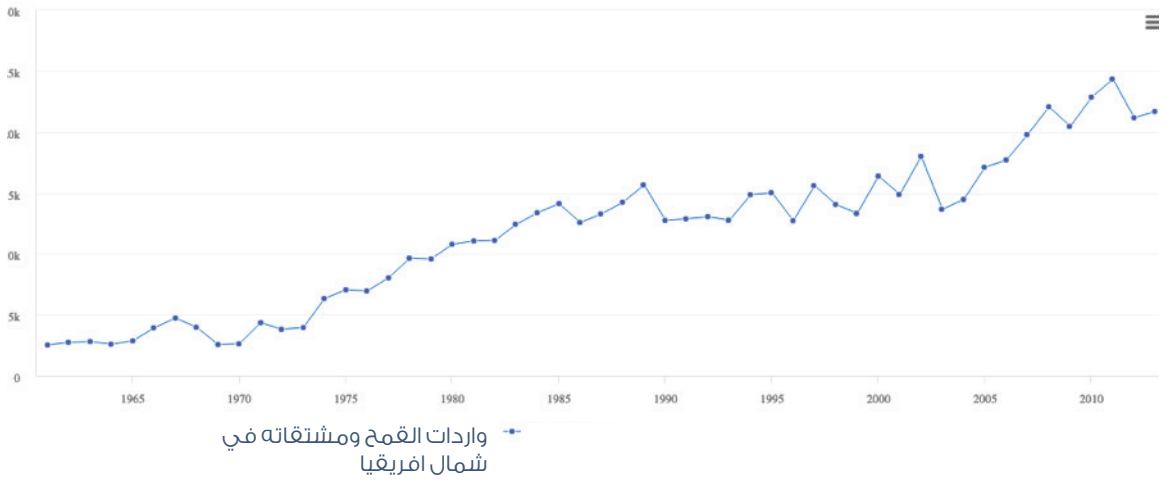
من جهة أخرى، ورغم التحسن النسبي المسجل في مجال الإنتاج الغذائي المحلي الذي ارتفع بنسبة ٤.٣٪ سنويا خلال الفترة ٢٠١٤-١٩٩٤، فإنه لم يكن كافيًا للحد من تفاقم العجز التجاري الغذائي بالعالم العربي، إذ سجلت الواردات ارتفاعًا مهولا خلال العشرية الأولى من القرن الحالي بارتباط مع الأزمة الغذائية العالمية ٢٠٠٧-٢٠٠٦ و٢٠١١ مقابل تواضع نسبة نمو الصادرات (الشكل رقم ٢).ويتجلى هذا التدهور على الخصوص من خلال الارتفاع الحاد لواردات منطقة شمال أفريقيا من الحبوب جراء الأزمة الغذائية العالمية المذكورة (الشكل رقم ٣).

الشكل رقم ٢: تفاقم عجز الميزان التجاري الزراعي لمنطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (٢٠١١-١٩٨٥)، بملايين الدولارات



المصدر: الفاو

الشكل رقم ٣: تفاقم واردات بلدان شمال أفريقيا من الحبوب (١٠٠٠ طن)



المصدر: إحصائيات منظمة الزراعة والتغذية FAOSTAT

ويتبين من خلال الجدول رقم ٢ الطابع البنيوي والمزمن للتبعية الغذائية للبلدان العربية حيث ارتفع مجمل عجز الميزان التجاري الزراعي ب ١٧٥٪ بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٩، رغم شبه استقرار هذا العجز في الفترة ما بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٩.

جدول رقم ٢: تطور الميزان الزراعي الصافي للبلدان العربية (مليون دولار أمريكي)

البلد	٢٠٠٠	٢٠١٠	٢٠١٩
الجزائر	-2399	-5407	-7341
مصر	-2560	-7981	-9558
العراق	-1861	-6048	-8472
الأردن	-486	-1235	-2390
الكويت	-1109	-2087	-3899
لبنان	-815	-1895	-2235
ليبيا	-1006	-2018	-2624
موريتانيا	-136	-301	-558
المغرب	-793	-1662	-707
عمان	-407	-1472	-3010
قطر	-346	-1790	-2832
المملكة العربية السعودية	-4428	-12285	-15075
السودان			-370
سوريا	-373	-865	-1199
تونس	-186	-737	-604
الإمارات العربية المتحدة	-1722	-6952	-7050
اليمن	-683	-2357	-2274
المجموع	-19310	-55092	-53284

المصدر: FAOSTAT

إن هذه التبعية الغذائية تحمل في طياتها تفاقم "مخاطر الأمن الغذائي" (يدل هذا المصطلح على مدى الإمكانيات المالية للدولة على استدامة الأمن الغذائي) بالوطن العربي. وقد تراوحت قيمة مؤشر "مخاطر الأمن الغذائي" بين ٩.٨ و٥.٩٪ خلال العشرية المذكورة، غير أن هذا المؤشر لا يعكس تباين الأوضاع الاقتصادية والمالية داخل العالم العربي حيث تجاور البلدان العربية الريعية البلدان الأقل نموا. لذا ينتج عن احتساب هذا المؤشر على مستوى المجموعات العربية وفقًا لمتوسط الدخل ارتفاعًا في البلدان منخفضة الدخل حيث تراوح ما بين ٢٦.٩ و١٩.٠٪ مقابل ٣.٥ و٥.٨٪ بالنسبة للبلدان المرتفعة الدخل، مما يؤشر إلى تفاقم مخاطر الأمن في البلدان العربية الأقل نما، هذا بالإضافة إلى تزايد عدد المواطنين الذين يعانون من نقص التغذية على الصعيد العربي، ولا سيما في البلدان ذات الدخل المحدود (سالم توفيق النجفي، ٢٠١٣).

أما فيما يخص مؤشر الاكتفاء الذاتي (يقاس هذا المؤشر من خلال نسبة الإنتاج المحلي لنوع معين من الأغذية مقارنة بإجمالي الاستهلاك من هذه الأغذية)، فإنه تأرجح حول ما نسبته ٥٠٪ خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إذ بلغت نحو ٤٦.٤٪ في مطلع العقد، ثم انتقل إلى ٥٠.٧ ٤٨.٢٪ في أواسط العقد ونهايته. بالمقابل، هناك ارتفاع في المؤشر الخاص بالفواكه والخضر (سالم توفيق النجفي، ٢٠١٣). وقد سجل مؤشر الاكتفاء الذاتي تراجعًا في سنة ٢٠١٥ حيث لم يتجاوز ٤٥.٦٪ (المنظمة العربية للتنمية الزراعية، أوضاع الأمن الغذائي ٢٠١٥).

أخيرًا وليس آخرًا، يجب التنويه أن الحروب والنزاعات المنتشرة في المنطقة العربية تؤثر سلبا على الأمن الغذائي، خاصة في اليمن والسودان والعراق والضفة الغربية وغزة وسوريا (الجدولان ٣ و٤).

جدول رقم ٣: انعدام الأمن الغذائي في البلدان المعرضة للحروب والنزاعات

	اليمن	السودان	العراق	الضفة الغربية	غزة
السكان (مليون)	23	41	29	2.5	1.5
غير آمن غذائيا (مليون)	10	11	6.4	0.4	0.3
غير آمن غذائيا (٪نسبة من السكان)	43	27	2.2	16	20

المصدر: الإسكوا 2010.

جدول رقم ٤: عدد الأشخاص الذين يعانون من النقص التغذوي في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، والمناطق الفرعية،٢٠١٧/٢٠١٥-٢٠٠٦/٢٠٠٤ (مليون)

	2004-06	2006-08	2008-10	2010-12	2011-13	2012-14	2013-15	2014-16	2015-17
كامل منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	41.6	42.6	43.1	44.9	44.7	46.1	47.9	50.0	52.0
المناطق الفرعية في منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا									
الدول التي تشهد نزاعات ١	24.1	25.0	25.8	28.2	28.2	29.5	31.1	32.6	33.9
الدول التي لا تشهد نزاعات ٢	17.4	17.6	17.3	16.7	16.5	16.6	16.8	17.4	18.0

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠١٨الشرق الأدنى وشمال أفريقيا–نظرة إقليمية عامة حول حالة الأمن الغذائي والتغذية، القاهرة، ٢٠١٩.

القسم الثاني: المعالم الرئيسة وجوانب القصور في سياسات الاكتفاء الذاتي (١٩٥٠–١٩٨٠)

هناك اعتبارين أساسيين تحكما في طبيعة السياسات الزراعية التي اعتمدتها العديد من الدول العربية خلال المرحلة (١٩٨٠–١٩٥٠) وهما العامل الجيوسياسي، ثم طبيعة البنية السياسية للدولة ونوعية القوى الاجتماعية المتحكمة فيها. أما العامل الأول، فيتمثل في المخاطر المحيطة بالاعتماد على الخرج من أجل تلبية الحاجيات الغذائية للمجتمع في ظل الصراعات والتقلبات التي شهدها العالم. ذلك أن انقطاع الإمدادات بالسلع بسبب اندلاع الحربين العالميتين الأولى والثانية وتلويح الولايات المتحدة بوقف تزويد البلدان العربية بالمواد الغذائية الأساسية كرد فعل في حال قيام بلدان "الأوبك" بالامتناع عن تصدير البترول إلى العالم الغربي في بداية السبعينيات من القرن الماضي، أو استعمالها للغذاء كسلاح للضغط على البلدان المستوردة للقمح مثلا، كلها عوامل دفعت العديد من البلدان العربية إلى البحث عن تحقيق الاكتفاء الذاتي عن طريق الإنتاج المحلي للسلع الغذائية الأساسية. وقد أدى هذا الاختيار إلى تبني سياسات زراعية إرادية تتدخل من خلالها الدولة لتحفيز الإنتاج المحلي لمواجهة الطلب المتنامي بفعل النمو السكاني. أما فيما يتعلق بالعامل الثاني، فقد انقسمت الدول العربية إلى فئتين: دول ذات توجه "اشتراكي" وأخرى ذات اختيارات اقتصادية ليبرالية، مما انعكس على مضمون السياسات الزراعية المطبقة داخل الوطن العربي. غير أن هذا التباين في السياسات سيسفر عن نتائج محدودة في مجال الاكتفاء الذاتي.

١.٢ السياسات الزراعية ذات الطابع "الاشتراكي"

(نعتمد في هذا الجزء أساسا على المؤلفين القيمين لمنى رحمة، ٢٠١٣ورقية الجبوري، ٢٠١٢).

تبنت البلدان العربية التي قامت بثورات سياسية (نقصد بلدان مصر والعراق وسوريا والجزائر) واعتمدت توجها "اشتراكيا" ما لبث أن تحول إلى نوع من رأسمالية الدولة الاستبدادية، إصلاحات تضمنت توزيع الملكيات الكبيرة التي كانت تحتكرها فئة قليلة من الملاكين، لصالح الفلاحين الفقراء لاستثمارها بما يؤمن معيشة العائلة الفلاحية. كما قامت بالتحكم في سياسة التسعير (تحديد الأسعار، تبني سياسة تجارية حمائية لتشجيع الإنتاج المحلي، دعم مستلزمات الإنتاج كالأسمدة والمبيدات والبذور والأعلاف والوقود، الخ.) وإعطاء الأولوية لبناء تجهيزات الري، خاصة السدود. على سبيل المثال لا الحصر، قامت الدولة المصرية بتعميم التعاونيات الزراعية في الريف، كما عملت على تأميم تجارة القطن، وتعميم نظام السوق التعاوني للمحاصيل الزراعية، حيث تحكمت بقرارات الإنتاج وتركيب المحصول وقرارات تسعير المنتج، ونظام الحوافز وما استتبعها من سياسات الدعم المباشر وغير المباشر للإنتاج، وقرارات التسويق التعاوني للمنتج وحصص التوريد الإجباري التي كان على المزارعين توريدها عند مستويات سعرية منخفضة عن واقعها، بما يعني أن الدولة بسطت سيطرتها على مختلف مراحل الإنتاج الزراعي من الإنتاج إلى الاستهلاك والتصدير مرورا بالتسويق والتوزيع والتصنيع.

غير أن برامج "الإصلاح الزراعي" هاته اقتصرت على مسألة التوزيع الحيازي للأراضي ولم تشمل إعادة تنظيم العمليات الزراعية لتحقيق الكفاءة الإنتاجية وتعظيم الإنتاج من الغذاء، ومن ثم التقليل من مخاطر انعدام الأمن الغذائي في الوطن العربي، مع استثناء التجربة المصرية التي عملت التي تبنت أنماط التجميع الحيازي في إطار من الدورات الزراعية، مما ساعدها على التغلب على إشكاليات التفتت الحيازي في القطاع الزراعي (سالم توفيق النجفي، ٢٠١٣). لهذا، لم يكن مفاجأ أن تفشل هذه التجارب "الاشتراكية في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي المنشود. فظل القطاع الزراعي بعيدا عن شروط الكفاءة الاقتصادية وتكثيف الإنتاج. وهذا راجع بالأساس إلى المشاكل الإدارية التي كانت تعاني منها مزارع الدولة والجمعيات التعاونية الزراعية، إضافة إلى قلة المنظمين المدربين والمتخصصين والإجراءات البيروقراطية والروتينية. من جهة أخرى، كان من أسباب تراجع الإنتاج الزراعي تسعير المحاصيل الزراعية تسعيرا حكوميا منخفضا يميز المستهلكين من سكان المدن بهدف المحافظة على قوتهم الشرائية على حساب المزارعين. وقد نجم عن هذه المشاكل فشل السياسات الزراعية المعتمدة في ردم الهوة بين الطلب على الغذاء وإنتاجه المحلي، إذ نجد في النماذج الأربعة من الإصلاحات الزراعية أن تزايد الطلب يفوق بكثير تزايد الإنتاج.

٢.٢ السياسات الزراعية ذات الطابع الليبرالي

يغلب على السياسات الزراعية المعتمدة من طرف الأنظمة الليبرالية أو نصف الليبرالية طابعها التوجيهي البسيط في اتجاه إعادة تشكيل البنيات التحتية القائمة في الاتجاه المناسبة. وتتكون الإصلاحات الزراعية الليبرالية من جملة من التدخلات الحكومية تهدف إلى تحقيق إصلاح زراعي تدريجي ومقنع. وتشمل تقديم حوافز ضريبية ومالية للقطاع الخاص أملا في بروز نوع من الرأسمالية الزراعية المحلية. وقد طبقت هذه السياسات على الخصوص في بلدان كالعربية السعودية والمغرب والأردن وتونس. ففي العربية السعودية، تم اعتماد نظام للاستثمار الخاص غير المقيد على شكل خطوط عريضة ينفد منها المزارع المنتج ما يريد وما يستطيع تنفيذه. كما تبنت السلطات السعودية ابتداء من النصف الثاني من السبعينيات سياسة سخية لدعم المحاصيل الزراعية بالمنح والإعانات المالية. من جانب آخر، تجنب المغرب إدخال تغييرات جوهرية على البنيات الزراعية حيث اقتصر الإصلاح الزراعي على الأراضي المسترجعة من الاستعمار الرسمي، من دون أن تشمل أراضي المعمرين الخواص. في نفس الوقت، تم إغداق الكثير من الحوافز والتشجيعات على الأعيان والفئات الميسورة أو القريبة من القصر المغربي بغرض تكوين بورجوازية زراعية محلية. أما في تونس، فقد اتسم الإصلاح الزراعي بنوع من الجرأة من خلال سياسة "الوحدات التعاونية للإنتاج الزراعي" التي تتمحور حول دمج الملكيات الصغيرة في وحدات إنتاجية إجبارية تتراوح مساحتها بين ٥٠٠ و١٠٠٠ هكتار. غير أن هذه السياسة لم تؤد النتائج المرجوة لعدة أسباب من بينها: عدم كفاية الاستثمارات العامة والنقص في الجهاز التقني، بالإضافة إلى فائض اليد العاملة الزراعية، مما نجم عنه بطالة مقنعة وعائدا عائليا محدودا.

في نهاية المطاف، لم تفلح السياسات الزراعية الليبرالية المعتمدة في هذه البلدان العربية في تحقيق تحسن ملموس للأوضاع بالقطاع الزراعي. فالإنتاج والمردودية الزراعية سجلا تقدما بسيطا أو جمودا إن لم يتراجعا. وهذا راجع إلى أن غياب عامل واحد (مثلا المعدات أو اليد العاملة الكفؤة أو الأسمدة) من عوامل الإنتاج بالحجم والوقت المناسب يؤثر سلبا على فعالية العوامل الأخرى. علما أن ما ينطبق على العوامل التقنية يجري كذلك على كل الإجراءات والبرامج المتضمنة في السياسات الزراعية.

في ختام هذا الفصل، ينبغي التنويه أن كل محاولات التي الإصلاح التي تبنتها مختلف البلدان العربية، بغض النظر عن توجهاتها الأيديولوجية والسياسية، لم تفلح في بناء قطاع زراعي قادر على تلبية متطلبات المجتمع، إذ فاقت مستويات نمو الطلب على معظم السلع الزراعية، خصوصا السلع الأساسية، معدلات نمو الإنتاج بنسبة كبيرة. ووصلت نسبة الاكتفاء الذاتي في البلدان العربية بصفة إجمالية سنة ١٩٨٤ إلى ٦٠%. وكان أعلى مستوى لها في السودان، فيما تراجعت إلى ما بين ٧٥ و٩٥% في كل من تونس والمغرب والصومال، وبلغت أدنى مستوياتها في الأردن وبعض بلدان الخليج العربي حيث لم تتعد ١٠ إلى ٢٠%.

القسم الثالث: مرحلة التكييف الهيكلي الزراعي

لقد تم التحول إلى النموذج الزراعي التصديري عبر مرحلتين أساسيتين: مرحلة التقويم (أو التكييف) الهيكلي (بداية الثمانينات إلى منتصف التسعينات) ثم مرحلة الانخراط في تحرير المبادلات التجارية (أواسط التسعينات إلى ٢٠٠٨–٢٠٠٧). نخصص هذا الفصل للمرحلة الأولى على أن نتطرق لمرحلة التحرير التجاري الزراعي في الفصل الرابع.

يعتبر النقد النيوليبرالي (النيوليبرالية تعتمد على ثلاثة أسس: لبرلة الاقتصاد، الخصخصة، والأولوية للحفاظ على التوازنات الماكرو–اقتصادية. وتركز على نجاعة آليات السوق لكونها تمكن من تحقيق نتائج اقتصادية مفيدة) لتدخلات الدولة في القطاع الزراعي أن هذه الأخيرة أدت إلى تشوهات في الأسعار وسوء تخصيص الموارد (على سبيل المثال، الحماية الجمركية أدت إلى ارتفاع في أسعار المنتوجات الزراعية على الصعيد المحلي، مما أدى إلى تحويل موارد كالأرض والعمل والمياه لصالح القطاع الزراعي على حساب القطاعات التصديرية الأكثر كفاءة وديناميكية. لهذا، ينبغي تخصيص الموارد حسب الميزة التنافسية، مما يعني توجيه عدد من الدول العربية (خاصة المتوسطية منها) للتركيز على تصدير الفواكه والخضراوات واستيراد الحبوب. وقد ساهمت المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) في الدفع بصفة عامة بلدان العالم الثالث في اتجاه التحول إلى الأنشطة التصديرية لكسب العملة الصعبة الضرورية لاستيراد المواد الغذائية.

انطلاقًا من هذا التحليل، عملت سياسات التكييف الهيكلي على تفكيك أشكال الدعم والرقابة على الأسعار الداخلية والقطاع الزراعي بصفة عامة، "حتى يتاح للأسواق الريفية المتعلقة بأسعار الأراضي، والأيدي العاملة، والقروض، والمنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج الزراعي، أن تعمل بمزيد من الحرية وتحقيق أعلى كفاءة ممكنة في استغلال الموارد" (منى رحمة،٢٠٠٠). وقد تجلت "برامج التكييف الزراعي الهيكلي" على الخصوص في تقليص الاستثمار العمومي ورفع الدعم عن المدخلات والمواد الاستهلاكية الأساسية وخصخصة أو إضعاف المؤسسات الزراعية العمومية مثل هيئات تأطير وتقديم الدعم التقني للمزارعين والمؤسسات التسويقية. أما على صعيد التجارة الخارجية، فسيتم الشروع في التحرير التدريجي للتجارة الخارجية.

ففي المغرب، تم تحرير أسعار وتجارة المدخلات، مما أدى على سبيل المثال إلى ارتفاع محسوس في سعر الأسمدة بلغ ٣٨٪ وطبق على مرحلتين خلال الثمانينيات، مع احتمال أن أثره كان سلبيا على صغار المزارعين في المقام الأول. ذلك أن مرونة الطلب في حالة ارتفاع سعر المدخلات أكبر بالنسبة للحيازات الصغيرة في حين تمكن التحفيزات المقدمة لكبار المصدرين الزراعيين والآفاق المرنحة في السوق الأوروبية من تحمل هذه الزيادات (Kydd J and Thoyer ١٩٩٢).

كما تمت الزيادة في ثمن الخدمات المقدمة للمزارعين من طرف المؤسسات العمومية كإعداد الأرض للحرث أو التلقيح الاصطناعي لتغطية تكلفتها بالكامل. وطبق نفس الإجراء للماء وخدمات التسويق المقدمة من طرف وكالات الري. من جهة أخرى، تم تقليص الإنفاق العمومي على الفلاحة ب ٢٥٪ بين ١٩٨٥ و١٩٨٧. بالمقابل، تم الرفع من أسعار الحبوب بمعدل ٣٥٪ (Kydd J and Thoyer ١٩٩٢).

أما في حالة تونس، فقد تضررت الزراعة الأسرية كثيرا من برامج التكييف الهيكلي الزراعي (أنظر Jouili M 2008)، ذلك أن الاستثمار العمومي في القطاع الفلاحي سجل تراجعا محسوسا (انخفض المؤشر الإحصائي من ١٠٠ سنة ١٩٨٦ إلى ٨١ سنة ٢٠٠٥) خاصة منذ ١٩٩٦. كما تراجع نصيب الزراعة من استثمارات القطاع الخاص من ٢٠٪ خلال الفترة ١٩٩٠–١٩٨٦ إلى ١٧٪ في الفترة ٢٠٠٥–٢٠٠١. ومن أسباب هذا التراجع هناك حذف دعم المدخلات الذي أدى إلى ارتفاع أسعارها، وبالتالي ارتفاع تكلفة الإنتاج الزراعي. علما بأن هذا الارتفاع لم يوازيه زيادة في أسعار السلع الزراعية والإنتاجية. من جهة أخرى، أدى تسليع الأرض (أي إدراجها للتداول في السوق العقاري) وخصخصة الأراضي الجماعية إلى تفتيت ملكية الحيازات الزراعية ومركزتها لصالح كبار المزارعين.

أما بالنسبة للحالة المصرية، فقد تميزت على الخصوص بالإجهاز على الخصوص على مكتسبات الإصلاح الزراعي خلال الحقبة الناصرية (١٩٧٠–١٩٥٢). وقد تم هذا التراجع على مراحل (انظر مثلا صقر النور، ٢٠١٧). في المرحلة الأولى، صادق الرئيس المصري أنور السادات عام ١٩٧٤ على رفع الحراسة عن الأراضي الزراعية التي صادرتها هيئة الإصلاح الزراعي من الإقطاعيين وسلمتها إلى الفلاحين لزراعتها عبر عقود إيجار، مما نجم عنه فقدان مئات الفلاحين الصغار للأراضي التي كانوا يزرعونها. وقد تسارعت وتيرة التراجعات في عهد الرئيس حسني مبارك، ذلك أن البرلمان المصري صادق في سنة ١٩٩٢ على قانون " إصلاح العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر". وقد نص هذا القانون على زيادة القيمة الإيجارية من ٧ أمثال الضريبة السارية على الأراضي الزراعية إلى ٢٢ مثل الضريبة خلال الفترة الانتقالية التي تمتد لخمس سنوات، ثم يتم بعد ذلك الحرية

"لقانون العرض والطلب" لتحديد قيمة الإيجار. لقد كان للقانون رقم (٩٦) لعام ١٩٩٢ أثرا حاسما في تفكيك مكتسبا الفلاحين المصريين من قوانين الإصلاح الزراعي المعتمدة في الحقبة الناصرية، خاصة "الأمان الإيجاري" وتعريف "المستأجر والمشارك" ك "حائز للأرض" على قدم المساواة مع المالك، مما يمكنه من عدد من الحقوق المرتبطة بالحيازة، مثل "التصويت في الجمعية"، والحصول على التقاوي والأسمدة ذات السعر المخفض، والاقتراض من بنك التسليف أو التنمية والائتمان الزراعي.

لقد نجم عن هذا القانون تشريد ٩٠٤ آلاف مستأجر، علما أن المستأجرين المتضررين من القانون يزرعون ٢٣.٧٪ من الأراضي المزروعة في مصر.

من جهة أخرى، تم إلغاء الدعم المقدم للأسمدة الزراعية، وتحرير أسواق التقاوي والمبيدات الزراعية، إضافة إلى خصخصة أراضي الشركات الزراعية التابعة للقطاع الحكومي. لقد نتج عن التطبيق العشوائي لسياسات التكييف الهيكلي "هدم ركائز التميز المصري مثل زراعة القطن طويل التيلة الذي كان يحظى بسمعة عالمية. كما تسببت هذه السياسات النيوليبرالية في التفريط في واجب حماية السلالات الزراعية المصرية، والزراعة المعتمدة على البذور المحلية والأسمدة البلدية. أخيرًا وليس آخرًا، لم تؤد هذه السياسات إلى تقليص الفجوة الغذائية، بل على العكس فقد أدت إلى اتساعها كثيرا"، حيث تحولت مصر إلى أحد أكبر المستوردين في العلم للسلع الغذائية الحيوية كالقمح، والزيوت، والسكر وغيرها (انظر أحمد بهاء الدين شعبان، ١٠ ديسمبر ٢٠١٦). من جهة أخرى، حصل انخفاض واضح في صافي دخل المزارعين ولا سيما صغار المزارعين، لان أسعار المنتجات لم ترتفع بالدرجة الكافية لتعويض الزيادة في تكاليف مستلزمات الإنتاج نتيجة لرفع الدعم. كذلك أثرت السياسات النيوليبرالية، بما فيها تحرير التجارة الزراعية الخارجية، على بنية المحاصيل الزراعية. فتجاوبا مع ارتفاع الربحية، ازداد التوسع في إنتاج الفواكه والخضر على حساب زراعة القطن والقمح والأرز. ويعتبر هذا التطور سلبيا إذا أخذنا بعين الاعتبار الأهمية الاقتصادية للقطن والقمح وعلاقاتهما الخلفية والأمامية مع باقي النشاطات الاقتصادية مما يجعلهما ركيزة أساسية في مجال محاربة الفقر وتحقيق الأمن الغذائي على مستوى الأسرة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠١).

القسم الرابع: سياسة التحرير التجاري تفاقم التبعية الزراعية للعالم العربي

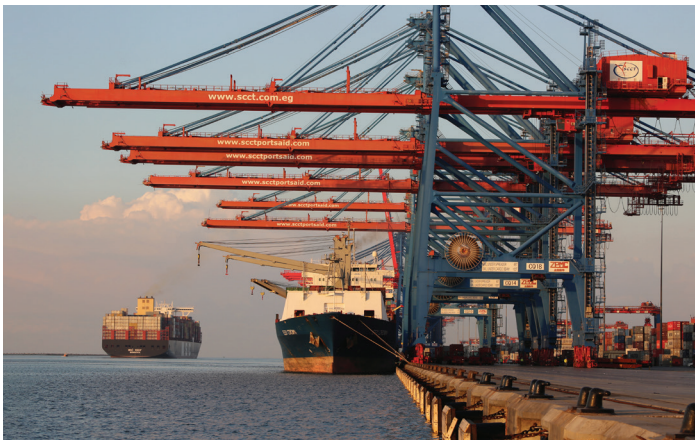
تتضمن السياسة التجارية بصفة عامة جميع الإجراءات والتدابير التي تضع شروط حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال عبر الحدود، وتتمثل على العموم في ضرائب تصدير أو استيراد أو دعم لها، أو تشريعات تتعلق بحركة رؤوس الأموال في الداخل والخارج. وتندرج السياسة التجارية الزراعية ضمن السياسات الكلية التي تؤثر بشكل مباشر في القطاع الزراعي عبر استخدام أدوات مختلفة نذكر منها: التعريفات الجمركية (وهي ضريبة تفرض على سلعة مستوردة، أو نسبة من سعر "سيف" (تكلفة + تأمين + شحن)، الإعانات، القروض، القيود على الكميات، الإنفاق الحكومي، الضرائب.

هناك تباين واضح في السياسات التجارية المعتمدة من طرف البلدان العربية، مع تسجيل اتجاه عام نحو تحرير التجارة بالمنطقة العربية (أحمد فاروق غنيم، ٢٠١٠). ويعود هذا التوجه العام إلى التطورات التي عرفها النظام التجاري العلمي خلال تسعينيات القرن الماضي وآثار جولة الأوروجواي وعضوية منظمة التجارة العالمية. كما تأثر هذا التوجه بانضمام عدد من الدول العربية إلى اتفاقيات التجارة الحرة الإقليمية. غير أن هناك عددا من الدول العربية لا زالت لم تحصل على العضوية في منظمة التجارة العالمية وهي سوريا والجزائر والسودان واليمن والعراق وجزر القمر والصومال وجيبوتي. كما ينبغي التنويه إلى أن تحرير التجارة الزراعية الخارجية يعتبر مكملا لإجراءات التكيف الهيكلي التي أدت إلى تحرير الأسواق الزراعية، ولو بدرجات متفاوتة من بلد إلى آخر، فيما أدى تطبيق اتفاقية الجات ومنظمة التجارة العالمية إلى تحرير التجارة العالمية ولو جزئيا ومن ثم تحرير الأسواق العالمية للمنتجات الزراعية، الأمر الذي ينعكس بدوره على أوضاع الأسواق الزراعية العربية. لقد عرف التحرير التدريجي للسياسة التجارية الزراعية بالعالم العربي مسارين سنستعرضهما تباعا وهما المسار المتعدد الأطراف (أي في إطار منظمة التجارة العالمية)، والمسار الإقليمي حيث سنركز على العلاقات التجارية مع الاتحاد الأوروبي.

١.٤ المسار المتعدد الأطراف

يتعلق الأمر بالتزامات البلدان العربية داخل منظمة التجارة العالمية، خاصة فيما يخص تحرير التجارة الزراعية. ذلك أنه تم اعتماد اتفاقية الزراعة عام ١٩٩٤ (مع الاتفاق على بدء سريان الاتفاقية عام ١٩٩٥) التي تهدف إلى "إصلاح جوانب الاختلالات في

هيكل التجارة الدولية للمنتجات الزراعية، وجعل السياسات الزراعية أكثر توجها نحو الأسواق وفق مجموعة من الضوابط التي تروم إلى دعم قدرة الدول الأعضاء للنفاذ إلى الأسواق خاصة فيما يتعلق بإلغاء الحواجز أمام الواردات، والعمل على إلغاء الدعم المحلي للزراعة، والعمل على إلغاء دعم الصادرات. كما حددت الاتفاقية المذكورة المعلات والحيز الزمني لتفعيل مقتضياتها من طرف كل من الدول المتقدمة والدول النامية لخفض التعريفات الجمركية ومستويات الدعم المحلي ودعم الصادرات. في هذا الإطار، قام عدد من الدول العربية بالتخلي عن الإجراءات الحمائية الكمية وخفض الحقوق الجمركية على عدد من المنتوجات الزراعية. على سبيل المثال، يعتبر لبنان وهو من الدول ذات المراحل المتقدمة في الانضمام للتجارة العالمية، من الدول الأكثر انفتاحا بالمنطقة حيث لا تتجاوز الحقوق الجمركية صفر إلى ٥٪ بالنسبة ل ٨٤٪ من خطوط التعريفة ولا يتعدى أقصاها ٧٥٪. كما أن لبنان لا يحتفظ بأية حماية كمية باستثناء بذور البطاطس. كما عملت الأردن منذ التحاقها بمنظمة التجارة العالمية سنة ٢٠٠٠ على ربط التعريفات الجمركية الخاصة بالمنتوجات الزراعية كالطماطم وزيت الزيتون والفقوص (أو الخيار) في مستوى ٣٠٪ فيما تم تحديد السقف الأعلى لهذه التعريفات بالنسبة للحوامض والعنب والثوم والتين في ٥٠٪ خلال أشهر محددة في السنة (Sustained Project 2012).



أما بالنسبة لمصر، فقد التزمت في إطار مقتضيات النفاذ إلى الأسواق بربط جميع التعريفات الجمركية على المنتجات الزراعية، مع التزام بخفض هذه المعدلات بالتدريج. هكذا بلغ المتوسط غير المرجح للمعدلات المربوطة في ١٩٩٨ نحو ٤٨٪، مسجلا انخفاضا عما كان عليه هذا المتوسط في فترة الأساس (أي ٦٢٪). كما تم تخفيض الحد الأقصى للتعريفة الجمركية إلى ٥٠٪ بدءا من ١٩٩١. أما فيما يخص الدعم المحلي، فقد قامت مصر في ١٩٩٩، ولأول مرة، بالتبليغ عن تدابير الدعم، في الفترة ١٩٩٨–١٩٩٥، فيما يتعلق بالإنفاق على الصندوق الأخضر والمعاملة الخاصة والتفضيلية. أما فيما يخص دعم الصادرات، فلم تعلن مصر عن أي دعم للصادرات في جدول الالتزامات التي أبلغتها إلى منظمة التجارة العالمية. من جهة أخرى، قامت مصر بإلغاء الحظر الذي كان مفروضا على الصادرات والذي كان مطبقا من قبل على بعض المنتوجات الزراعية كالجلود المدبوغة والجلود الخام. كما تم إلغاء نظام الحصص الذي كان مطبقا على تصدير الصوف، ومخلفات الصوف، ومخلفات القطن والجلود المدبوغة (المعلومات حول مصر والمغرب مستقاة من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠١).

أما المغرب، فقد قام في مجال النفاذ إلى الأسواق بربط جميع التعريفات على المنتجات الزراعية في جولة الأوروغواي، ووضعت مكافئات للتعريفة الجمركية لجميع المنتجات الزراعية الخاضعة لتدابير حدودية، مع الالتزام بخفضها في أفق ٢٠٠٤ (على سبيل المثال، ستنخفض التعريفة الأساسية على القمح من ١٩٠٪ سنة ١٩٩٥ إلى ١٤٤٪، وهو مستوى للتعريفة النهائية المربوطة في ٢٠٠٤). أما فيما يتعلق بالدعم المحلي، فينبغي الإشارة إلى المغرب بدأ في التقليص التدريجي لدعمه للزراعة منذ أواخر الثمانينيات، وذلك في إطار تنفيذ برنامج التكييف الهيكلي. غير أنه ربط مقياس الدعم الكلي في إطار التزاماته تجاه منظمة التجارة العالمية والتزم بخفضه بنسبة ١٣٪ خلال الفترة ٢٠٠٤–١٩٩٥. بالمقابل، لم يعلن المغرب في جولة الأورغواي عن وجود دعم للصادرات الزراعية في فترة الأساس، ولذلك لم يكن لديه تجربة فيما يتعلق بالتزامات الخفض في هذا المجال.

٢.٤ المسار الإقليمي: التجارة الزراعية في إطار العلاقات مع الاتحاد الأوروبي

١.٢.٤ محطتان فارقتان

هناك محطتان فارقتان طبعتا العلاقات الأورو–عربية هما مبادرة الشراكة الأورومتوسطية "لمسلسل برشلونة "(١٩٩٥) (الدول العربية المعنية هي المغرب، تونس، صر، الأردن، لبنان .....) والاقتراح المقدم من طرف الاتحاد الأوروبي إلى دول جنوب وشرق المتوسط غداة الربيع العربي باعتماد اتفاقيات التبادل الحر المعمق والشامل (للمزيد، انظر محمد سعيد السعدي، ٢٠١٤).واذا كان هدف "مسلسل برشلونة هو بناء "منطقة واسعة للتبادل الحر من أجل تحقيق للرخاء والأمن" تضم البلدان المحيطة بالبحر الأبيض المتوسط، فإنها اقتصرت على المنتجات المصنعة واستثنت الزراعة باعتبارها قطاعا "حساسا" .وقد بني هذا "الاستثناء" على أهمية القطاع الزراعي ببلدان جنوب المتوسط وفي بعض مناطق التابعة للدول الأوروبية المتوسطية وما قد ينجم عن تحريره من انعكاسات سلبية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. هكذا تبادل الاتحاد

الأوروبي والدول العربية إعفاءات محدودة (كليا أو جزئيا) على المنتجات الزراعية والمنتجات الزراعية المصنعة وضمن رزمانات زراعية محددة. وبمراجعة سريعة لاتفاقيات الشراكة الأورو–عربية يتبين بأنها قدمت إعفاءات كلية أو جزئية للمنتجات الزراعية تضمنت الإعفاء التام أو الجزئي من الرسوم الجمركية المفروضة على تلك السلع عند استيرادها إلى الأسواق الأوروبية، ولكن في كثير من الحالات ضمن حصص كمية أو تخضع لمستويات مرجعية بخصوص السعر والكمية. غير أن اعتماد "السياسة الأوروبية للجوار" سنة ٢٠٠٤ فتح الباب لمفاوضات بين بلدان شمال وجنوب المتوسط من أجل تسريع مسلسل تحرير تدريجي للتجارة الزراعية (أنظر Abis A et Echaniz P.C. 2009).

مع إمكانية استثناء بيع المنتجات الزراعية "الحساسة" واعتماد مبدأ عدم التماثل في التنفيذ عبر تمكين الدول العربية من رزنامة أطول في هذا المجال مقارنة مع الدول الأوروبية. إن الهدف من هذا التحرير المتبادل والتدريجي والمؤطر هو دفع الدول الشريكة إلى التخصص في إنتاج تصدير المنتوجات الزراعية التي تملك فيها امتيازات تنافسية نسبية، مما من شأنه أن يجعل الدول الأوروبية تنمي محاصيل الحبوب والألبان واللحوم لتصديرها إلى الدول العربية المتوسطية مقابل استيراد الفواكه الطازجة والخضر من هذه الأخيرة.

وينبغي التنويه أن التفضيلات التجارية الممنوحة للدول الشريكة (يتعلق الأمر بالدول العربية التالية: مصر، المغرب، تونس، الأردن) تتجلى في تقليص أو حذف التعريفات الجمركية بالنسبة لحصص محددة من المنتوجات أو لمجمل الصادرات. كما تتضمن الاتفاقيات الموقعة ضرورة التقيد معايير الجودة المعمول بها داخل السوق الأوروبية الموحدة، خاصة ما يتعلق بالتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية. هكذا نص الاتفاق الزراعي بين الأردن والاتحاد الأوروبي على التحرير الكلي للواردات القادمة من الأردن مع استثناء مجموعة من المنتجات الزراعية (خاصة الطماطم، الخيار، الحوامض، أزهار القطف، البطاطس وزيت الزيتون) التي يخضع تحريرها لنظام الحصص أو أسعار دخول تفضيلية لكن محصورة في فترات محددة في السنة. بالمقابل، جل التعريفات الجمركية على المنتجات الزراعية والمنتجات الزراعية المصنعة والمستوردة من دول الاتحاد الأوروبي تم حذها أو تقليصها تدريجيا حسب درجة حساسية المنتوج.

أما بالنسبة لمصر، فتنص اتفاقية الشراكة الأوروبية المصرية الموقعة عام ٢٠١١ على توسيع قائمة السلع الزراعية المصرية التي يمكن تصديرها للاتحاد الأوروبي إلى أكثر من مئة سلعة مقابل ٢٥ سلعة وفقًا لاتفاق ١٩٧٧ مع تقسيم السلع المعنية إلى أربع مجموعات (اتفاقية الشراكة المصرية الأوروبية، ٢٠١٨):
– سلع لها حصص كمية ومواسم تصدير محددة (إعفاء الحصص من التعريفة الجمركية)
– سلع لها حصص كمية وليس لها مواسم تصدير محددة (إعفاء جمركي داخل الحصص)
– سلع لها مواسم تصدير وليس لها حصص كمية (إعفاء من الرسم الجمركي داخل مواسم التصدير)
– سلع ليس لها حصص كمية ولا مواسم تصدير.

بالمقابل، التزم الجانب المصري بخفض أو إلغاء الرسوم الجمركية على واردات بعض السلع الزراعية من الاتحاد الأوروبي مثل اللحوم ومنتجات الألبان. من جهة أخرى، نصت الاتفاقية على تحرير جزئي ومحدود للسلع الزراعية المصنعة المصدرة من مصر إلى الاتحاد الأوروبي. أما بالنسبة للواردات المصرية من السلع الزراعية المصنعة، فنصت الاتفاقية على ترتيبات تطبق على صادرات الاتحاد الأوروبي لمصر من السلع الزراعية المصنعة تختلف درجة تحريرها وفقًا لثلاثة قوائم.

أما في حالة المغرب الذي يعتبر من أهم شركاء الاتحاد الأوروبي، حيث يحظى منذ ٢٠٠٨ بوضع "الشريك المميز" للاتحاد الأوروبي، وضع يرشحه "لتعميق العلاقات السياسية مع الجانب الأوروبي، والاندماج في السوق الداخلية عبر تقريب التنظيمات التشريعية، وتعزيز التعاون القطاعي والجانب الإنساني للشراكة" (الاتحاد الأوروبي والمغرب، ٢٠١٨)، فان الاتفاق الزراعي لعام ٢٠١٢ نص على تحرير الصادرات الأوروبية إلى السوق المغربية بشكل مرحلي ومنتظم، مع اعتبار مرحلة انتقالية تصل إلى ١٠ سنوات. ويتم هذا التحرير حسب ثلاثة أنواع من المنتجات:
– النوع الأول يهم التحرير على مدى ١٠ سنوات ويهم الحيوانات المنتجة والأسمدة.
– النوع الثاني يستغرق التحرير بموجبه بين ٥ و١٠ سنوات ويتعلق بمنتجات الحليب المصنعة والشوكولاتة
– النوع الثالث يتم من خلاله التحرير وفقًا لحصص محددة (الحبوب، الحليب، وزيت الزيتون)

وسيمكن تطبيق هذا التحرير إلغاء التعريفات الجمركية على ٧٠٪ من خطوط المنتجات الزراعية ومنتجات الصيد البحري التي يصدرها الاتحاد الأوروبي إلى المغرب.

بالمقابل، حصل المغرب وفق للاتفاقية المذكورة تحسنا نسبيا ومحدودا لصادراته الزراعية نحو سوق الاتحاد الأوروبي. هكذا يمكن للمنتجات الزراعية المغربية ولوج السوق الأوروبية دون أداء أي تعريفة جمركية، لكن مع وجود استثناءات مهمة تتعلق بالطماطم وهي من أهم الصادرات الزراعية المغربية، الثوم، الكليمنتين، الفراولة، الخيار، والكوسى (أو القرع) (Accord agricole Maroc- Union Européenne 2012).

من جهة أخرى، ينبغي الإشارة أنه وفقًا للاتفاقية، تم تحرير ٥٥% من صادرات المغرب الزراعية إلى الاتحاد الأوروبي.

أخيرًا وليس آخرًا، تجدر الإشارة إلى أن الاتحاد الأوروبي اقترح على المغرب وتونس ومصر والأردن، غداة اندلاع الربيع العربي، المرور إلى مرحلة متقدمة من الاندماج في السوق الداخلية الأوروبية عبر إبرام اتفاقيات للتبادل الحر المعمق والشامل. إن الرافعة الأساسية لتحرير التجارة في هذه الاتفاقيات تتجلى في إنجاز نوع من الالتقائية على مستوى الأنظمة والتشريعات من خلال الاستيعاب التدريجي من طرف الدول العربية الشريكة "للمكاسب الجماعية" للاتحاد الأوروبي، أي مجموع التشريعات والمعايير والأنظمة المشكلة لقوانين الاتحاد الأوروبي. وفيما يخص الشق الزراعي، تسعى اتفاقية التبادل الحر العميق والشامل إلى تحرير أكبر للتجارة الزراعية، بما فيها التبادل التجاري للسلع الزراعية المصنعة ومنتجات الصيد البحري مع مراعاة الوضعية الخاصة للمنتجات "ذات الحساسية". بالإضافة إلى هذا، ينتظر أن تشمل المفاوضات إنجاز المطابقة التشريعية والتنظيمية بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية المواصفات الأوروبية في مجال الصحة والصحة النباتية.

٢.٢.٤ محدودية تحرير التجارة الزراعية بين الاتحاد الأوروبي والدول العربية ومخاطره على الأمن الغذائي العربي

يتضح مما سبق أن هناك العديد من المعيقات تحد من قدرة الصادرات الزراعية العربية على الولوج لسوق الاتحاد الأوروبي بفعل الحمائية المتشددة التي تطبع السياسة التجارية الأوروبية والتي تهدف إلى حماية المزارعين الأوروبيين في الجانب الشمالي للبحر الأبيض المتوسط (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠٠٥). فباستثناء حالة لبنان، يبقى مجال التغطية جزئي ومحدود إلى درجة كبيرة في بعض الحالات سواء من حيث شمول أصناف السلع الزراعية المؤهلة للاستفادة من المعاملة التفضيلية أو المواسم الزراعية التي يسمح لها بدخول الأسواق الأوروبية خلالها. بالإضافة إلى هذا، يطبق التخفيض الجمركي الممنوح في إطار اتفاقيات الشراكة على الرسوم النسبية أو القيمية تاركا الرسوم والضرائب الثابتة دون تغيير. ومما يزيد من ضالة الهامش التفضيلي المتاح للصادرات العربية استخدام الاتحاد الأوروبي لما يسمى بسعر الدخول والكميات المرجعية التي يحددها سلفا بغرض الحد من المنافسة من خلال تحديد السقوف الدنيا لأسعار الواردات وكمياتها عند الحدود الأوروبية وبما يضمن دعم المزارعين الأوروبيين وعدم مزاحمة منتجاتهم الزراعية في الأسواق المحلية، خاصة بالنسبة للفواكه والخضروات الطازجة. بالإضافة إلى ما ذكر من معيقات، يلاحظ تشدد من طرف الاتحاد الأوروبي في المواصفات الفتية والعوائق التي تسببها للصادرات الزراعية والعوائق الأخرى غير الجمركية، خاصة تلك المتعلقة بالبيئة واستخدام المبيدات ومتطلبات التتبع في الأسواق للمنتجات المعدلة جينيا.

من جهة أخرى، تبين بعض المعطيات والبحوث المتوفرة أن سياسات التكييف الهيكلي والتحرير التجاري الزراعي قد أثرت سلبا على الأمن الغذائي العربي. فعلى سبيل المثال، ارتفع العجز الغذائي العربي (أي الفرق بين الصادرات والواردات الغذائية العربية) من متوسط ١٢.٠٢ مليار دولار خلال الفترة (١٩٩٣-١٩٨٥) إلى متوسط ١٣.٧٩ مليار دولار للفترة (٢٠٠٣-٢٠٠١) بنسبة زيادة بلغت ١٤٪ بين الفترتين. وقد سجلت معظم السلع الغذائية في الوطن العربي زيادة في عجز الميزان التجاري بين الفترتين المذكورتين، إذ بلغت نسبة الزيادة بالنسبة للحبوب نحو ٢١٪، البطاطس ٣٠٪، البقوليات ٦٥٪، الفاكهة ٧١٣٪، واللحوم ٣٤٪ (المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ٢٠٠٦).

لا شك أن هناك عوامل عديدة وراء تفاقم العجز التجاري الزراعي خلال فترة الانتقال إلى السياسات النيوليبرالية من طرف الدول العربية، ونذكر زيادة الطلب على الغذاء بفعل الزيادة السكانية، ارتفاع مستويات الدخول لشرائح من المجتمع، هجرة السكان الريفيين إلى المدن وما يقابله من تدني في مستويات الإنتاج والإنتاج الناجم عن استخدام الوسائل التقليدية، استبعاد البحث والتطوير، وعدم استخدام المكننة والتقنيات الحديثة في العمليات الإنتاجية. غير أن اعتماد سياسات زراعية تعتمد التكيف الهيكلي والتحرير التجاري لعبت دورا في تفاقم الاعتماد على الخارج من أجل تأمين الحق في الغذاء. ولم يتم هذا من خلال تحسين القدرات الزراعية التصديرية كما وعد به المروجون لهذه السياسات بما يسمح من تعزيز إمكانيات تغطية حاجيات المجتمع من السلع الغذائية، بل أدى هذا التوجه إلى زيادة كبيرة في الواردات التي تمت تغطيتها من خلال مداخيل أخرى كالعائدات السياحية وتحويلات المواطنين في المهجر وتدفقات الرساميل الأجنبية أو الاقتراض من المنظمات الدولية كما هو حال اقتصادات البلدان العربية الأقل نموا (سالم توفيق حنفي، ٢٠١٣). بل لقد أدى ارتفاع الواردات الزراعية إلى تعرض مجموعة من المحاصيل الزراعية للمنافسة الخارجية، مما أدى إلى تخفيض المساحات المخصصة لإنتاجها. بالمقابل، أدت هذه التطورات إلى زيادة الإنتاج لمحاصيل البنجر السكري، الطماطم، الحوامض من البرتقال واليوسفي.

وقد بينت دراسة حديثة حول إشكالية الأمن الغذائي في الدول العربية التأثير السلبي لطلب الغذاء من السوق العلمي لسد متطلبات المجتمع على الأمن الغذائي وعلى القطاع الزراعي والسيادة الوطنية. واعتمادا على دراسة قياسية لاهم العوامل التي تحكم دالة إنتاج القمح وكذا الإنتاج الزراعي في عدد من الدول العربية (الجزائر، مصر، الأردن، السودان،

المملكة العربية السعودية)، تم التوصل إلى النتائج التالية:
– وجود فجوة غذائية في تفاقم مستمر بسبب ضعف حجم الإنتاج المحلي، بالإضافة إلى تضاعف استهلاك بعض السلع الأساسية من قبيل القمح كنتيجة لتغير أنماط الاستهلاك لدى غالبية ساكنة هذه البلدان.
– يلاحظ أن ارتفاع معدلات نمو السكان كان له أثر سلبي في أغلب البلدان العربية.
– أكدت كل نتائج "النمذجة" أن المساحات المزروعة حاليا غير كافية وأن زيادتها قد تساهم في ضمان الأمن الغذائي في أغلب الدول العربية.
– يلاحظ بأن أكبر عائق أمام تحقيق الأمن الغذائي في هذه الدول يرتبط ارتباطا قويا بالتبعية للخارج، وبالأخص حجم الواردات من إنتاج المواد الاستهلاكية الأساسية على غرار القمح الذي لا زالت وارداته عند مستويات مرتفعة (حركاتي فاتح، ٢٠١٨).

إن أكبر المخاطر التي ستنجم لا محالة عن اعتماد عدد من البلدان العربية على والإصلاحات النيوليبرالية، خاصة تبني التحرير التجاري الزراعي، هو تهديد الأمن الغذائي من خلال القضاء على المزارع الصغيرة والزراعة الأسرية. ذلك أن تحرير التجارة الزراعية، ولو تم بشكل تدريجي كما في الاتفاقيات الأوروبية العربية، يهدد ملايين المزارعين الصغار والمتوسطين الذين ينتجون الحبوب أساسا للاستهلاك الذاتي وللبيع في السوق المحلية. وسيؤدي تعرضهم للواردات الأوروبية التي تعتبر أكثر تنافسية وتحظى بالدعم الحكومي كما ستستفيد من إلغاء التعريفات الجمركية، إلى الضياع والهجرة إلى المدن، علما أن الكثير منهم يعانون من الفقر والتهميش، مما سيعرض أمنهم الغذائي للخطر. أخيرًا وليس آخرًا، ينتج على تفاقم التبعية للسوق التجارية العالمية زيادة انكشاف الاقتصادات الزراعية العربية أمام تقلبات الأسعار العلمية للسلع الغذائية وارتهانها لقرارات الدول الزراعية المصدرة لها، وهذا ما سنتطرق إليه في الفصل الأخير من هذه الورقة.

القسم الخامس: من الأزمة الغذائية العالمية إلى السيادة الغذائية العربية

لقد أثرت الأزمة الغذائية العالمية لسنتي ٢٠٠٨ و٢٠١١ سلبا على الأمن الغذائي بالعالم العربي وكانت من الأسباب الرئيسية وراء اندلاع الثورات العربية سنة ٢٠١١. سنعرض في هذا الفصل للعوامل التي تحكمت في بروز هذه الأزمة وأثرها على الدول العربية قبل التطرق باقتضاب إلى البدائل الممكنة لضمان السيادة الغذائية العربية.

١.٥ الأسباب الرئيسية للازمة الغذائية العالمية

شهد العالم زيادات غير مسبوقة في أسعار المواد الغذائية الرئيسية، خاصة الحبوب التي وصلت أسعارها خلال الأشهر الثلاثة الأولى من سنة ٢٠٠٨ إلى أعلى مستوياتها منذ خمسين عاما، إذ بلغ متوسط الزيادة في أسعار القمح بين سنة ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ حوالي ٧٢٪ بينما وصل معدل الزيادة في معدل أسعار الأرز ارتفاعًا بلغ حوالي ١٢٣٪ في نفس الفترة. وقد أدت هذه الزيادات حسب البنك الدولي إلى إبقاء أو إسقاط ١٠٥ مليون شخص في دائرة الفقر بالبلدان ذات الدخل المنخفض (البنك الدولي، ٢٠١٣).

وبعد عام ٢٠٠٨، شهدت أسعار الغذاء العالمية قفزتين، حدثت أولاهما في بداية سنة ٢٠١١، حيث سجل مؤشر البنك الدولي لأسعار الغذاء ارتفاعًا كبيرا بعد تراجعه بنسبة ٣٠٪ خلال الفترة ما بين منتصف ٢٠٠٨ ومنتصف ٢٠١٠، ليعود مرة أخرى في فبراير ٢٠١١ إلى ذروته التي بلغها سنة ٢٠٠٨. أما القفزة الثانية، فكانت في منتصف ٢٠١٢، عندما استأنفت أسعار الغذاء العالمية ارتفاعها، إذ سجل مؤشر البنك الدولي لأسعار الغذاء ارتفاعًا بنسبة ١٤٪ خلال الفترة من يناير إلى غشت ٢٠١٢ مع ارتفاع الأسعار العالمية للذرة إلى مستوى غير مسبوق في يوليو ٢٠١٢، متجاوزة ذروتها في عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١، إذ قفزت بنسبة ٤٥٪ في غضون شهر واحد (البنك الدولي، ٢٠١٣). وقد كان لقفزة أسعار الغذاء في سنة ٢٠١١ تأثيرا سلبيا على ما بين ٤٠ و٤٤ مليون شخص في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض. بالإضافة إلى هذا، يشكل الارتفاع المستمر لأسعار الغذاء ضغطا كبيرا على موازين المدفوعات في دول الجنوب والدول العربية المستوردة للغذاء.

وجدير بالإشارة أن زيادات الأسعار وتقلباتها مرشحة للاستمرار في الأفق المنظور والطويل.
يرجع أسباب ارتفاع أسعار الغذاء إلى عدة عوامل متشابكة ومتنوعة. وقد تضافرت هذه الأسباب مع بعضها البعض وتزامنت مما عمق المشكلة فأصبحت أزمة إنسانية كارثية، وتمثل هذه العوامل فيما يلي (عطية الهندي، ٢٠٠٩):
- انخفاض إنتاج السلع الرئيسية في عدد من الدول المنتجة لها نتيجة سوء الأحوال الجوية وانخفاض المخزون العالمي.

- تعرض الكثير من الدول للكوارث الطبيعية أو الجفاف نتيجة الاحتباس الحراري.
- تحسن مستوى الدخل في الصين والهند مما أدى إلى زيادة استهلاك الأغذية النباتية أو زيادة كميات الأعلاف المستخدمة للإنتاج الحيواني.
- الارتفاع الكبير لأسعار النفط العالمية والذي نجم عنه زيادة التكاليف الثابتة والمتغيرة وارتفاع تكاليف النقل، كما أدى ارتفاع سعر النفط بشكل خاص إلى ارتفاع أسعار الطاقة الأخرى أيضا مما نجم عنه زيادة في تكلفة الأسمدة والمبيدات وتكاليف الإنتاج بشكل عام.
- قلة الاستثمارات في القطاع الزراعي وخاصة بعد إعادة هيكلة القطاع الزراعي في الدول المتقدمة.
- النمو السكاني، خاصة في الدول الفقيرة وحاجتها للمزيد من الغذاء.
- تخفيض الدعم على عض المواد من قبل الدول التي كانت تقدم دعما كبيرا والدعم المشوه للتجارة.
- استعمال المنتجات الزراعية لاستخراج الوقود الحيوي، وهي منتجات أساسية تعتمد عليها الإنسان في غذائه اليومي، أو استخدامها كأعلاف للثروة الحيوانية، مما أثر سلبا على المعوض من السلع الغذائية والى ارتفاع أسعارها بشكل كبير.
- نمو شركات الإنتاج الكبير و"احتكار القلة" المتحكم في أسعار المواد الغذائية.
- المضاربات في الأسواق العالمية حيث ساعدت عولمة الاقتصاد الرأسمالي والتطورات المتسارعة في تكنولوجيا الاتصال والاستخدام المتزايد للإنترنيت إلى سهولة دخول المضاربين إلى البورصات العالمية للمواد الزراعية، مما أسهم في زيادة أعداد المضاربين إلى البورصات العالمية وساعد على زيادة أعداد المضاربين وبالتالي زيادة الطلب وارتفاع الأسعار.

٢.٥ تأثير الأزمة الغذائية على الأمن الغذائي العربي

لقد شهد العالم العربي ارتفاعًا مستمرًا في مستويات أسعار السلع الغذائية بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، وارتفاعها أيضا مقارنة بالسنوات الماضية. وقد تراوحت الزيادة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ في المتوسط بين ٢٤.٣٪ للحبوب و١٧.٣٪ للزيوت النباتية، ٦.٨٪ للدرنات و١٥.١٪ للبقوليات و٢.٨٪ للسكر، ١٥.٨٪ للأسماك، ١٣.١٪ للألبان، ١١.٨٪ للحوم الحمراء و١٥.٨٪ للحوم البيضاء (جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية، ٢٠٠٩).

ويعود ارتفاع أسعار السلع الغذائية في سنة ٢٠٠٨ إلى ارتفاع أسعار السلع الغذائية عالميا بالاعتبار أن الدول العربية مستوردة صافية للغذاء، هذا إضافة إلى عوامل خاصة بالأوضاع في العالم العربي نذكر منها: انخفاض الكميات المنتجة من المحاصيل الغذائية نتيجة الظروف غير الملائمة في موسم ٢٠٠٨-٢٠٠٧ في بعض الدول العربية. كما تعود هذه الزيادات إلى ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج الزراعي وبخاصة المستورد منها، وارتفاع تكاليف النقل.

ولمواجهة الارتفاع غير المسبوق في أسعار السلع الغذائية الذي شهده العالم في المنتصف الثاني من ستة ٢٠٠٧ والنصف الأول من عام ٢٠٠٨ اعتمدت بعض الدول العربية سلسلة من السياسات والإجراءات تضمنت (جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية، ٢٠٠٩):

- تبني سياسة الاكتفاء الذاتي النسبي عوض الاعتماد على سياسة الاعتماد على التجارة الخارجية التي كان معمولا بها في التسعينات وما قبلها من طرف بعض الدول العربية، وذلك لضمان الأمن الغذائي من السلع الغذائية الرئيسة خاصة الحبوب.
- تخصيص موارد مالية إضافية لتطوير القطاع الزراعي
- دعم وتقوية المخزون الاستراتيجي من السلع الغذائية الرئيسية
- قيام بعض الدول العربية بالاستثمار المباشر خارج حدودها في القطاع الزراعي في بعض الدول ذات الإمكانات الإنتاجية الزراعية في داخل العالم العربي وخارجه، وذلك لضمان توفر السلع الغذائية الزراعية (مثل القمح والأرز وفول الصويا) في البلدان العربية بأسعار مناسبة، وبالتالي ضمان الحصول عليها.
- لجأت بعض الحكومات العربية إلى زيادة رواتب موظفي القطاع العام وحث القطاع الخاص على ذلك وتقديم مساعدات مادية مباشرة لأكثر الطبقات فقرا.
- إعفاء عدد من المواد الغذائية الأساسية من الرسوم الجمركية والضرائب، وتقديم إعفاء أو تخفيض جمركي على مدخلات ومستلزمات الإنتاج الزراعي بهدف دعم الإنتاج المحلي والصناعات الزراعية وتمكينها من المنافسة وإنتاج سلع ذات جودة عالية وبأثمنة معقولة.
- قامت بعض الدول العربية بوضع قيود على صادرات السلع الغذائية الرئيسية والأعلاف الخضراء.
- قامت بعض الدول العربية بالعدول عن خصخصة بعض المشروعات الزراعية.
- تشجيع إحداث الجمعيات التعاونية الاستهلاكية وتأسيس شركات مهمتها شراء المواد الغذائية الأساسية من مصادرها وتخزينها وبيعها للمواطنين مباشرة وبأسعار متدنية وبهامش ربح قليل.

٣.٥ بعض المقترحات من أجل السيادة الغذائية العربية

لقد أدى اعتماد السياسات الزراعية النيوليبرالية بعدد من الدول العربية منذ الثمانينيات من القرن الماضي إلى انتشار الزراعة الصناعية الكثيفة (زيادة عدد المحاصيل التي تزرع في نفس المساحة في السنة، أو زراعة أكثر من محصول في نفس المساحة وفي نفس الوقت على التوازي) وتشجيع الإنتاج من أجل التصدير وهيمنة الشركات المتعددة الجنسيات على سلاسل القيمة العالمية وإشاعة نظام غذائي عالمي مبني على البروتينات الحيوانية على حساب البروتينات النباتية. وقد نجم عن هذا التوجه تفاقم التبعية الغذائية وتهميش الزراعة الأسرية، علما بأن تعميم هذا النموذج النيوليبرالي الانتاجوي مستحيل بالوطن العربي نظرا لضعف الموارد من أراضي ومياه واعتبارا كذلك لتكلفته الاجتماعية والبيئية. لهذا، يتعين نظام زراعي وغذائي بديل يعتمد على السيادة الغذائية كمدخل أساسي لضمان الأمن الغذائي والحق في الغذاء للجميع.

قامت الحركة العالمية "طريق الفلاحين" سنة ١٩٩٦ بتعريف السيادة الغذائية بكونها "حق الشعوب في الغذاء الصحي والملائم ثقافيا من خلال أساليب سليمة بيئيا ومستدامة، وحقها في تحديد طعامها والنظم الزراعية المناسبة لظروفها".

تشمل السيادة الغذائية ما يلي:
– الأولوية للزراعة المحلية لتغذية الشعب وإمكانية وصول الفلاحين\ات وغير المالكين للأرض: للماء والأرض والبذور والاقتراض، ولذا وجب ضرورة الإصلاح الزراعي للنضال ضد الكائنات المعدلة جينيا من أجل الحصول المجاني على البذور والحفاظ على المياه.
– حق المزارعين\ات في إنتاج الأغذية وحق المستهلكين\ات في تحديد نوعية ما يريدون أن يستهلكوا\ن وممن وكيفية إنتاجه.
– حق الدول في حماية نفسها من الواردات الزراعية والغذائية المنخفضة الأثمان.
– ضرورة ربط الأسعار الزراعية بتكاليف الإنتاج: بحيث يكون للدول الحق في فرض الضرائب على الواردات المنخفضة الأسعار، والتزامها نفسها بإنتاج فلاحي مستدام للفلاحين ومراقبة الإنتاج في السوق الداخلي لتجنب الفوائض.
– مشاركة الشعوب في اختيارات السياسة الزراعية.
– الاعتراف بحقوق الفلاحين\ات الذين يلعبون دورا رئيسيا في الإنتاج الزراعي والغذائي.

ويجب التأكيد على الطابع السياسي للسيادة الغذائية كمشروع للديمقراطية المحلية القائمة على المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالأغذية والزراعة (أطاك المغرب، ما هي السيادة الغذائية؟، ديسمبر ٢٠١٧).

إن إعطاء الأولوية للسيادة الغذائية لتأمين الحق في الغذاء يستجيب لهاجسين أساسين: أولا، ضرورة توفير حيز سياساتي وهامش للمناورة من أجل تبني سياسات زراعية تستجيب أولا وقبل كل أي لحاجيات المواطن (ة) بعيدا عن إملاءات المؤسسات الدولية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية) الداعية إلى تحرير التجارة الزراعية والتخصص حسب الميزة النسبية. ثانيا، تقليص التبعية للخارج والتركيز على الزراعة الموجه إلى السوق الداخلية والإقليمية. يبقى أن الرهان الحقيقي يدور حول شروط أجرأة مفهوم السيادة الغذائية وجعله حقيقة في الواقع العربي. وأول الرهانات يتعلق بإدماج السيادة الغذائية ضمن مشروع تنموي يتمحور حول التنمية البشرية المستدامة. بالإضافة إلى هذا، يجب العمل على مأسسة هذا التوجه من خلال دسترته وإنشاء المؤسسات الحاملة له وبلورة السيادة الغذائية من خلال السياسة الزراعية والبرامج. إن دسترة السيادة الغذائية لا تكفي كما يدل على ذلك المثال المصري حيث لم يواكب هذا الإجراء تغيير في السياسة الزراعية والنموذج التنموي الذي لا يزال مطبوعا بهيمنة الإيديولوجيا النيوليبرالية.

من جهة أخرى، يطرح مفهوم السيادة الغذائية إشكالية الفاعلين المنوط بهم تفعيله على الأرض الواقع، خاصة وأن السيادة الغذائية تركز على المشاركة المباشرة للمنتجين\ات في صناعة السياسات والبرامج. لهذا، لا يمكن إنجاح هذه المقاربة الجديدة دون تفاعل إيجابي بين الدولة والمجتمع المدني والحركات الاجتماعية وتبني الدولة لتوجه تنموي واضح ولامركزية حقيقية تمكن التآزر بين جمعيات المنتجين والمؤسسات المحلية المنتخبة والسلطات المحلية (Clark P 2013).

في هذا المجال، على الدولة أن تلعب دورا محوريا لبلورة سياسة زراعية واضحة وطموحة لدعم المنتجين الصغار والزراعة الأسرية والبيئية وتقوية الاقتصاد الشعبي والتضامني، خاصة على المستوى المالي والتقني والتسويقي والحصول على الأرض والماء والبذار والغابات وأماكن الصيد وإدارتها. كما يقتضي تبني سياسة تجارية تحمي هذه الزراعة من المنافسة غير المتكافئة للسلع الزراعية والغذائية الأساسية، خاصة السلع المدعومة من طرف الدول الرأسمالية المتقدمة. وهذا يقتضي تأطير المبادلات التجارية الزراعية والتنسيق على الصعيد الدولي من أ تثبيت أسعار المواد الزراعية من أجل تجنب الارتفاع المحسوس والمفاجئ في الأسعار وتفادي المنافسة المخلة باستقرار المبادلات الزراعية العالمية، مما يفرض إصلاحًا عميقًا للنظام التجاري المتعدد الأطراف (Boussard M. et. al. 2007).

على صعيد المجتمع المدني والحركات الاجتماعية، يتعين إنشاء شبكات محلية وعربية للنضال من أجل السيادة الغذائية محليا ووطنيا وإقليميا. وهناك بوادر مشجعة في هذا المجال بعد "حركة طريق الفلاحين الفلسطينيين" المنضوية تحت لواء الحركة العالمية "طريق الفلاحين (Al-Monitor 2017).

وتسعى هذه الحركة إلى الاستفادة من رؤية الحركة العالمية في مناصرة تثبيت السيادة على الغذاء والأرض والموارد والمياه لطرح قضايا الفلاحين الفلسطينيين وحقوقهم المنتهكة من قبل إسرائيل وتبنيها، كعدم تمكنهم من السيطرة على مواردهم كالأرض والماء. كما تنوي حركة الفلاحين الفلسطينيين القيام بحراك لدى السلطات المحلية والحكومة لتعديل القوانين بما يتلاءم مع حاجات المزارعين. كما تعتزم هذه الحركة بعد انطلاقها العمل على بناء حركة فلاحين عربية.

كما تجدر الإشارة إلى انضمام منظمتين مغاربيتين ("الفدرالية الوطنية للقطاع الفلاحي" من المغرب و"كفاح الأرض" من تونس) إلى الحركة العالمية " طريق الفلاحين.

وهذا يجرنا إلى إبراز أهمية بلورة تكامل زراعي عربي يتمحور حول ضمان الأمن الغذائي العربي باعتماد مقاربة السيادة الغذائية كمدخل أساسي لكل مجهود في هذا المجال.

الخلاصة

تمحورت هذه الدراسة حول تأثير السياسات الزراعية المعتمدة من طرف البلدان العربية على أمنها الغذائي. وقد حاولنا أن نبين كيف ساهمت هذه السياسات الزراعية في حالة انعدام الأمن الغذائي العربي منذ خمسينيات القرن الماضي. فخلال مرحلة ١٩٨٠-١٩٥٠، فشلت الدول ذات التوجه الاشتراكي في تحقيق الأمن الغذائي نظرا للمشاكل الإدارية التي طبعت تدبير مزارع الدولة والتعاونيات الزراعية وهيمنة الإجراءات البيروقراطية، إضافة إلى سياسات تسعير المحاصيل التي لم تنصف المزارعين.

من جانبها، لم تتمكن الدول ذات التوجه الليبرالي من تحقيق الأمن الغذائي بالنظر إلى قصور مبادرات القطاع الخاص في المجال الزراعي وتهميش الزراعة الأسرية، مما نجم عنه بروز ثنائية غير منسجمة داخل القطاع الزراعي.

ومع بداية الثمانينات، وبسبب أزمة المديونية للعديد من الاقتصادات العربية وتدخل المؤسسات المالية الدولية، دخل السياسات الزراعية مرحلة التكييف الهيكلي والتحرير التجاري. وقد كان رهان هذه السياسات يكمن في تفكيك منظومة تدخلات الدولة في القطاع الزراعي باعتبارها تعوق حرية آليات السوق التي من شأنها تحقيق أعلى كفاءة ممكنة في استغلال الموارد، وبالتالي تعظيم الإنتاج الزراعي الموجه للتصدير. مما دفع بالحكومات إلى تحرير التجارة الزراعية والعمل على ضمان الأمن الغذائي من خلال استيراد السلع الزراعية والغذائية الأساسية من الأسواق العالمية، مع فرضية أن الصادرات الزراعية ستوفر الموارد المالية الضرورية لتغطية كلفة هذه الواردات. وقد تم التحرير التجاري الزراعي من خلال مسارين أساسين: المسار المتعدد الأطراف والمسار الإقليمي من خلال "الشراكة" الأوروبية العربية.

لقد أدى اعتماد هذه السياسات النيوليبرالية إلى تفاقم التبعية الغذائية للخارج من خلال الارتفاع الكبير للواردات الزراعية والغذائية التي تمت تغطيتها بواسطة العائدات السياحة وتحويلات المواطنين في المهجر، وبشكل أقل، عبر تدفقات الرساميل الأجنبية أو الاقتراض. وتعرض مجموعة من المحاصيل الزراعية للمنافسة الخارجية، مما نجم عنه تقليص للمساحات المخصصة لها وتهديد الزراعة الأسرية المنتجة لاهم منتوج غذائي في النمط الاستهلاكي لغالبية المواطنين، ألا وهو القمح والحبوب.

لقد تجلت مخاطر التبعية الغذائية العربية إبان وقوع الأزمة الغذائية العالمية التي بينت انكشاف الاقتصادات العربية على السوق العالمية وهشاشة الأمن الغذائي من جراء تقلبات الأسعار العالمية للسلع الغذائية. وقد أدت هذه التبعية إلى الارتفاع المستمر لمستويات أسعار السلع الغذائية بالعالم العربي، مما دفع الحكومات العربية إلى اتخاذ سلسلة من السياسات والإجراءات للحد من هذه الآثار السلبية على الأمن الغذائي.

إن تعميم النموذج النيوليبرالي التصديري بالعالم العربي غير ممكن نظرا لضعف الموارد الطبيعية من أراضي ومياه واعتبارا كذلك لكلفته الاجتماعية والبيئية الكبيرة. لهذا، يعتبر خيار الاعتماد على السيادة الغذائية كبديل قادر على ضمان الأمن الغذائي لكافة المواطنين إذا ما توفرت شروط تحقيقه، وتكمن على الخصوص في التركيز على الدور التنموي للدولة وبروز حركة اجتماعية قوية وإصلاح عميق للنظام التجاري العالمي يضمن تأطير المبادلات التجارية الزراعية والتنسيق من أجل ضمان استقرار أسعار السلع الغذائية والزراعية الأساسية.

مراجع الفصل الثاني

- Abis A et Echaniz P.C.,2009, L' etat du dossier agricole euro-mediterraneen , Les notes d' alerte du CIHEAM, Paris.

- Accord agricole Maroc- Union Europeenne: Les ameliorations obtenues, L' Economiste du 20-02-2012

- Breisinger C et al.2010, Food Security and Economic Development in the Middle East and North Africa, IFPRI, Discussion Paper.

- Boussard M et ali, 2007. Pratiques et necessite de la regulation des marches agricoles, notes et etudes documentaires, Ministere de l' agriculture et de la peche.

- Clark P, 2013. Food Sovereignty, Post-Neoliberalism, Campesino Organizations and the State in Ecuador, Transitional Institute.

- ESCWA, 2010.Food Security and Conflict in the ESCWA Region, New York.

- FAO 2015, Regional Overview of Food Insecurity Near East and North Africa

- FAO, 2014. L' etat de l' insecurite alimentaire dans le monde, Geneve.)

- Jouili M,2008. Ajustement Structurel, Mondialisation et Agriculture Familiale en Tunisie, Universite de Montpellier 1

- Kydd J and Thoyer S,1992.Structural Adjustment and Moroccan Agriculture: An Assessment of The Reforms in The Sugar and Cereal Sectors, OECD, WP No 70, June
Sustainmed Project- 2012. Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries, D09/WP 2T2 Trade policies, European Union.

- أحمد ملحم ، فلسطين تشهد ولادة حركة طريق الفلاحين الأولى في الوطن العربي ٢٠١٧–١٠–١٧ Al–Monitor,

- أحمد بهاء الدين شعبان، الأرض والفلاح: من برامج "التكييف الهيكلي" الى إجراءات تعويم الجميه، مجلة روز اليوسف،١٠ ديسمبر ٢٠١٦

- البنك الدولي، ٢٠١٣.برنامج التصدي لازمة الغذاء العالمية، الموقع الالكتروني للبنك

- الاتحاد الأوروبي والمغرب، موقع "الديبلوماسية الفرنسية"،٧ شتنبر ٢٠١٨

- أطاك المغرب، ما هي السيادة الغذائية؟، ديسمبر ٢٠١٧

- اتفاقية الشراكة المصرية الأوروبية ، ويكيبيديا، أكتوبر ٢٠١٨

- جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية، ٢٠٠٩. دراسة شاملة لتوثيق السياسات الزراعية في الدول العربية خلال العقد الأول من الالفية الثالثة، الخرطوم.

- أحمد فاروق غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، "سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، رؤية للمستقبل"، تحرير محمود عبد الفضيل، دار العين للنشر، القاهرة، ٢٠١٠

- المنظمة العربية للتنمية الزراعية، أوضاع الامن الغذائي ٢٠١٥.
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الزراعة والتجارة والامن الغذائي ، المجلد الثاني، دراسات الحالة القطرية، روما ٢٠٠١

- المنظمة العربية للتنمية الزراعية،٢٠٠٦. دراسة اتجاهات الزراعة والتجارة الزراعية العربية واكتمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، الخرطوم).

- عطية الهندي، ٢٠٠٩. "الجهود المبذولة للتصدي لازمة الغذاء العالمي"، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ورشة عمل الإقليمية حول أزمة الغذاء العالمية وأثرها على الامن الغذائي العربي، تونس.

- حركاتي فاتح، ٢٠١٨. تحليل مشكلة الامن الغذائي في الوطن العربي وتقييم الحلول المطروحة لمواجهتها، رسالة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد خيضر – بسكرة

- منى رحمة، السياسات الزراعية في البلدان العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠

- رقية الجبوري، السياسات الزراعية وأثرها في الامن الغذائي في بعض البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٢

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا،٢٠٠٥، التقدم المحرز في مفاوضات جولة الدوحة الخاصة بالزراعة والاثار المتوقعة على النفاذ الى الأسواق بالنسبة للصادرات الزراعية العربية، الأمم المتحدة.

- محمد السعدي، ٢٠١٤، تقييم نقدي للعلاقات الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي ودول جنوب المتوسط، اتحاد النقابات العربية.

- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ٢٠١٧

- صقر النور، الفلاحون والثورة: فاعلون منسيون، موقع نفهم العالم لنغيره، ٠٤ فبراير ٢٠١٧

- وكالة ايرين الاسبانية، أكبر الجهات المانحة في عام ٢٠١٦ ، الموقع الالكتروني

- سالم توفيق النجفي،٢٠١٣ . سياسات الامن الغذائي العربي، الركود في اقتصاد عالمي متغير (رؤية مستقبلية)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٣

[1] من أجل معطيات أوفر، أنظر عزام محجوب ومحمد منذر بلغيث، ٢٠١٨، ورقة حول الحق في الغذاء والسيادة الغذائية في البلدان العربية من خلال البيانات والمؤشرات الدولية، تقرير الراصد العربي لسنة –٢٠١٨ ٢٠١٩ شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، نوفمبر.

الفصل الثالث

السياسات النيوليبرالية والعمل غير المهيكل بالمنطقة العربية

الفصل الثالث:

السياسات النيوليبرالية والعمل غير المهيكل بالمنطقة العربية

المقدّمة

حسب تعريف المنظمة الدولية للعمل، يضم الاقتصاد غير المنظم كل الأنشطة الاقتصادية للعاملين وكذلك الوحدات الاقتصادية التي لا تشملها المقتضيات والإجراءات الرسمية والمقتضيات التنظيمية، إما لأن هذه الفئة من العاملين تنشط في قطاعات لا تشملها القوانين أو لأن القوانين التي من المفترض أن تحميهم غير مطبقة. وينتج عن هذا التعريف أن الاقتصاد غير النظامي يضم في نفس الآن القطاع غير المهيكل ومناصب الشغل غير المهيكلة بالشركات المنظمة أو المهيكلة (Bureau International du Travail 2002).

ونظرًا لأهمية المقاربة الحقوقية للموضوع، نعتبر بأن مفهوم "العمل اللانظامي أو غير المهيكل" مناسب أكثر لأنه يركز على "الوظائف والعمال" ويعطي الأولوية في التحليل إلى النقص في حقوق العمال. كما أن تركيزه على الوظيفة يمكّن من تجنب التعقيدات المتصلة بالمفهوم المستند إلى المؤسسة ويسمح بمراقبة التقدم في تحقيق العمل اللائق (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٨). كما أن مقاربة الجندر والمساواة بين الجنسين تستدعي الأخذ بعين الاعتبار العاملين في العناية بدون أجر (الطبخ، العناية بالأطفال، تنظيف السكن، استضافة الزائرين والضيوف، تنظيم مناسبات الأفراح والقيام بواجبات العزاء).

والملاحظ أن الاقتصاد غير المنظم لم يعد يقتصر على القطاع الفلاحي أو دول الجنوب، بل أضحى منتشرًا في البلدان الرأسمالية المتقدمة وفي قطاعات عديدة كالصناعات الإلكترونية والنسيج والألبسة والبناء والتشييد والسياحة والخدمات المنزلية (Bureau International du Travail 2012).

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ينتج البلد النموذجي ٢٨٪ من الإنتاج الداخلي الخام من خلال العمل غير المهيكل كما أن هذا الأخير يشكل ٦٥٪ من قوة العمل المتوفرة في البلد (Gatti R. et al. 2014). بالإضافة إلى هذا، يمثل العمل غير المهيكل ٤٥ إلى ٥٥٪ من العمالة خارج القطاع الفلاحي بالبلدان العربية المتوسطية (Martin I 2009).

تتعدد أسباب انتشار العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية، منها العوامل الديمغرافية (خاصة الزيادة المحسوسة في نسبة السكان النشيطين جراء دخول المنطقة في مرحلة الانتقال الديمغرافي)، والهجرة إلى المدن، وعدم التوافق بين نتائج التعليم ومتطلبات سوق العمل، وتزايد مظاهر الفقر والإقصاء الاجتماعي، والعوائق الإدارية، بالإضافة إلى العوائق الاجتماعية والثقافية التي تحول دون ولوج النساء سوق العمل. غير أن للسياسات الاقتصادية المتبعة في المنطقة منذ ثمانينات القرن الماضي دورًا مؤثرًا في تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل. ونقصد بالسياسات الاقتصادية سياسات الاقتصاد الكلي (السياسة المالية والسياسة النقدية ومحاربة التضخم بالأساس) وسياسات التجارة والاستثمار والسياسات التمويلية، إضافة إلى سياسات الخصخصة و"إصلاح" المؤسسات المملوكة للدولة (محمود عبد الفضيل، ٢٠١٢). وينطلق التحليل النيوليبرالي من محدودية النموذج التنموي الدولتي الذي ساد خلال الستينات والسبعينات من القرن الماضي، والذي أدى حسب أصحاب هذا التحليل إلى أزمة المديونية الخارجية للعديد من البلدان "النامية"، ليركز على ضرورة تبني سياسات اقتصادية بديلة تعتمد على فعالية الأسواق الحرة في التخصيص الأمثل للموارد وأهمية تثمين دور القطاع الخاص والملكية الفردية، إضافة إلى ضرورة الحفاظ على التوازنات الاقتصادية الكلية. ومن شأن إعمال هذه السياسات الدفع بعجلة النمو وتحسين الإنتاجية والتنافسية وتشجيع التصدير لخلق فرص عمل جديدة (Chang H.J. and Grabel I. 2014).

إن الهدف من هذه الورقة هو دحض هذه الفرضيات من خلال دراسة تأثير السياسات النيوليبرالية على العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية مبينين مساهمتها في الانتشار المزمن للاقتصاد غير النظامي، وقد اعتمدنا لإنجازها الورقة على الأدبيات والدراسات المتوفرة، علما بأن هناك نقص كبير فيما يخص البحث العلمي حول ظاهرة العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية. سنعرض في الجزء الأول لمحتوى هذه السياسات كما طُبق في العديد من الدول العربية، مبرزين الدور الذي لعبته المؤسسات الدولية بارتباط مع تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل، ثم نخصص الجزأين الثاني والثالث لتحليل تأثير سياسة تحرير التجارة الخارجية ثم سياسات الاقتصاد الكلي على العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية.

القسم الأول: مضمون السياسات النيوليبرالية بالمنطقة العربية وتأثير المؤسسات الدولية

١.١ المسار الإقليمي: مضمون السياسات النيوليبرالية بالمنطقة العربية

تضافرت عوامل داخلية وخارجية للدفع بالعديد من الدول العربية لتبني سياسات نيوليبرالية أملا في تعافي اقتصاداتها من الأزمة التي ألمت بها أواخر السبعينات وبداية الثمانينات من القرن الماضي. ذلك أن محدودية الأداء الإجمالي لنظام رأسمالية الدولة والتركيز على صناعات إحلال الواردات المتبع – بدرجات متفاوتة – من طرف الدول العربية (باستثناء دول الخليج) وغياب المشاركة الشعبية، كلها عوامل ساعدت على تأزيم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول. وينبغي التأكيد هنا على أن التحولات العميقة على الصعيد العالمي (التخلي عن أسس نظام بريتون وودز، تحرير حركة رؤوس الأموال من الرقابة، وغيرها) والاضطرابات الاقتصادية (الصدمات الكبرى بالسوق البترولية، وارتفاع نسبة الفوائد على المستوى العالمي، والركود الاقتصادي بالدول الرأسمالية الغنية) فاقمت من معاناة الدول العربية المعنية، حيث ساهمت إلى جانب العوامل الداخلية في تفاقم المديونية الخارجية وتدهور التوازنات الماكرو–اقتصادية. ولتجاوز هذه الوضعية، لجأت الدول العربية المعنية إلى المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) للحصول على الدعم المالي و"الاستشارة التقنية". هكذا، قامت دول عربية عديدة (مصر، المغرب، تونس، الأردن، على سبيل الذكر) بتطبيق ما يسمى ب"توافق واشنطن "والمرتكز على ثلاثية: لبرلة الاقتصاد– الخصخصة– التقشف المالي. لقد كان الهدف الرئيسي من تبني هذا التوجه الاقتصادي الجديد هو إدماج هذه الاقتصادات في النظام الرأسمالي المعولم والاستجابة لحاجيات الاحتكارات الكبرى والشركات المتعددة الجنسية في التوسع وتحقيق مزيد من التراكم الرأسمالي والهيمنة العالمية.

لقد تمحورت السياسات المتبعة من خلال برامج التثبيت والتكيف الهيكلي حول إعادة التوازنات الاقتصادية الكلية (توازن المالية العمومية وميزان المدفوعات) والتحرير التدريجي للقطاعات الاقتصادية والتجارية، والمالية والخصخصة، ورفع القيود الإدارية والتنظيمية على مبادرات القطاع الخاص. فاستعادة التوازنات الماكرو–اقتصادية يمر عبر تطبيق سياسات تقشفية صارمة مثل خفض الإنفاق العمومي والضغط على الأجور وحذف دعم المواد الأساسية. أما في مجال لبرلة اقتصادات المنطقة، فقد قامت الدول العربية على الخصوص بتبني سياسات تجارية أكثر تحريرًا (تخفيض التعريفة الجمركية، تخفيف العوائق غير الجمركية، تحرير جزئي لقطاع الخدمات) على إثر انضمامها إلى اتفاقية "الجات" (الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة) وعضوية منظمة التجارة العالمية وكذلك التوقيع على عدد من الاتفاقيات التجارية الإقليمية (أحمد غنيم، ٢٠١٢).

وقد استعملت الخصخصة كعنصر أساسي في سياسات "الإصلاح" الاقتصادي وإعادة الهيكلة وكأداة رئيسية للتحول إلى ما يسمى باقتصاد السوق وإعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية. كما أقدمت عدة دول عربية على تعميق مشاركة القطاع الخاص (ما يسمى بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص) في قطاع البنية الأساسية، باستخدام أسلوب البناء والتشغيل والنقل وخاصة في مشاريع الطاقة الكهربائية وإقامة محطات توليد الكهرباء المستقلة. وقد حاولت تجارب الخصخصة الأخذ بعين الاعتبار الجانب الاجتماعي، إذ عمل إما على الاحتفاظ بالعاملين في الشركات التي خُصصت (المغرب والأردن) أو استعمال بعض مداخيل الخصخصة لدفع معاشات مبكرة وإعانات للعمال المسرّحين (مصر وتونس) (محمود عبد الفضيل، ٢٠١٢).

أما في مجال الضبط والتقنين، فقط همّت التغييرات على الخصوص "مناخ الأعمال"، أي الإجراءات الحكومية المنظمة لأنشطة الأعمال (مثل تسجيل الشركات، استخراج تراخيص البناء، إجراءات التجارة عبر الحدود، دفع الضرائب، تصفية النشاط الاقتصادي، مرونة سوق العمل). تجدر الإشارة أنه في مجال مرونة العمل الذي له ارتباط وثيق بتطور ظاهرة العمل غير المهيكل كما سنبين لاحقًا، قامت مختلف الدول العربية غير النفطية بتغيير قوانين العمل لإضفاء طابع المرونة على علاقات العمل استجابة لضغوطات المؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص المحلي، في حين اتسمت هذه العلاقات دائما بالمرونة في الملكيات النفطية (Cammett et al. 2010).

٢.١ دور المؤسسات الدولية بارتباط مع تفشي ظاهرة العمل غير المهيكل

في خضم النقاشات حول آثار العولمة على العمل خلال العقد الأول من هذا القرن، لعبت منظمة العمل الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي دورًا رئيسيًا في توجيه النقاش وبلورة السياسات. وإذا كان لمنظمة العمل الدولية أثر بارز في التنظير لظاهرة القطاع غير المهيكل والاقتصاد غير النظامي منذ سبعينات القرن الماضي، والدفاع عن ضرورة احترام المعايير الدولية للعمل، فإن المؤسستين الأخريين أثّرتا على تطور سوق العمل والعمل غير المهيكل من خلال السياسات النيوليبرالية التي فرضتها على الدول المدينة، خاصة من خلال تركيزهما على مرونة الشغل كمدخل أساسي لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وبالتالي إحداث فرص شغل جديدة.

لقد ركزت منظمة العمل الدولية على الجوانب السلبية للاقتصاد غير المنظم، فهو "يستطيع أن يوقع الأفراد والمنشآت في دوامة من الإنتاجية المنخفضة والفقر. خاصة من منظور العمال غير المحميين، حيث تفوق الجوانب السلبية للعمل في الاقتصاد غير المنظم بأشواط جوانبه الإيجابية، فهو لا يعترف بالعمال ولا يتم تسجيلهم أو تنظيمهم أو حمايتهم في ظل تشريعات العمل والحماية الاجتماعية، وبالتالي لا يتمكنون من التمتع بحقوقهم الأساسية أو ممارستها أو الدفاع عنها." (مكتب العمل الدولي، ٢٠١٤). غير أن إطلاق النقاش في عام ٢٠٠٢ حول العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، شكل تحولا في مقاربة المنظمة للظاهرة، إذ تم استبدال عبارة "القطاع غير المنظم" بمصطلح جديد، "الاقتصاد غير المنظم". لهذا، اعتبرت المنظمة أن "مادام الاقتصاد غير المنظم موجودًا فإنه سيبقى العائق الأكثر خطورة أمام هدف تحقيق العمل اللائق للجميع"، كما أكدت على "أهمية اعتماد نهج شامل ضمن برنامج العمل اللائق بغية معالجة جوانبه السلبية من خلال الحماية والإدماج في الاقتصاد العام، وفي الوقت نفسه الحفاظ على إمكانياته في استخدام الوظائف وتوليد الدخل"(المرجع السابق). بالإضافة إلى هذا، بلورت منظمة العمل الدولية مجموعة من السياسات لكبح الاقتصاد غير المنظم وهي: "استراتيجيات النمو وتوليد العمالة الجيدة، البيئة التنظيمية، الحوار الاجتماعي والتنظيم والتمثيل، تعزيز المساواة والتصدي للتمييز، التدابير الرامية إلى دعم روح تنظيم المشاريع والمهارات والتمويل، مد نطاق الحماية الاجتماعية، استراتيجيات التنمية المحلية" (المرجع السابق).

بالمقابل، ضمت المؤسستين الماليتين الدوليتين مرونة سوق العمل لحزمة "الإصلاحات" الهيكلية الهادفة إلى تحرير أسواق السلع والرساميل والعمل. فالتشريعات والقوانين حول الحد الأدنى للأجور والحماية الاجتماعية وتقنين قواعد توظيف وتسريح العمال، كلها عوامل تحد من تنافسية الشركات وتعيق تكيّف أصحابها مع تقلبات السوق ومستلزمات إعادة هيكلة الشركات وانتقال العمالة إلى قطاعات تصديرية واعدة وفقًا لمنظور هاتين المؤسستين المالية، مما لا يشجع رجال الأعمال على إحداث مناصب شغل جديدة. كما أن من شأن هذا "التضييق" على حرية رأس المال في التعامل مع العمالة دفعه إلى اللجوء للقطاع غير الرسمي تفاديًا للتعقيدات الإدارية والقيود المفروضة على مستوى سوق العمل.

نستخلص مما سبق أن تنامي ظاهرة العمل غير المهيكل حسب المؤسسات المالية الدولية ناجم أساسا عن تدخل الدولة لتقنين سوق العمل، وبالتالي وجب تفعيل مرونة سوق العمل بإزالة هذه القيود خدمة للزيادة في الاستثمارات الخاصة وتحسين التنافسية للرفع من فرص خلق مناصب عمل جديدة والحد من انتشار العمل غير المهيكل. ويتم التشديد على الخصوص على أن مرونة العمل تقلص من تكاليف العمالة وتسهل عمليات التوظيف والتسريح، كما أنها ترفع القيود عن العمل بعقود محددة الأجل وتعطي أصحاب الشركات حرية أكبر لتحديد ساعات العمل. والحال أن هذا يؤدي حتما إلى جعل أوضاع العمال أكثر هشاشة ويساعد على انتشار العمل غير المهيكل. إن هذه المقاربة تشكل انحيازًا مكشوفًا لصالح المستثمرين وأصحاب الرساميل على حساب حقوق العمال التي تعتبر مجرد كلفة يجب الضغط عليها لربح رهان التنافسية في أسواق "حرة" ومنفتحة على العالم. بالإضافة إلى هذا، بينت بعض البحوث حول الموضوع غياب أية علاقة طردية بين مرونة سوق العمل والعمل غير المهيكل (Stalling B. 2010).

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة العمل الدولية مدّت جسور التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، خاصة البنك الدولي، من أجل إدماج معايير العمل الدولية في برامج المؤسستين المذكورتين وكذلك ضمن المشروطية للحصول على قروض منها من طرف دول الجنوب. وعلى سبيل المثال لا الحصر، قام مكتب العمل الدولي والبنك الدولي باقتراح تقديم تحفيزات

للوحدات العاملة في القطاع غير المهيكل (تبسيط المساطر الإدارية والقوانين، تحسين الخدمات العمومية، الخ.) كي تنتقل إلى الاقتصاد النظامي لما لهذا الأخير من تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي، كما اقترحا إحداث شبكات الأمان الاجتماعي ومساهمات محدودة لضمان الحماية الاجتماعية للعاملين غير المهيكلين (ILO-World Bank 2010).

غير أن التجربة الميدانية تبين بأن المؤسسات المالية الدولية تركز في تعاملها مع الدول المدينة على ضرورة تطبيق مرونة الشغل ضمن حزمة الشروط للحصول على القروض المطلوبة (Anner M. and Caraway T. 2010).

كما تمثل مرونة سوق العمل عاملا أساسيا في قياس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التي يعتبرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مدخلا أساسيًا لتحرير طاقات القطاع الخاص، خاصة ما يتعلق بتوظيف العاملين وفصلهم من الخدمة بسبب "التوظيف المفرط وتكلفة الفصل من الخدمة وساعات العمل". فمؤشر توظيف العاملين على سبيل المثال لا الحصر يقيم بشكل إيجابي البلدان التي تسمح باعتماد عقود العمل المحددة الأجل– أي المؤقتة. ومعلوم أن مثل هذه العقود تستعمل بكثرة في بلدان الجنوب لتفادي التصريح بالعمال المعنيين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي وحرمانهم من الخدمات الاجتماعية الأخرى (Polack S 2007).

القسم الثاني: تأثير سياسات التجارة الخارجية والاستثمار على العمل غير المهيكل

تعني العولمة النيوليبرالية بصفة عامة تقليص الحواجز أمام التجارة الخارجية وتحرير حركة رؤوس الأموال، إضافة إلى انتشار التكنولوجيا وهجرة العمال إلى الخارج. كما تتجلى في تدويل الإنتاج من خلال إقامة سلاسل القيمة العالمية (أو شبكات الإنتاج العالمية) (بالنسبة لتنظيم هذه السلاسل انظر الشكلان ١ و٢ في الملحق). تستفيد هذه السلاسل من انخفاض تكاليف النقل والاتصالات وتحرير المبادلات التجارية لتوطين حلقاتها في مختلف البلدان للاستفادة من مزاياها التنافسية (مثل يد عاملة رخيصة، القرب من أسواق البلدان المتقدمة أو أسواق إقليمية صاعدة، بنيات تكنولوجية متقدمة). وهذا يؤدي إلى انتشار التعاقد من الباطن على المستوى العالمي والبحث على تقليص تكلفة الإنتاج في إطار المنافسة بين الاحتكارات الرأسمالية – الموجه الرئيسي للعولمة–، مما يشجع على تزايد مظاهر هشاشة العمل وتنامي العمل غير المهيكل داخل وخارج القطاع الرسمي أو النظامي (Carr M. and Chen M.A. 2001).

لقد ساهمت العولمة النيوليبرالية خلال تسعينات القرن الماضي في انتشار ظاهرة العمل غير المهيكل في العديد من القطاعات والبلدان. وإذا كانت هذه العولمة تساعد على الحصول على أسواق جديدة وتولد وظائف جديدة، فإن العديد من هذه الوظائف تتسم بالهشاشة، كما أن المنافذ الجديدة تستعصي على صغار المنتجين والمهمشين منهم. وفي المنطقة العربية، انطلق مسلسل تحرير التجارة الخارجية من خلال تطبيق برامج التكييف الهيكلي في مرحلة أولى، تلتها توقيع اتفاقيات التبادل الحر من طرف الدول العربية، خاصة تلك المطلة على البحر الأبيض المتوسط، مع محيطها الإقليمي (خاصة الاتحاد الأوروبي) والدولي (الولايات المتحدة).

وما يهمنا في المقام الأول هو الوقوف على قنوات وآليات تأثير سياسات تحرير التجارة والاستثمار على العمل غير المهيكل.

يؤثر تحرير التجارة الخارجية والاستثمار بدرجات متفاوتة على العمل غير المهيكل حسب نوعية هذا الأخير. هكذا يمكن لأصحاب الشركات الصغيرة غير المهيكلة أن يستفيدوا من الإقبال على بعض السلع المصدرة من بلدان الجنوب إلى الولايات المتحدة وأوروبا واليابان (مثلا زبدة الشيا أو الجمبري). بالمقابل، هناك العديد من المنشآت الصغيرة التي تفلس نتيجة منافسة السلع المستوردة. أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، تحول عدم قدرتهم على الحصول على القروض والتدريب والتكنولوجيا والمعلومات حول الأسواق دون الاستفادة من الفرص المتاحة من جراء الانفتاح الخارجي. غير أن هذا النوع من العمل غير المهيكل مهدد بفعل منافسة السلع المستوردة. وتبقى شريحة العمال المأجورين غير المهيكلين الأكثر عرضة للآثار السلبية لسياسات تحرير التجارة والاستثمار. فحرية التنقل على الصعيد العالمي التي يتمتع بها رأس المال في مواجهة العمل تمكنه من الضغط في اتجاه الحصول على أقل التكاليف لتوظيف العمالة وفق شروط تتسم أكثر فأكثر بالهشاشة وعدم الاستقرار. ويساعد على فرض هذا الواقع الجديد كذلك ضغط القطاع الخاص المحلي من أجل مرونة سوق العمل تحت غطاء ضرورة تحسين مناخ الأعمال للرفع من التنافسية والإنتاجية. كما أن أوضاع العاملين غير المهيكلين تتأثر بنوعية القطاع الذي يعملون فيها (صناعة تحويلية كتصدير الألبسة أو أنشطة فلاحية تصديرية غير تقليدية) (المرجع السابق).

بالنسبة للمنطقة العربية، يلاحظ بأن الرهان على توجيه الأنشطة الاقتصادية نحو التصدير لم يأت أكله، فتصدير المنتجات الصناعية الكثيفة العمالة وذات التكلفة المنخفضة اصطدم باشتداد المنافسة من دول أكثر إنتاجية وأقل تكلفة، خاصة المصدرين الآسيويين. كما أن التحول إلى التصدير لم يكن ليكلل بالنجاح علما أن جل دول الجنوب اعتمدت على غزو أسواق البلدان الرأسمالية المتقدمة، مما جعل نجاح هذه الاستراتيجية من الصعوبة بمكان. على سبيل المثال لا الحصر، سجلت صناعة الألبسة في تونس والمغرب تراجعًا في حصتها من السوق العالمية (Bernhardt T. 2016).

من جهة أخرى، دفعت حدة المنافسة على الأسواق الخارجية إلى توظيف أعداد متزايدة من النساء باعتبارهن أقل ميلا للاحتجاج وبالتالي يسهل التحكم فيهن من أجل تعظيم فائض القيمة وجعلهن يقبلن بأجور متدنية دون تغطية اجتماعية أو شروط عمل لائق. كما أن الزيادة النسبية التي حصلت في الصادرات رافقتها ظروف عمل هشة، خاصة على مستوى سلاسل القيمة كثيفة العمالة كالنسيج والألبسة والفلاحة التصديرية. هكذا نستنتج من بحث بيرنهات (المرجع السابق) الذي سبق ذكره بأن قطاع الألبسة فقد مناصب شغل عديدة خلال الفترة ما بين ٢٠٠٠ و٢٠١٢ في حين لم تعرف الأجور الحقيقية تحسنا يذكر. أما في تونس، فقد تراجعت القيمة الحقيقية للأجور فيما سجل التوظيف في القطاع زيادة طفيفة. لقد أثرت هذه التغيرات على هشاشة العمل وساهمت في زيادة العمل غير المهيكل. ففي المغرب، تشتكي النقابات العمالية من الاستغلال الذي تتعرض له العاملات بقطاع النسيج والألبسة. والحال أن العمالة النسائية تمثل ٤١٪ من إجمالي العمالة في الصناعات التحويلية و٧٠٪ من الشغيلة في قطاع النسيج والألبسة. فجل النساء بالقطاع أميات ولا ينتمين إلى أية نقابة، بالإضافة إلى معاناتهن من هشاشة ظروف العمل وحصرهن في مناصب دون تأهيل يذكر. وتعتبر هؤلاء العاملات انخراطهن في سوق العمل ضرورة لتحسين دخل أسرهم نظرا لعدم كفاية أجر "رب الأسرة" (Meddeb R. 2000).

أما في تونس، فقد ساهم انخراط الصناعيين في سلاسل القيمة العالمية في إطار الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في نمو القطاعات كثيفة العمالة التي تشغل يد عاملة نسائية غير مؤهلة وتقتصر على أنشطة التجميع. وقد اتسمت هذه القطاعات بزيادة محسوسة في نسبة العاملين المؤقتين (أولئك الذين يعملون وفق عقدة عمل محددة الأجل أو بدون عقدة)، خاصة بعد مراجعة قانون العمل سنة ١٩٩٦، بأجور متدنية وبدون حماية اجتماعية تذكر. هكذا بلغت نسبة العاملين بعقود مؤقتة في قطاع النسيج والألبسة ٦٨٪ وفقًا لتقديرات مكتب العمل الدولي (Smith A. 2015).

وقد تفاقم الوضع بعد الربيع العربي، حيث لوحظ أن غالبية شركات الألبسة تعتمد على العاملين المؤقتين حتى تتمكن من التكيف مع متطلبات وضغوطات صناعة الموضة الأوروبية. بهذا تكبر مخاطر التهميش وهشاشة العاملين المؤقتين في ظروف تتسم بتزايد البطالة وارتفاع تكاليف العيش.

أما في المشرق العربي، يتبين من خلال دراسة حالة "المناطق الصناعية المؤهلة" بأن الآثار على العمالة غير المهيكلة تختلف في الأردن مقارنة مع ما هو عليه الأمر في مصر. لقد مكنت اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة كلًا من الأردن ومصر من جلب استثمارات أجنبية مهمة، خاصة من دول جنوب وشرق آسيا بالنسبة للأردن، للاستفادة من الإعفاءات الجمركية الكبيرة في مجال النسيج والملابس والالتفاف على نظام التحصيص الأمريكي المفروض على هذه الصناعة. كما نجم عن هذه الاتفاقيات قفزة كبيرة في الصادرات الصناعية إلى السوق الأمريكية خاصة بالنسبة للأردن (على سبيل المثال سجلت الصادرات الأردنية زيادة قدرها ١.٢٥ بليون دولار في أقل من عشر سنوات). بالإضافة إلى هذا، تم استقدام عشرات الآلاف من العمال الآسيويين إلى الأردن، وشكلت النساء ٦٦.٥٪ منهم سنة ٢٠٠٤ و٥٠٪ سنة ٢٠١٠ (Azmeh S. 2014).

ومن بين الأسباب التي يقدمها المستثمرون لهذا الاختيار اعتقادهم بأن العمالة النسائية "أكثر ملائمة لطبيعة العمل وأكثر التزامًا". كما أن أجر العمالة الأجنبية "يجب أن يترك ليتحدد في السوق حسب العرض والطلب" في حين يعتبر رجال الأعمال "بأن سياسة الحد الأدنى للأجور المطبقة ملائمة بالنسبة للعمالة المحلية فقط" (العراب نيوز، بدون تاريخ). إن هذه التصريحات تكشف جانبًا فقط من الاستغلال والتمييز الذي تعاني منه العمالة بالأردن، إذ كشفت تقارير النقابات العمالية والمنظمات الحكومية حجم الانتهاكات الصارخة التي تتعرض لها العمالة الأجنبية بالمناطق الصناعية المؤهلة من قبيل "حجز جوازات السفر وعدم تجديد تصريح العمل لبعضهم وتأخير الرواتب وأحيانا عدم دفعها، والتشغيل لساعات عمل طويلة مع احتساب ساعات العمل الإضافي بطريقة أقل مما هو مستحق، إضافة إلى التعرض للإهانات والإساءات التي تصل أحيانا حد الاعتداء الجسدي أو الجنسي" (صحيفة الغد، ٢٠١٦). بالإضافة إلى هذا، لا توفّر معظم الشركات العاملة بهذه المناطق الحماية الاجتماعية للعاملين والعاملات بها إضافة إلى عدم حصولهم على عقد عمل (Better Work Jordan 2015).

وينبغي الإشارة إلى أن ظروف الهشاشة وعدم هيكلة العمل هاته راجعة بالأساس إلى الضغوطات التي تمارسها الشركات الأمريكية – المتحكمة في سلسلة القيمة للأنسجة والملابس– على مورديها بالأردن من أجل الاستجابة

السريعة لحاجيات وتقلبات السوق بأقل التكاليف، وكذلك إلى الاستغلال المبني على النوع الاجتماعي.

ويختلف الأمر في مصر، حيث لا تسمح القوانين بتوظيف أكثر من ١٠٪ من العمالة الأجنبية، رغم وجود حالات لعمالة أجنبية تشتغل في إطار غير منظم وخارج اللوائح المعمول بها (Azmeh 2014).

كما أن للعمال والعاملات قدرة على مقاومة أساليب الاستغلال المفرط الذي تتعرض له العمالة بالأردن، وذلك لعدة أسباب نذكر منها ضعف الأجور مقارنة مع ما هو معمول به في قطاعات أخرى، مما يدفع العاملين إلى البحث عن فرص عمل أخرى، واعتبار عدد من العاملات المتزوجات الأجر الذي يتقاضينه مجرد دخل تكميلي للأسرة، بالإضافة إلى أن التقاليد والعادات التي تمنع النساء العازبات من الهجرة إلى المناطق الصناعية المؤهلة للعمل. كما أن المسافات الطويلة التي على العمالة قطعها يوميا من وإلى أماكن العمل تجعل تمديد ساعات العمل أمرًا صعبًا (المرجع السابق).

إطار رقم ١: اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة

تعطي اتفاقيات المناطق الصناعية المؤهلة معاملة تفضيلية متمثلة في ولوج الصادرات بدون جمارك لعدد من المنتجات السلعية الموجودة في كل من مصر والأردن إلى سوق الولايات المتحدة الأمريكية. ففي مارس ١٩٩٦ اقترح أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي إدخال تعديل على اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وإسرائيل يسمح بدخول منتجات مصنعة من غزة والضفة الغربية أو المناطق الصناعية المؤهلة بين إسرائيل والأردن وبين إسرائيل ومصر. وقد وقعت الأردن اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة مع إسرائيل برعاية الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٩٧، بينما وقعت مصر الاتفاقية الخاصة بها عام ٢٠٠٤. ووفقًا لهذه الاتفاقية وقواعدها فإن المنتجات التي تمت الموافقة عليها من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن يتم إنتاجها في مواقع جغرافية تم تحديدها مسبقا داخل مصر والأردن بعد موافقة الولايات المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المصانع المستفيدة من هذه الاتفاقية يجب أن تسجل في وحدة معينة بوزارات التجارة المعنية في مصر والأردن لضمان تطبيقها للشروط المحددة، وأهم تلك الشروط هو استخدام نسبة مكون إسرائيلي محددة حتى تتبع من الناحية القانونية اتفاقية التجارة الحرة بين إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، وذلك حتى يسمح لها بالدخول بدون جمارك إلى أراضي الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد كان الهدف الرئيسي من وراء هذه الاتفاقية، من وجهة نظر الولايات المتحدة هو تشجيع عملية السلام في الشرق الأوسط. أما عن الهدف الاقتصادي والتجاري لمصر والأردن فكان في الحفاظ على الحصة السوقية لصادراتها في سوق الولايات المتحدة وخاصة من المنتجات النسيجية والملابس الجاهزة، إضافة إلى تحقيق اندماج إقليمي بين مصر والأردن وإسرائيل.

عن أحمد فاروق غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، ٢٠١٢، ص.٩٢ (بتصرف)

إن انتشار العمل غير المهيكل بالمنطقة العربية عبر شبكات الإنتاج العالمية شمل كذلك القطاع الزراعي. ونظرا لشح المعلومات في هذا المجال، نقتصر على عرض التجربة المغربية. ذلك أن تطور الزراعة التصديرية تم بشكل كبير من خلال الاتفاقيات الفلاحية مع الاتحاد الأوروبي التي تمكن من الولوج التفضيلي للمنتجات المغربية إلى السوق الأوروبية. وتنتظم الصادرات المغربية في إطار شبكات إنتاج عالمية مع هيمنة الفضاء الأوروبي. ووفقًا لدراسات قامت بها منظمات المجتمع المدني العاملة بالمغرب حول قطاع الفواكه الحمراء بشقيه الزراعي والصناعي على العمل غير المهيكل في الفلاحة (الضيعات) والصناعة (معامل التصبير أو التعليب)، تتكون سلسلة القيمة أو شبكة إنتاج الفراولة على سبيل المثال من عدة حلقات تبدأ من الضيعة الفلاحية ثم المصنع قبل التصدير إلى أوروبا حيث تمر السلعة المصدرة عبر المستوردين وصولًا إلى شبكات التوزيع للمستهلك الأوروبي. (تتم عملية إنتاج الفواكه الحمراء داخل ضيعات مملوكة في الغالب لكبار الفلاحين المغاربة في حين تتواجد فروع تابعة لشركات متعددة الجنسية بقوة على مستوى التصبير والتعليب). وقد أظهرت دراسات ميدانية بإشراف المنظمة غير الحكومية الدولية "أوكسفام" أن أغلبية العاملين على صعيد "الحلقة المغربية" لشبكة الإنتاج هن نساء، علما بأن ٦٠٪ من العمالة الزراعية بالمغرب مكونة من النساء، ويتسم عملهن بالموسمية. وتعاني العمالة الزراعية بصفة عامة من الهشاشة حيث لا تحترم مقتضيات قانون الشغل (مثل الحد الأدنى للأجور، عدد ساعات العمل، الحماية الاجتماعية، العطل) وتتعرض حقوقها الاقتصادية والاجتماعية لانتهاكات جسيمة. ففي قطاع الفواكه الحمراء مثلًا، تتمثل الخروقات التي تم رصدها في عدم التوفر على بطاقة الضمان الاجتماعي وعدم تطبيق الحد الأدنى للأجور وعدم التصريح بشكل كامل بساعات العمل. بالإضافة إلى هذا، تتعرض النساء إلى كل أنواع العنف والضغوطات الاجتماعية والنفسية، كالتحرش والاستغلال الجنسي والمعاملات الحاطة من كرامتهن من سب وشتم وتحقير داخل أماكن العمل أو في الطريق إليه (أوكسفام–أنترمون ٢٠٠٩).

لقد ركزنا تحليلنا لحد الآن على تأثير انخراط بعض الاقتصادات العربية في سلاسل القيم وشبكات الإنتاج العلمية على العمل غير المهيكل. والحال أن تأثير تحرير التجارة على العمل غير الهيكل يتجلى كذلك من خلال انعكاساتها على القطاعات الموجهة للسوق المحلية، خاصة صناعات إحلال الواردات. وإذا كانت هذه المسألة معقدة وغير محسومة على المستويين النظري والامبريقي (Shepherd B 2013) فحسبنا فقط إثارة الانتباه إلى المزيد من الانكباب على هذا الموضوع الذي لم يحظ بالاهتمام الكافي من الباحثين في المنطقة العربية. إن كل ما حصلنا عليه في هذا المجال هو بعض البحوث همت المغرب ومصر. أما الدراسة الأولى فهي قديمة نسبيًا وتتعلق بأثر "إصلاح التجارة الخارجية" على عوامل الإنتاج، أي رأس المال والعمل (Currie J. and Harrison A. 1997)، حيث يستنتج الباحثان بأن هذا الأثر محدود نسبيًا بالنسبة للتوظيف، ذلك أن غالبية الشركات قامت بتقليص أرباحها المرتفعة وتحسين الإنتاجية لمواجهة شراسة المنافسة الخارجية الناجمة عن خفض حقوق الجمرك والحواجز غير الجمركية عوض القيام بتسريح العمال، هذا باستثناء صناعات النسيج والألبسة والمشروبات التي لجأت إلى تسريح العمالة. لكن لوحظ كذلك ارتفاع محسوس في نسبة العاملين المؤقتين، مما يفيد بزيادة هشاشة العمل وتنامي العمل المهيكل الذي لا يوفر للعامل عقدة عمل أو حماية اجتماعية. أما الدراسة الثانية، فهي حديثة العهد وتتعلق بالقطاع الصناعي في مصر (Selwaness I and Zaki S. 2015)، إذ استنتج الباحثان عبر اعتماد مقاربة الاقتصاد السياسي أن العمل غير المهيكل يزداد انتشارًا بفعل تحرير التجارة الخارجية. ويتبين من خلال دراسة ثالثة (AlAzzami S. 2016) أن فجوة النوع الاجتماعي على مستوى الأجور تتفاقم جراء التحرير التجاري بالنظر إلى ضعف القدرة التفاوضية للنساء العاملات مقارنة مع الرجال، وذلك لكونهن غير مؤهلات وتفتقدن الخبرة. من جهة ثانية، أثر الانفتاح التجاري سلبًا على العمالة النسائية بالقطاع الصناعي المصري. خلاصة القول إن الشركات عوضت تراجع أرباحها نتيجة اشتداد منافسة المنتوجات المستوردة بالضغط على "الحلقة الأضعف"، أي العاملات. أمام هذا التدهور في سوق العمل، يمكن الجزم بأن جزءًا على الأقل من العاملات المسرحات لجأن إلى الاقتصاد غير النظامي لتوفير لقمة العيش لهن ولأسرهن.

القسم الثالث: تأثير السياسات الكلية وسياسة الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة على العمل غير المهيكل

تزامن انتشار العمل غير المهيكل في بلدان الجنوب خلال العقود الأخيرة مع تطبيق سياسات التثبيت والتكيف الهيكلي في بلدان الجنوب ابتداء من ثمانينيات القرن الماضي (Charmes J 1991)، وما يهمنا في هذا الجزء هو تبيان الآليات التي تؤثر من خلالها السياسات الكلية (السياسة المالية على الخصوص) وسياسات الخصخصة وإصلاح المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة العربية على العمل غير المهيكل.

١.٣ آثار عكسية

لقد كان من نتائج السياسة المالية التقشفية للدول العربية آثار عكسية على النمو والتشغيل والفقر. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تراجع الإنفاق العمومي في البلدان العربية غير النفطية وذات الكثافة العمالية (مصر، الأردن، لبنان، تونس، والمغرب) من ٥٠٪ مقارنة مع الناتج الداخلي الخام في بداية الثمانينات إلى ٣٠٪ في بداية التسعينات، كما سجل الاستثمار العمومي تراجعًا كبيرًا في جل البلدان العربية من ١٥٪–١٤ إلى ٧٪–٦ خلال نفس الفترة (Cammett M et al. 2015).

إن خفض الإنفاق العمومي من خلال تقليص النفقات العامة (تجميد كتلة الأجور، تجميد أو خفض التوظيف بالقطاع العام، حذف أو التقليص من دعم المواد الأساسية) ونفقات الاستثمار أدى إلى تراجع في التوظيف العام (انخفضت نسبة التوظيف بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٩٠/٢٠١٠–٢٠٠٥ من ٥٨٪ إلى ٣٠٪ بالجزائر ومن ٣٢٪ إلى ٢٧٪ بمصر ومن ٢٦٪ إلى ١١٪ بالمغرب ومن ٣٢٪ إلى ٢٢٪ بتونس (المصدر السابق)، لم يتم تعويضه من طرف القطاع الخاص في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط، حيث سجل معدل الاستثمار الخاص مقارنة مع الناتج الداخلي الخام تحسنا طفيفا من ١٣.٨٢٪ خلال الفترة ١٩٩٠–١٩٧١ إلى ١٥.٣٣٪ للفترة ٢٠١٠–٢٠٠١). وهذا يدل على عجز هذا القطاع على تلبية طلبات الوافدين الجدد وبكثرة إلى سوق العمل، مما أدى إلى التحاقهم بالاقتصاد غير النظامي. من جهة أخرى نجم عن خفض النفقات العمومية تراجع في الطلب الداخلي الإجمالي ساهم بدوره في تراجع العمل الرسمي أو المهيكل. بالإضافة إلى كل هذا، كان لتراجع الإنفاق العام تأثير سلبي على قدرات الدولة على فرض احترام القوانين والإجراءات التنظيمية، مما سهل تنامي العمل غير المهيكل. فحجم القطاع غير المهيكل يتطور بشكل عكسي مقارنة مع حجم وقدرات الدولة التنظيمية (على سبيل المثال، يؤشر نصيب وزارات التشغيل والشؤون الاجتماعية المتدني من الموازنة العامة في البلدان العربية

على ضعف الاعتمادات المخصصة لتدبير ومراقبة ظروف التشغيل ومدى الالتزام بالقوانين المعمول بها)، وعكس ما يدعيه المنظرون النيوليبراليون، نتج عن رفع القيود الإدارية والتنظيمية، فُتح الباب على مصراعيه لانتشار وازدهار قطاع خاص غير رسمي يعتمد على العمل غير المهيكل في أنشطته، انظر على سبيل المثال (Kus B. 2014).

إن أهمية السياسة المالية تكمن في تأثيرها الإيجابي على النمو والفقر وعدم المساواة. على سبيل المثال، بيّنت دراسة حول تقييم نمط سياسات الإنفاق العام في الأردن أن التحويلات الحكومية ترفع من الدخل الصافي، ويؤدي التأثير على الدخل المتاح انخفاض الفقر بشكل كبير (بنسبة ٤٦.٨٪ في عام ٢٠٠٦، ٤٤.٤٪ في عام ٢٠٠٨، و٤٦.٢٪ في عام ٢٠١٠)، وأيضًا عند إضافة التحويلات إلى الدخل الصافي، يؤدي التأثير على الدخل المتاح إلى انخفاض عدم المساواة (معادل جيني) بنسبة ١٠٪ في سنة ٢٠٠٦، و١١.٤٪ في عام ٢٠٠٨، و١٠.٧٪ في ٢٠١٠. كما أن ذروة المضاعف للإنفاق الرأسمالي تقدر بـ٥.٨ (Sarangi N.et al. 2015).

لقد كان لتطبيق هذه السياسات التقشفية الأثر البالغ على معدل النمو وتراكم رأس المال وقدرة الاقتصادات العربية على توفير مناصب شغل منتجة وقادرة تحفظ كرامة الإنسان. هكذا، سجل معدل نمو الدخل المتوسط للفرد تراجعًا كبيرًا في عدّة بلدان عربية، حيث انخفض في ثمانية بلدان من أصل ١٨ من بينها عمان ومصر وتونس وسوريا والمغرب والأردن والجزائر أو بقي مستقرًا في مستويات متدنية في العراق وقطر واليمن (Pedrosa-Garcia J.A. and Ali Z 2015).

وقد استمر هذا الأداء الاقتصادي الضعيف طيلة العقود الماضية والى غاية ٢٠١٣، حيث انخفض المتوسط السنوي لنمو نصيب الفرد إلى ١.١٪ (الإسكوا، ٢٠١٦).

وبفعل انخفاض معدلات النمو أو ارتفاعها بنسب منخفضة في بداية الألفية الثالثة، فإن معدلات البطالة استمرت في منحاها التصاعدي في جميع البلدان العربية تقريبا، إذ تعاني معظم البلدان العربية من معدلات بطالة تفوق ١٠٪ (برنامج الأمم المتحدة ٢٠٠٢)، وتسجّل المنطقة العربية أيضًا أعلى مستويات البطالة على الصعيد العالمي، كما يتضح من خلال الشكلان ٣ و٤، خاصة في أوساط الشباب والنساء (Sarangi N. 2015).

وينبغي التنويه أن زيادة معدل النمو لا تؤشر دائمًا إلى توفير فرص عمل كثيرة ومنتجة وشروط العمل اللائق، فهذه الأخيرة مرتبطة بمستوى معدل النمو ونوعيته وطابعه الإدماجي. من وجهة النظر هذه، يُلاحَظ أن المنطقة العربية لم توفر مناصب عمل لائق (أي مناصب عمل ترقى إلى طموحات الباحثين عن عمل من أصحاب الشهادات وانتظارات الفئات المتوسطة) رغم معدلات النمو المعقولة (٥٪ سنويا) خلال العشرية الأولى من القرن الواحد والعشرين. ذلك أن معظم هذه المناصب تم استحداثها من طرف قطاعات خدمية ذات قيمة مضافة ضعيفة وتستعمل عمالة غير مهيكلة كالبناء والتجارة والنقل والخدمات الأخرى)، في حين تعتبر نسبة الصناعة متدنية وبقيت مستقرة أو تراجعت كما هو الحال بالنسبة لتونس والمغرب والأردن ومصر (Cammett et al. 2015).

من جهة أخرى، وكنتيجة للسياسات النيوليبرالية المطبقة في عدد من البلدان العربية، يعرف العمل غير المهيكل منحى تصاعديًا في كل من الجزائر ومصر والمغرب. ويتجلى هذا الانتشار على الخصوص في الحالة المصرية حيث انتقلت نسبة مناصب العمل المحدثة في القطاع غير المهيكل من ١ من أصل ٥ في عام ١٩٧٠ إلى ٦ من أصل عشرة في عام ١٩٩٨ (ILO-World Bank 2010). ويلاحظ أن هناك علاقة وثيقة بين تنامي القطاع غير المهيكل في مصر وتراجع التوظيف. ذلك أن نسبة العمالة التي تنشط في القطاع غير المهيكل انتقلت من ٦٠.٨٪ عام ١٩٩٨ إلى ٦٧.٣٪ عام ٢٠٠٦، في حين تراجعت هذه النسبة في القطاع العام من ٤٦.٨٪ إلى ٣٩.١٪ خلال نفس الفترة (Gatti R. et al. 2014).

وبصفة عامة، سجل "مؤشر شنايدر" لعدم الهيكلة زيادة سنوية بنسبة ٠.٦٩ خلال الفترة ٢٠٠٧–٢٠٠٠ بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي ثالث أعلى نسبة في العالم بعد منطقتي أميركا اللاتينية وأوروبا ووسط آسيا. كما أن معدل الزيادة السنوي للعمل للحساب الخاص خلال الفترة ٢٠١١–٢٠٠٠ بلغ ٢.١٪ في المنطقة، وهي رابع أعلى نسبة في العالم (انظر الشكل رقم ٥).

٢.٣ تأثير سياسات الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة على العمل غير المهيكل

تقدم الخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة باعتبارها أداة للإصلاح الاقتصادي عبر التخلص مما يوصف بانعدام الفعالية وتفشي البيروقراطية والتبذير والفساد في القطاعات المملوكة للدولة. غير أن التكلفة الاجتماعية لهذه

السياسة قد تكون ثقيلة إذ من الممكن جدا أن تفضي إلى زيادة العاطلين عن العمل ومن ثمة تعزيز أفواج الملتحقين بالاقتصاد غير النظامي بمختلف تجلياته. ذلك أن الفرضية النيوليبرالية بقدرة الخصخصة على خلق فرص عمل جديدة لا تأخذ بعين الاعتبار السلوك الريعي للقطاع الخاص في بلدان الجنوب وحساسيته المفرطة تجاه المخاطرة، مما يدفعه لتفضيل الاستثمار المالي والعقاري غير المنتج، كما أن هذه الفرضية تغفل إمكانية حدوث "نمو بلا فرص عمل". وبالنظر إلى غياب الدراسات والمعطيات الكافية حول الآثار الاجتماعية للخصخصة بالمنطقة العربية، سنكتفي بسرد بعض الأمثلة على الانعكاسات السلبية لهذه السياسة على العمالة البلدان العربية. ففي مصر، حاولت الحكومة الحد من تداعيات الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات العامة باستخدام جزء من عائدات الخصخصة لإقامة صندوق التقاعد المبكر الذي استحدث لتمكين العاملين المسرحين من المنشآت التي تخضع للخصخصة أو إعادة الهيكلة من الحصول على رواتب تقاعدية في سن مبكرة من العمر ضمن شروط ومتطلبات محددة. وقد قُدّر عدد من جرى تسريحه من شركات القطاع العام إثر هذه العملية منذ عام ١٩٩ وحتى عام ٢٠٠٢، سواء بسبب بلوغ السن القانونية للتقاعد أو بسبب نظام المعاش المبكر، بحوالي ٦١٠ آلاف عامل وموظف. ونظرًا لمتاعب الحياة وانخفاض مستوى الدخل لمن خرجوا للمعاش المبكر، فإن الذين خرجوا للمعاش المبكر استخدموا ما حصلوا عليه في تمويل إنفاقي جار، مما حال دون تحول هذا المعاش المبكر إلى مشروعات صغيرة، والنتيجة هي تحوّل الجانب الأكبر منهم إلى عاطلين ومرشحين للانخراط في العمل غير المهيكل أملا في الحفاظ على حد أدنى من العيش الكريم (عبد المجيد راشد، ٢٠٠٧). ووفقا لتقديرات أخرى (أحمد السيد النجار، ٢٠٠٩) تم تسريح ٦٨٥,٦٠٠ عامل من شركات قطاع الأعمال العام منذ بداية برنامج الخصخصة وحتى منتصف عام ٢٠٠٦، سواء لأسباب طبيعية أو بنظام المعاش المبكر الذي يعتبر الملاذ الوحيد للكثير من العاملين في القطاع العام خاصة مع "تعمد الكثير من الملاك الجدد للشركات المبيعة لتحقيق خسائر لتفادي دفع حوافز وأرباح للعاملين".

وعلى نفس المنوال، كان أثر الخصخصة على العمالة بالسودان سلبي، إذ أدى إلى انخفاضها بمتوسط بلغ ٤٤٪ على إثر دراسة للعمالة في ١٣ مؤسسة تمت خصخصتها، في حين سجلت زيادة في مؤسستين فقط بمتوسط بلغ ١٧٪. هذا وقد قُدّر عدد المتضررين من خصخصة وإعادة تأهيل المؤسسات المملوكة للدولة بالسودان بـ٦١٨٢٠ عامل إلى غاية ٢٠٠٤ (يوسف الفكي، ٢٠٠٦). أما في حالة الأردن، فقد تباينت آثار الخصخصة على العاملين في القطاع العام من شركة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر. وبقدر ما استفاد العاملون الذين تم تثبيتهم في وظائفهم بشكل كبير من حيث الرواتب والمزايا والتدريب، تم تسريح ٢٠.٤٪ من العمالة في القطاعات التي خضعت لإعادة الهيكلة. وبلغ عدد العمال الذين حصلوا على رواتب تقاعد مقابل تسريحهم ٩٪ من إجمالي عدد الموظفين عند بدء برنامج الخصخصة. إلا أن ١٠.٤٪ من العمالة المسرحة ضمت عمالًا لم يستوفوا شروط التقاعد، بل سرحوا مقابل حوافز مالية، ولم يتمكنوا من إيجاد عمل بديل، علمًا بأن التعويض المالي لا يعوض عن الراتب التقاعدي ولا عن المعاناة المعنوية للعاملين الراغبين في الاستمرار في العمل (طاهر حمدي كنعان وحازم تيسير رحاحلة، ٢٠١٦).

الخلاصة

تمحورت هذه الورقة حول العلاقة بين العولمة النيوليبرالية وتجلياتها من خلال تبني البلدان العربية لسياسات اقتصادية تنهل من فكرها الاقتصادي من جهة وتطور العمل غير المهيكل من جهة ثانية. وقد لعبت المؤسسات المالية الدولية دورًا مؤثرًا في اعتماد هذه السياسات بالمنطقة، خاصة جراء ضغطها على البلدان المدينة قصد اعتماد سياسة مرونة سوق الشغل، مما ساهم في تدهور شروط العمل وتنامي هشاشة العمل والعمل غير المهيكل. وقد ركزنا في هذه الورقة على مساهمة سياسة تحرير التجارة والاستثمار وسياسات الاقتصاد الكلي، إضافة لخصخصة القطاع العام وإعادة هيكلة المؤسسات المملوكة للدولة في تفشي مظاهر العمل غير المهيكل سواء في القطاع غير المهيكل أو في الاقتصاد النظامي. وذلك بالاعتماد على تحليل حالات بعينها لاقتصادات عربية تتوفر دراسات وبحوث بشأنها، أو بتقديم المعطيات والإحصائيات ذات الصلة.

يتبلور تأثير تحرير التجارة والاستثمار عبر قناتين على الأقل: القناة الأولى تمر عبر سلاسل القيمة وشبكات الإنتاج العالمية الخاضعة للشركات المتعددة الجنسيات، حيث تتخصص البلدان العربية المصدرة في الحلقات الأضعف، أي تلك الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية والكثيفة العمالة غير المؤهلة. وقد بيّنا من خلال دراسة قطاعات النسيج والألبسة ومنتجات الفواكه الحمراء، وكذلك المناطق الصناعية المؤهلة، كيف أن ضغط رأس المال العالمي من أجل خفض التكاليف والتكيف مع تقلبات السوق والتزويد السريع وفي الوقت المحدد للسوق، بالإضافة إلى التمييز على أساس النوع الاجتماعي، أدى إلى تنامي مظاهر الاستغلال والهشاشة والعمل غير المهيكل، خاصة بالنسبة للعمالة النسائية. من جهة أخرى، إذا كان تأثير المنافسة الخارجية على المنشآت المحلية معقدًا وغير محسوم على المستويين النظري والامبريقي، فإن هذا التأثير كان سلبيًا في حالة مصر، حيث ساهم تحرير التجارة والاستثمار في تنامي العمل غير المهيكل مع انعكاسات أسوأ على العمالة النسائية.

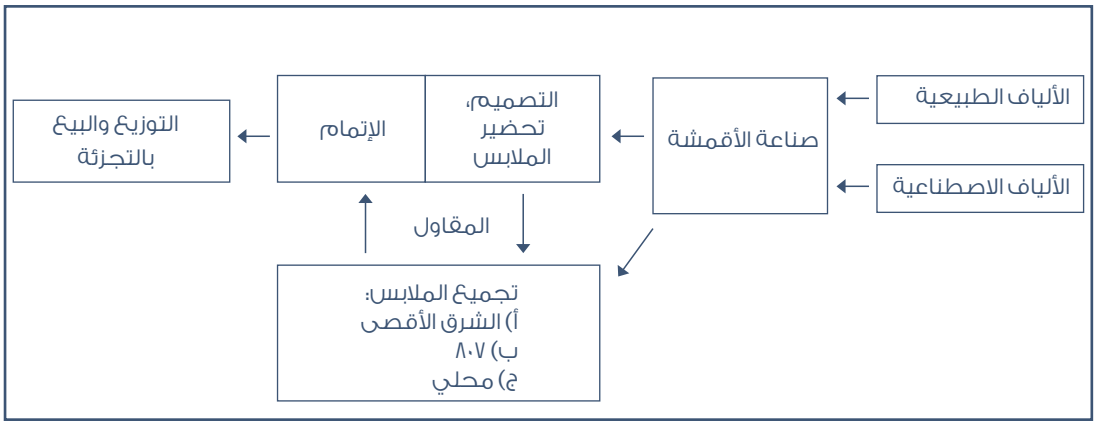
أما على مستوى السياسات الكلية، فقد كانت تداعيات السياسة المالية التقشفية المطبقة في إطار برامج التثبيت والتكيف الهيكلي سلبية بالنسبة للعمالة، خاصة العمل غير المهيكل. وأدى تراجع الإنفاق العام إلى سد باب الوظيفة العمومية في وجه طالبي العمل، خاصة الشباب والمتعلمين، في وقت عجز القطاع الخاص في تعويض الدولة للدفع بالاقتصاد إلى أمام. كما أثر تراجع الاستثمار العمومي سلبًا على النمو والتشغيل. في هذه الظروف، ارتفع معدل البطالة واضطر العاطلون إلى العمل على إيجاد موطئ قدم لهم بالقطاع غير المهيكل. كما أدى تراجع الدولة عن دورها الاقتصادي إلى تباطؤ وتيرة النمو وانتشار البطالة، خاصة في أوساط الشباب، مما اضطر معه العديد من العاطلين إلى اللجوء إلى العمل غير المهيكل أملًا في لقمة عيش تحفظ كرامتهم.

أخيرًا وليس آخرًا، أدت عمليات الخصخصة إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال في مصر والسودان والأردن، مع انعكاسات أسوأ بالنسبة للنساء اللواتي كن يعملن في ظروف أحسن بالقطاع العام في مصر، مع احتمال التحاق جزء منهن على الأقل بالعمل غير المهيكل كمنفذ يعوضهن ولو جزئيًا عن مغادرتهن اللاإرادية للقطاع العام.

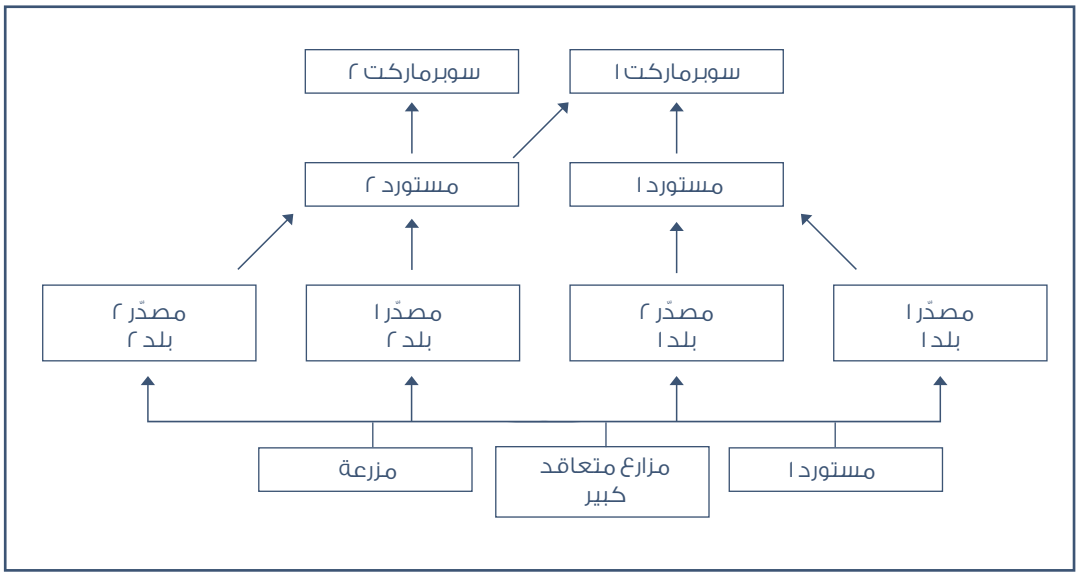
الأشكال

مصدر الشكلين ١ و٢: Carr M and Chen M.A., 2001. Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor, WIEGO.

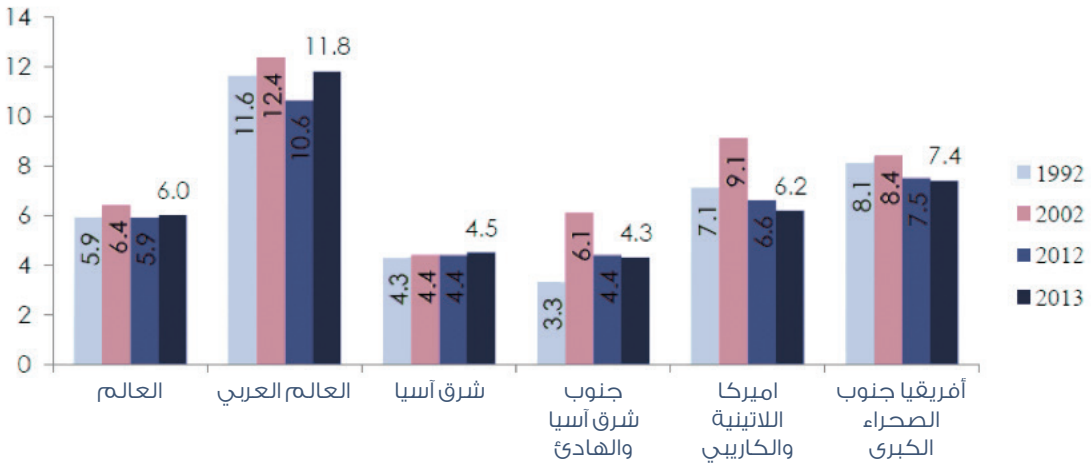
الشكل ١. السلسلة المرتبطة بالأزياء



الشكل ٢. تدفق المنتجات في سلسلة الأزياء الأفريقية

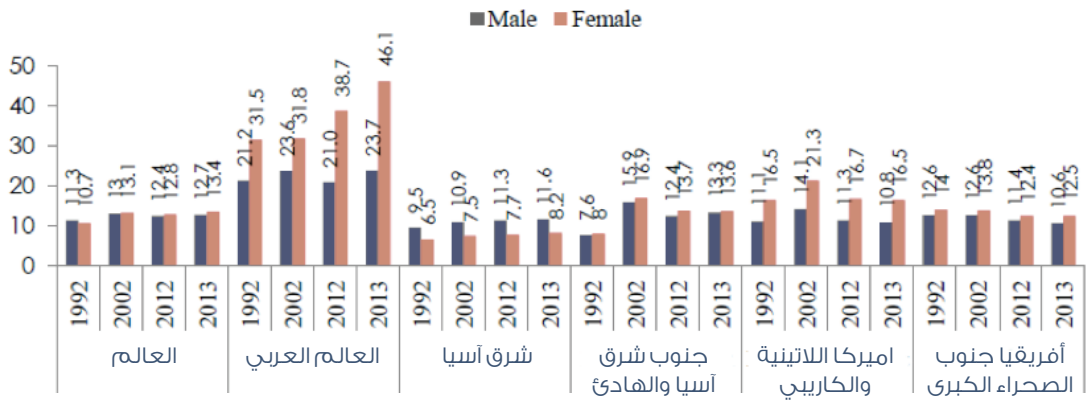


الشكل ٣. معدلات البطالة حسب المنطقة، ٢٠١٣-١٩٩٢



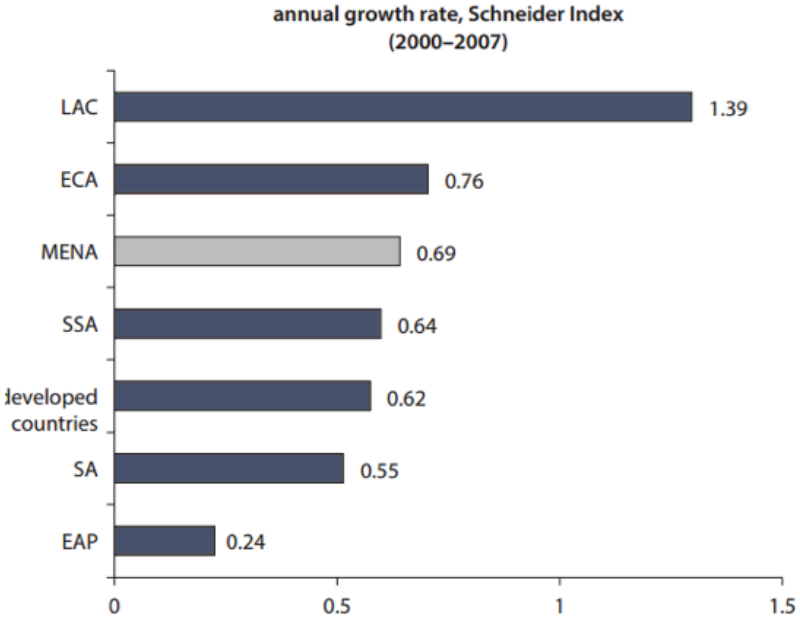
المصدر: ILO 2014

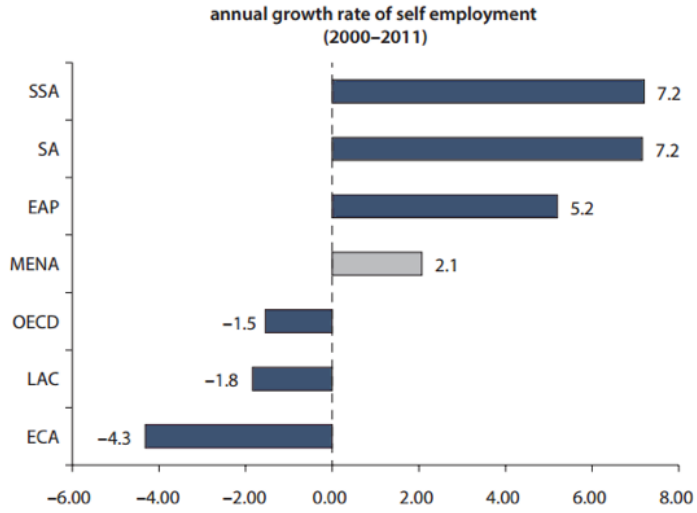
الشكل ٤. معدل بطالة الشباب بين الإناث والذكور (٪) حسب المنطقة، ١٩٩٢-٢٠١٣



المصدر: Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies: A focus on Arab region.

الشكل ٥. معدلات النمو السنوي للانظامية (مؤشر شنايدر) (٢٠٠٠-٢٠٠٧)





المصدر: البنك الدولي Striving for jobs, 2014

مراجع الفصل الثالث

- AlAzzami S, 2016. Did Trade Liberalization Benefit Female Workers? In Chamlou N and Karshenas M, Women, Work and Welfare in the Middle East and North Africa, London, Imperial College Press

- Anner M and Caraway T,2010. International Institutions and Workers'Rights: Between Labor Standards and Market Flexibility, Studies in Comparative International Development,45.

- Azmeh S, 2014. Labour in global production networks: workers in the qualifying industrial zones (QIZs) of Egypt and Jordan, Global Networks, 14-4

- Bernhardt T,2016. Economic and social upgrading dynamics in global manufacturing value chains: A comparative analysis, Environment and Planning,48,7.

- Better Work Jordan: Garment Industry 6th Compliance Synthesis Report, Jan. 2015

- Bureau International du Travail, 2002. Conclusions concernant le travail decent et l' economie informelle.

العمل اللانظامي في الدول العربية: منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال، ص ٧ منظمة العمل الدولية ٢٠٠٨

- Bureau International du Travail, Conférence internationale du travail,2012. Principes et droitsfondamentaux au travail: Traduirel'engagement en action,101emesession.

- Cammett M, Diwan I, Richard A, Waterbury J, 2015. A Political Economy of the Middle East, Westview Press, Boulder.

- Cammett M- Posusney P.M.,2010. Labor Standards and Labor Market Flexibility in the Middle:Free Trade and Freer Unions? Studies in Comparative International Development,45

- Carr M and Chen M.A, 2001.Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, WIEGO.

- Currie J and Harrison A, 1997. Sharing the Costs: The Impact of Trade Reforms on Capital and Labor in Morocco, Journal of Labor Economics,15,3.

- Chang H. J. and Grabel I., Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual, 2014.

- Charmes J, 1991. Ajustement structurel et activités informelles en Afrique : approches macro-économique, quantitative et statistique. IRD, Paris.

- Gatti R., F. Angel-Urdinola, Silva J., Bodor A. Striving for Better Jobs.The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa, World Bank,2014.

- Kus B, 2014.The informal road to markets: Neoliberal reforms, private Entrepreneurship and Informal Economy in Turkey, International Journal of Socio-Economics,41,4.

- ILO-World Bank,2010. The Challenge of Informality in MENA,Turin

- Martin I, Labor Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries. A Regional Perspective, EUI 2009

- Meddeb R, l'industrie du textile et de l'habillement au Maroc: les besoins des chefs d'entreprises et les conditions des femmes dans les PME,BIT, 2000

- Pedrosa-Garcia J.A., Ali Z,2015. Economic convergence in the Arab region: Where do we stand and how do we further it ? ESCWA

- Polack S, 2007.'The World Bank's Approach to Core Labor Standards and Employment Creation: Recent Developments', Testimony submitted to the US House of Representatives.

- Sarangi N, Bhanumurthy N.R., Abu-Ismail K (2015). Effectiveness. Of fiscal policy in Jordan: Impact on growth, poverty and inequality, escwa.

- Sarangi N, 2015. Economic growth, Employment and Poverty in Developing Economies:A focus on Arab region, escwa, p. 16

- Stalling B,2010.Globalization and Labor in Four Developing Regions: An Institutional Approach,Studies in Comparative International Development,45

- Selwaness I and Zaki S,2015. Assessing the Impact of Trade Reforms on Informality in Egypt, Journal of North-African Studies, January.

- Smith A, 2015. Economic (in)security and global value chains: the dynamics of industrial and trade integration in the Euro-Mediterranean macro-region, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society,8

- محمود عبد الفضيل، سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، دار العين للنشر، ٢٠١٢.

- أحمد غنيم، السياسة التجارية في الدول العربية، ضمن مؤلف محمود عبد الفضيل، ٢٠١٢.

- مكتب العمل الدولي، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣– ٢٠١٤، جنيف.

- العراب نيوز، اتفاقية المناطق الصناعية المؤهلة فشلت في تنويع وسائل الإنتاج وتأثيرها محدود، صحيفة الكترونية جامعة، (دون تاريخ).

- صحيفة الغد الأردني، تقرير مركز الفنيق،٣١ أغسطس ٢٠١٦.

- أوكسفام أنترمون، تقييم ظروف عمل العاملات الزراعية ووسائل عيشهن بإقليم العرائش، ٢٠٠٩) \ جمعية شمل الاسرة وأوكسفام، العاملات في قطاع الفواكه الحمراء– نساء من أجل الكرامة، الرباط، ٢٠١٦ أوكسفام نوفيب، تأثير الازمة الغذائية والمالية على العمال الزراعيين المأجورين بالمغرب، ٢٠٠٩.

- الاسكوا، ٢٠١٦ بطالة الشابات في المنطقة العربية:أسباب وحلول.

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، ص ٨٨.

- عبد المجيد راشد، النتائج الاقتصادية لسياسة الخصخصة في مصر، ٢٠٠٧، عن أ. عارف العساف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والامن الوظيفي للعاملين، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السابع.

- أحمد السيد النجار، الاستثمارات الأجنبية في مصر، الوعد والحصاد، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٢–١٠١.

- يوسف الفكي، أثر الخصخصة على العمالة في جمهورية السودان، جامعة سنار ٢٠٠٦، ص ١٦ و٢١.

- طاهر حمدي كنعان وحازم تيسير رحاحلة، الدولة واقتصاد السوق، قراءة في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر ٢٠١٦، ٣٢٤.

الفصل الرابع

التعاون الإنمائي جنوب-جنوب: حالة العالم العربي

الفصل الرابع:

التعاون الإنمائي جنوب-جنوب: حالة العالم العربي

تهدف هذه الورقة الي تبيان خصائص ومميزات التعاون جنوب–جنوب وأشكال تمظهره في العالم العربي. وتربط الدراسة بين الصعود المتنامي لدول الجنوب وتقوية مكانتها في مجالات السياسة والاقتصاد العالميين وبين انتشار مختلف أشكال التعاون جنوب–جنوب الذي لا يقتصر على المساعدة الإنمائية التقليدية (أي تقديم الإعانة المالية في شكل منح وقروض ميسرة)، بل يتعداها ليطال التجارة والاستثمار وتبادل الخبرات ونقل المعرفة والتكنولوجيا، الخ. كما تركز على التعاون الإنمائي العربي من حيث أهميته وتوزيعه الجغرافي والقطاعي وتقدم نظرة نقدية لمحتواه وأبعاده، خاصة بارتباط مع التحولات التي يشهدها العالم العربي بعد الثورات التي هزته في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١.وتتطرق الورقة في جزئها الأخير إلى دراسة الاندماج الإقليمي العربي بوصفه آلية أساسية من آليات التعاون جنوب–جنوب موضحة من خلال تقييم تجربتي مجلس التعاون الخليجي واتحاد المغرب العربي، محدودية الإنجازات وحجم التحديات التي تواجهها. ويتجلى من خلال الدراسة بأن التعاون جنوب–جنوب بالعالم العربي متخلف كثيرا مقارنة مع مناطق الجنوب الأخرى وتحكمه اعتبارات جيوسياسية أكثر من المصالح الاقتصادية.

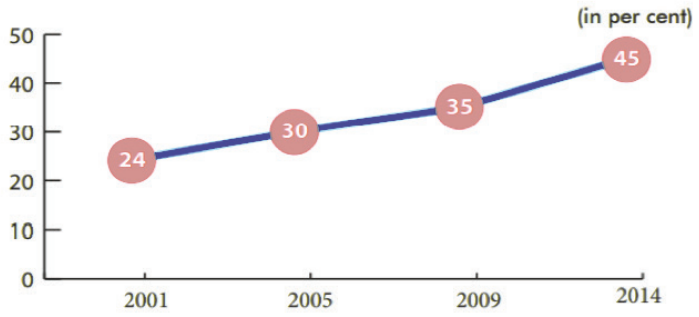
القسم الأول: التعاون الإنمائي جنوب- جنوب: المعطيات والإطار المفاهيمي

يرتبط تنامي التعاون الإنمائي جنوب–جنوب بالصعود المضطرد لدول الجنوب وتعزيز مكانتها على مستوى الاقتصاد العالمي. ويسعى هذا التعاون إلى تجاوز المساعدة الإنمائية الرسمية التي تقدمها بلدان الشمال للدول "النامي". ويتطلب تعظيم الفوائد الإنمائية للتعاون جنوب–جنوب ضبط الإطار المفاهيمي الذي يؤطره وبلورة مقاربة ملائمة لتقييم آثاره.

١.١ الصعود الاقتصادي للجنوب

هناك حاليا إجماع على صعيد المنظمات الدولية (الأمم المتحدة، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، المؤسسات متعددة الأطراف) وفي الأوساط الأكاديمية على تحقيق عدد من بلدان الجنوب نتائج اقتصادية ملفتة جعلت منها اقتصادات صاعدة تنافس الدول الرأسمالية المتقدمة وتطمح إلى تغيير موازين القوى على الصعيد العالمي. هكذا ارتفع نصيب دول الجنوب من الإنتاج العلمي من ٢٤٪ سنة ٢٠٠١ إلى ٣٠٪ سنة ٢٠٠٥ و٣٥٪ سنة ٢٠٠٩ ليبلغ ٤٥٪ سنة ٢٠١٤ (شكل ١).

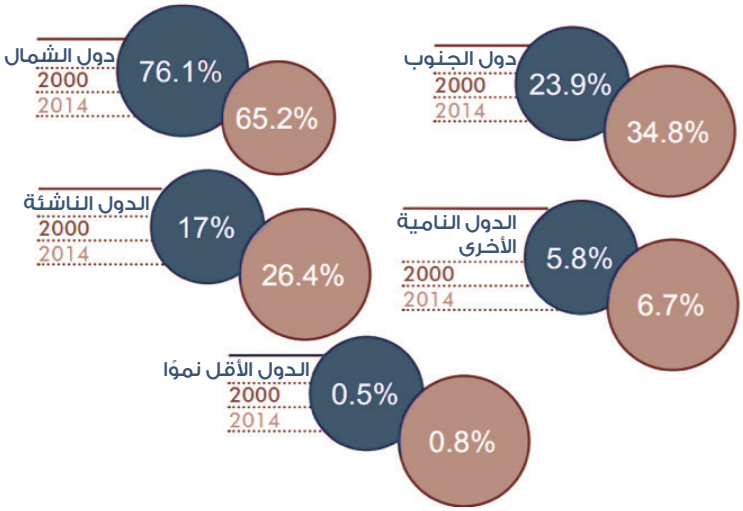
الشكل ١. مساهمة الجنوب في الإنتاج العالمي (٪)



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

وقد تمت هذه الزيادة على حساب دول الشمال التي تراجع نصيبها من الناتج الداخلي الخام العالمي على الصعيد العالمي من ٧٦.١٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٦٥.٢٪ سنة ٢٠١٤ في حين انتقلت هذه النسبة من ٢٣.٩٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٣٤.٨٪ سنة ٢٠١٤. وقد كانت مجموعة الدول الصاعدة (خاصة الصين، الهند، البرازيل وجنوب أفريقيا) أكبر مستفيد من هذا التحوّل، حيث ارتفع نصيبها من ١٧٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٢٦.٤٪ سنة ٢٠١٤.بالمقابل، عرف نصيب الدول النامية الأخرى تحسنًا طفيفًا، حيث ارتفع نصيبها من الناتج الداخلي العالمي الخام من ٥.٨٪ سنة ٢٠٠٠ إلى ٦.٧٪ سنة ٢٠١٤ (شكل ٢).

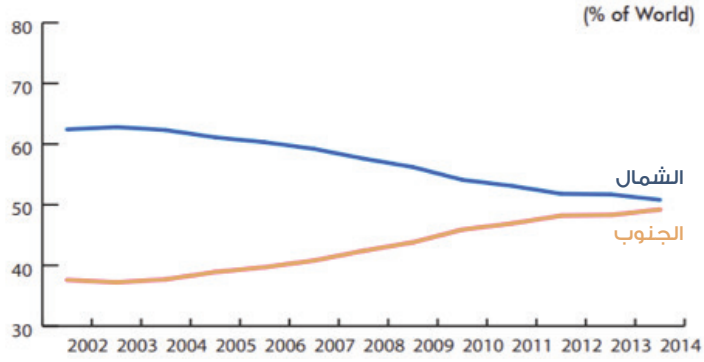
الشكل ٢: الحصة من الناتج المحلي الإجمالي حول العالم



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

وقد ساهمت التجارة بشكل وافر في هذا الصعود إذ عرف نصيب دول الجنوب من التجارة العالمية قفزة نوعية بين سنة ٢٠٠٢ و٢٠١٤ مقابل تراجع محسوس لنصيب دول الشمال (شكل ٣).

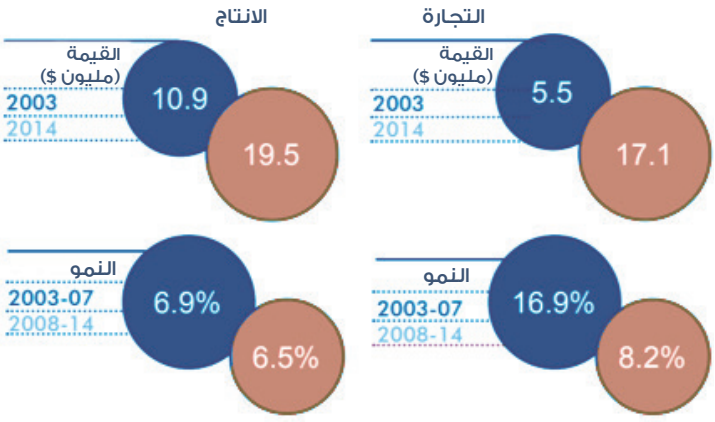
الشكل ٣: اندفاعة الحصة من التجارة في الجنوب (٪ من العالم)



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

وقد ساهم الانخراط في سلاسل الإنتاج العالمية والإقليمية في الصعود التجاري لدول الجنوب، كما يتبين من قراءة الشكل ٤.

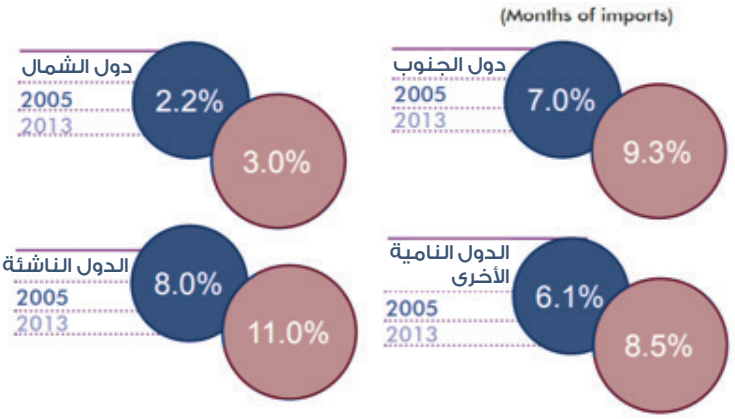
الشكل ٤. التجارة تنمو بوتيرة أسرع من الإنتاج في الجنوب



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

يتجلى من هذا الرسم البياني أن نصيب الجنوب من الصادرات العالمية في إطار هذه السلاسل ارتفع من ٣٢٪ سنة ٢٠٠٢ إلى ٤٧.٩٪ سنة ٢٠١٤ أما بالنسبة للواردات، فقد انتقل نصيب دول الجنوب من ٤١.٩٪ سنة ٢٠٠٢ إلى ٥١.٣٪ سنة ٢٠١٤.وقد ساهم هذا الصعود التجاري لبلدان الجنوب في تقوية رصيدها من العملة الصعبة حيث سجل معدل نمو يساوي ٧.٠٪ سنة ٢٠٠٥ و٩.٣٪ سنة ٢٠١٣ مقابل ٢.٢٪ و٣.٠٪ فقط بالنسبة لدول الشمال. وقد سجلت مجموعة الدول الصاعدة معدلات أعلى حيث بلغت ٨.٠٪ سنة ٢٠٠٥ و١١.٠٪ سنة ٢٠١٣ (الشكل ٥).

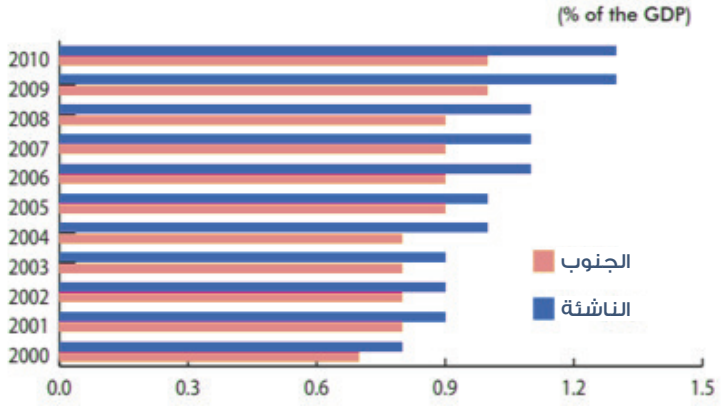
الشكل ٥: نمو نشيط في الاحتياطات



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

أخيرًا وليس آخرًا، ازداد اهتمام دول الجنوب عامة، والبلدان الصاعدة على الخصوص، بمجال المعرفة والتقدم التكنولوجي من خلال تخصيص نسبة معتبرة من ناتجها الداخلي الخام للبحث والتطوير كما هو مبين في الشكل ٦.

الشكل ٦: ارتفاع مصاريف الأبحاث والتطوير (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi

ومن المتوقع أن يتواصل صعود بلدان الجنوب حيث يتوقع أن تحتل الأسواق الصاعدة المراتب الأولى ضمن أكبر الاقتصادات على المستوى العالمي في أفق عام ٢٠٥٠ (جدول رقم ١).

الجدول ١: الأسواق الصاعدة تحتل الصدارة ضمن الـ١٠ اقتصادات الأولى (من حيث أهمية الناتج الداخلي الخام) في عام ٢٠٥٠

	٢٠١٦	٢٠٥٠	
الصين	١	١	الصين
الولايات المتحدة	٢	٢	الهند
الهند	٣	٣	الولايات المتحدة
اليابان	٤	٤	إندونيسيا
ألمانيا	٥	٥	البرازيل
روسيا	٦	٦	روسيا
البرازيل	٧	٧	المكسيك
إندونيسيا	٨	٨	اليابان
المملكة المتحدة	٩	٩	ألمانيا
فرنسا	١٠	١٠	المملكة المتحدة

المصدر: United Nations Office for South-South Cooperation, 2021

أخيرًا وليس آخرًا، وجب التنبيه إلى أن صعود الجنوب لا ينبغي أن يخفي حقيقة التفاوتات الكبيرة داخل هذه الكتلة، حيث تهيمن دول جنوب وشرق آسيا (خاصة الصين والهند).وتعزى هذه الهيمنة إلى عوامل داخلية مرتبطة بالسياسات التنموية المتبعة (على سبيل المثال لا الحصر، تعتمد الصين على سياسات تنموية غير تقليدية إذ تتعامل مع إشكالية الانخراط في الاقتصاد العالمي بشكل حذر وانتقائي)، وعوامل خارجية غير مساعدة (على سبيل المثال، السياسات

الحمائية من طرف البلدان الرأسمالية المتطورة في مجال التبادل التجاري للسلع الزراعية والنسيج والألبسة (United Nations Office for South-South Cooperation, 2021).

٢.١ من التعاون جنوب-جنوب إلى التعاون الإنمائي جنوب-جنوب

تعود اللبنات الأولى للتعاون جنوب–جنوب إلى مرحلة نضال شعوب العالم الثالث ضد الاستعمار والمحاولات الأولى لبناء الدولة الوطنية المستقلة خلال الخمسينات من القرن العشرين. وقد شكل مؤتمر باندونغ (١٩٥٥) اللبنة الأولى في وضع أسس التعاون جنوب–جنوب حيث نص على المبادئ التي تحكم العلاقات بين الدول الآسيوية والأفريقية المشاركة ومن أهمها: سيادة جميع الدول ووحدتها، عدم التدخل في شؤونها، احترام حقوق الإنسان، تسوية المنازعات بالطرق السلمية وتنمية المصالح المتبادلة بينها والتعاون. وقد مهد هذا المؤتمر لإنشاء حركة عدم الانحياز سنة ١٩٦١ ثم مجموعة ٧٧ سنة ١٩٦٤. وتطورت مختلف أشكال التعاون بين بلدان العالم الثالث، خاصة بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتعاون التقني فيما بين البلدان النامية في سنة ١٩٧٨ في بوينس أيرس، حيث تنوعت مبادرات التكامل الإقليمي بين بلدان الجنوب من خلال إحداث أسواق إقليمية مشتركة واتحادات جمركية، وإقامة التعاون على الأصعدة السياسية والمؤسسية، وإنشاء شبكات النقل والاتصالات بين الدول. كما تضمنت مختلف أشكال التعاون والتنسيق في المحافل الدولية، خاصة داخل المنظمات المتعددة الأطراف وبناء التحالفات العسكرية والتبادل الثقافي. وقد أكدت وثيقة نيروبي الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب لسنة ٢٠٠٩ بأن "التعاون فيما بين بلدان الجنوب مظهر من مظاهر التضامن بين شعوب وبلدان الجنوب...وأن ماهية هذا التعاون فيما بين بلدان الجنوب وجدول أعماله يجب أن تحددها بلدان الجنوب، وأن يستمر الاسترشاد في ذلك بمبادئ احترام السيادة الوطنية وتولي البلدان زمام أمورها بنفسها والاستقلالية والمساواة وعدم فرض الشروط وعدم التدخل في الشؤون الداخلية والمنفعة المتبادلة". هذا وقد عرفت مظاهر التعاون جنوب–جنوب تطورًا ملحوظًا خلال العقدين الأخيرين– بما فيها التجارة، الاستثمار، المساعدة الإنمائية، التعاون الفني وتدفقات مالية أخرى. على سبيل المثال، ارتفع نصيب التبادل التجاري جنوب–جنوب من التجارة العالمية من ٨.١٪ سنة ١٩٨٠ إلى ١٦٪ سنة ١٩٩١ و٣٠٪ سنة ٢٠١١، في حين تراجعت هذه الحصة بالنسبة لدول الشمال من ٤٦٪ إلى أقل من ٣٠٪ خلال الفترة ٢٠١٠–١٩٨٠ (Country Case Studies, p.6).

ومن منافع التبادل التجاري جنوب–جنوب أنه يحد التبعية لأسواق بلدان الشمال، كما يقلص مصاريف النقل بالنظر إلى القرب الجغرافي بين بلدانه، إضافة إلى أنه يساعد على تنويع سلة السلع المتبادلة. نفس المنحى التصاعدي ميز تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين دول الجنوب، ذلك أن نصيب هذه الأخيرة من التدفقات العالمية ارتفع من ٦% سنة ١٩٨٠ إلى ٣١% سنة ٢٠١٢. كما تبين معطيات أخرى أن تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة جنوب–جنوب أصبحت ظاهرة مميزة في حد ذاتها إذ ازدادت بمعدل سنوي بلغ ٢١% وشكلت قرابة ١٤% من مجموع الاستثمارات الأجنبية على الصعيد العالمي.

على سبيل المثال لا الحصر، عرف التبادل التجاري بين البرازيل وأفريقيا قفزة كبيرة إذ انتقل من ٤ مليار دولار أمريكي سنة ٢٠٠٠ إلى ٢٨ مليار سنة ٢٠١٢. وقد كان هذا التطور من بين العوامل المهمة التي دفعت البرازيل إلى رفع عدد سفاراتها بأفريقيا إلى ٣٧، أي أكثر من المملكة المتحدة. كما أصبحت الصين أهم شريك تجاري للقارة السمراء.

إذا كان التعاون جنوب–جنوب يتميز بتنوع أشكاله ومضامينه، فان الغاية من هذه الورقة هو التركيز على هذا التعاون من جانب المساعدة من أجل التنمية.

تشير آخر الإحصائيات المنشورة من طرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (جدول رقم ٢) بأن التعاون الإنمائي المقدم من طرف عشرة أكبر دول الجنوب المانحة ما فتئ حجمه يتزايد خلال الفترة ٢٠١٥–٢٠١٠ حيث انتقل من ١٠.١ مليار دولار سنة ٢٠١٠ إلى ٢٨.٨ مليار دولار تقريبا سنة ٢٠١٤، هذا دون احتساب مساهمات دول الجنوب المانحة في المنظمات المتعددة الأطراف–خاصة تلك التابعة للأمم المتحدة. ووفقًا لنفس المصدر (جدول رقم ٣)، فقد شكل التعاون الإنمائي جنوب–جنوب ٥.٢% من التعاون الإنمائي الدولي سنة ٢٠١١ و٥.٦% سنة ٢٠١٢، ثم ٦.٨% سنة ٢٠١٣ و٧.٠ سنة ٢٠١٤، علما بأن طريقة احتساب المعونة المقدمة من طرف دول الجنوب تنزع إلى التقليل من حجمها الحقيقي (سنتطرق لهذه النقطة في الفقرة ١.٣) (انظر: Correa M.L., 2017).

الجدول ٢: إجمالي التعاون الإنمائي المقدّر من مقدمي الخدمات الناشئين بنفقات سنوية تزيد عن ٣٠٠ مليون دولار أمريكي (في ٢٠١٣/٢٠١٤)

البلد	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤
البرازيل	500	469	411	316	n.a.
الصين	2564	2785	3123	2997	3401
الهند	708	794	1077	1223	1398
الكويت (KFAED)	639	526	482	541	598
المكسيك	n.a.	99	203	526	169
قطر	334	733	543	1344	n.a.
روسيا	472	479	465	714	876
السعودية	3494	5239	1436	5825	13785
تركيا	967	1273	2533	3308	3591
الإمارات العربية المتحدة	542	796	854	5493	5193

المصدر: Luijkx W and Benn J,2017, Emerging providers' international cooperation for development, OECD, Paris, p 7.

الجدول ٣: تقديرات التعاون الإنمائي الدولي (المدفوعات الإجمالية، الأسعار الجارية)

	2010	2011	2012	2013	2014	2014 (% of total)
ODA from 28 DAC member countries	141.2	150.1	140.1	151.7	150.8	83%
ODA from 19 emerging countries providers that report to the OECD-DAC	6.7	9.1	6.5	16.7	25.0	14%
Estimated development co-operation flows from 10 non-reporting emerging providers	4.3	5.2	5.6	6.8	7.0	4%
Subtotal: development co-operation from 29 emerging providers	11.0	14.3	12.1	23.4	32.0	17%
Estimated global total	152.3	164.3	152.2	175.1	182.8	100%

المصدر: Luijks and Benn, 2017, op. cit

أما أهم الدول المانحة، فهي المملكة العربية السعودية، الصين، تركيا والهند والإمارات العربية المتحدة. أما فيما يخص التوزيع القطاعي للتعاون الإنمائي جنوب–جنوب، فيتغير حسب الدولة المانحة: على سبيل المثال لا الحصر، تركز الصين على المرافق العمومية والصناعة والبنيات التحتية مع إعطاء الأولوية للمشاريع الجاهزة للتسليم، في حين تهتم البرازيل بالمساعدة الإنسانية، والمعونة الفنية والتعاون العلمي والتكنولوجي، وتقديم منح البحث، وتكاليف اللاجئين. من جانب آخر، تركز الهند على قطاعات الصحة والتعليم وتكنولوجيا المعلومات وتوليد الطاقة المائية بينما تهتم جنوب أفريقيا أساسا بالتعاون التقني في مجالات حفظ السلام والأمن والحوكمة. بقي أن نشير إلى أن هذه الدول تلجأ كذلك إلى التعاون الثلاثي بالشراكة مع المنظمات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية ومنظمة الأغذية العالمية إضافة إلى البلدان المنضوية إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن التعاون الإنمائي جنوب–جنوب يستمد مبادئه كما أسلفنا من "مؤتمر باندونغ" ويسعى إلى إرساء علاقات ثنائية ومتعددة الأطراف تنبني على التضامن والتعاون عوض الهيمنة والتبعية عكس ما

هو عليه الحال بالنسبة للعلاقات شمال–جنوب، علاقات أفقية وليست تراتبية، بين أنداد وليس شركاء غير متكافئين القوة، علاقات يطبعها احترام سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية (عوض علاقات الاستعمار أو الاستعمار الجديد)، وغياب المشروطية (عكس المشروطية المفروضة من دول الشمال) والمنفعة المشتركة (عكس أبوية "الغرب")، والتعاون الطوعي (عوض خطاب "المسؤولية" الملقاة على الدول الغربية). وتظهر المربع ا تميّز المبادئ المعيارية لمؤتمر "نيروبي" (٢٠٠٩) فيما يستشف نوع من التشابه بين المبادئ العملية التي تعتمدها دول الجنوب وتلك التي تحكم العلاقات شمال–جنوب كالشفافية، وفعالية التنمية، والتنسيق والمبادرات القائمة على النتائج، والمقاربة الدامجة لأصحاب المصلحة المتعددين (سنعود إلى هذه المسألة لاحقًا).

المربع ا: مبادئ نيروبي للتعاون جنوب-جنوب

المبادئ المعيارية
- احترام السيادة الوطنية
- شراكة بين الأنداد
- غياب المشروطية
- عدم التدخل في الشؤون الداخلية
- منفعة متبادلة

المبادئ التشغيلية
- المتبادلة والشفافية
- فعالية التنمية
- تنسيق المبادرات القائمة على الأدلة والنتائج
- مقاربة أصحاب المصلحة المتعددين

المصدر: Country Case Studies on South-South Cooperation 2016, p 14

٣.١ الإطار المفاهيمي للتعاون الإنمائي جنوب-جنوب

تستمد المقاربة التقليدية للتعاون الإنمائي التي تعتمدها الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أرضيتها النظرية من " نموذج هارود–دومار" الذي يربط ربطًا وثيقًا بين معدل النمو الاقتصادي لأي بلد وحجم الاستثمار في المعدات بصفة خاصة، وبالتالي بنسبة الناتج الداخلي الخام المخصصة لتكوين رأس المال القار (أو الاستثمار). غير أن تمويل هذا الجهد الاستثماري من طرف البلدان المتخلفة يصطدم بضعف الادخار المحلي، مما يجعل الحاجة إلى موارد خارجية ملحة. لهذا، وانطلاقًا من هذه المقاربة، يجب على البلدان الرأسمالية المتقدمة تقديم المساعدة من أجل التنمية لدول الجنوب، خاصة وأن خطر انتشار الشيوعية بات يهدد العديد من البلدان المتخلفة في ظروف الحرب الباردة التي كانت سائدة في الخمسينات والستينات من القرن الماضي.

ابتداء من الثمانينات، وعلى إثر أزمة المديونية التي حلت بالعديد من البلدان "النامية"، ستضطر هذه الأخيرة لتبني "إصلاحات اقتصادية" تحت ضغط المؤسسات المالية الدولية. وستعتمد هذه "الإصلاحات" على النموذج النيوليبرالي المرتكز على معادلة مفادها أن النمو الاقتصادي رهين لبرلة الاقتصاد وفتح الأسواق واعتماد الخصخصة والتحكم في التوازنات الماكرو اقتصادية، إضافة إلى اعتماد قواعد الحكم الرشيد. وبصفة أدق، تستند هذه "الإصلاحات" على ما عرف بمبادئ "توافق واشنطن"، ومن أهمها تجنب الارتفاع الكبير في نسبة العجز المالي إلى الناتج الداخلي الخام، وإعادة توجيه الإنفاق العام من الإنفاق على الدعم لفائدة الإنفاق على القطاعات المنحازة للفقراء (خاصة التعليم والصحة)، والإصلاح الضريبي، وتحرير معدلات الفائدة وإخضاعها لآليات السوق، وتطبيق أسعار صرف تنافسية، وتحرير التجارة الخارجية، وتسهيل عمليات تدفق الاستثمار الأجنبي، وخصخصة القطاع العام والمؤسسات المملوكة للدولة، وإلغاء القيود المفروضة على حرية الدخول إلى السوق والخروج منها من خلال إلغاء القيود التي تؤثر سلبًا على المنافسة، والحماية القانونية لحقوق الملكية الفكرية. في هذا الإطار، ستستعمل المساعدة من أجل التنمية كإحدى أدوات المشروطية لجعل بلدان الجنوب تتبنى برامج التكييف الهيكلي المصممة تحت رعاية المؤسسات الدولية– البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ومع حلول القرن الواحد وعشرين، سيتم التركيز أكثر على ربط تقديم المساعدة من أجل التنمية بالتجارة تحت مقولة "المعونة مقابل التجارة". إن الهدف من هذا التوجه هو دفع بلدان الجنوب إلى الاندماج أكثر في الاقتصاد الرأسمالي العالمي عبر تخصيص المساعدة من أجل التنمية لتمويل البنية الأساسية اللازمة للتبادل التجاري– كبناء

الموانئ والمطارات وشق الطرق التي تشكل حلقات الوصل بين مناطق الإنتاج والأسواق. كما تخصص المعونة مقابل التجارة لتمويل التدريب وبناء القدرات ودعم الإصلاحات المؤسسية (إدارة الجمارك مثلًا).

هناك ثلاثة عوامل رئيسية ستجعل العديد من الأوساط الرسمية والأكاديمية والرأي العام تشكك في نجاعة النموذج النيوليبرالي المعتمد كمرجعية للمساعدة من أجل التنمية. أولا، أثبتت برامج التكييف الهيكلي التي فرضتها المؤسسات المالية الدولية– البنك الدولي وصندوق النقد الدولي– فشلها في الدفع بعجلة النمو في العديد من بلدان الجنوب، هذا رغم تنقيحها بمشروطية مؤسسية تحت مسمى "الحوكمة الرشيدة" (أنظر على سبيل المثال Stiglitz J, 2002). ثانيًا، تبين من خلال الممارسة أن التركيز على الاستثمار باعتباره العامل الحاسم في تحفيز النمو مجانب للصواب، وأن هناك عوامل متعددة ومعقدة تؤثر في مستوى النمو الذي تحققه البلدان المستفيدة من المساعدة من أجل التنمية (Easterly W, 2001). وهو ما تجلى على الخصوص بالنسبة للمساعدة الإنمائية الرسمية، حيث خلصت دراسة حول تأثير هذه الأخيرة على النمو خلال ثلاثة عقود إلى غياب هذا التأثير أو ضعفه، بل حتى طابعه السلبي (Shahid Yusuf with Deaton A, Dervis K, Easterly W, Ito T, Stiglitz E, 2009).

أما العامل الثالث، فيتمثل في الأزمة المالية العالمية لسنتي ٢٠٠٨–٢٠٠٧ التي أبانت بشكل لافت عن عدم صحة مقولة أن ميكانزمات السوق قادرة على أن تصحح نفسها دون حاجة لتدخل الدولة. والحال أن اللجوء إلى الحلول ذات الطبيعة الكينزية هو ما مكن من إنقاذ القطاع البنكي والمالي بالبلدان الرأسمالية المتقدمة. بالمقابل، كان لهذه الأزمة آثارًا كارثية على أوضاع الفئات المستضعفة والمتوسطة في الشمال والجنوب على حد سواء، مما دفع هذه الفئات إلى مقاومة النموذج النيوليبرالي وساهم في اندلاع العديد من الانتفاضات الشعبية كان أبرزها اندلاع الثورات العربية سنة ٢٠١١. في هذه الظروف وتزامنًا مع صعود الجنوب الذي عرضنا له سابقًا، أصبحت الدول "النامية" بالجنوب تنجذب للدول الصاعدة كونها تمثل بديلا عن المساعدة الإنمائية في شكلها التقليدي كما تمارسها الدول المانحة من الشمال. بالإضافة إلى هذا، سيساهم هذا التقارب في إعطاء نفس جديد للتعاون جنوب–جنوب الذي تم إرساء مبادئه في الخمسينات والستينات من القرن الماضي. من جهة أخرى، يشكل هذا التحول الجيوسياسي فرصة سانحة للدول الصاعدة لتعزيز حضورها ومكانتها على الصعيدين الإقليمي والدولي بغية تغيير ميزان القوى في اتجاه عالم متعدد الأقطاب. وإذا كان من السابق لأوانه الحديث عن نموذج بديل للتعاون الإنمائي يستمد تصوره من مقاربة مختلفة لقضايا التنمية والتعاون الدولي، فإن تجارب بعض بلدان الجنوب قد تفيد في ملامسة بعض عناصره الآخذة في البروز. وما يتبادر إلى الذهن أولًا هو ما يعرف ب"توافق بكين" الذي يعتبر بأنه لا يوجد نموذج واحد قابل للتعميم ولا يوجد حل واحد لمشاكل التنمية، ذلك أن الدول التي نجحت في الخروج من التخلف هي التي لم تطبق "توافق واشنطن" بل استلهمت طريقها إلى التنمية من مختلف التجارب التنموية، خاصة الموجة الحديثة من النماذج التنموية الآسيوية على وجه التحديد. وبصفة أدق، يعتبر "توافق بكين" بأن تحقيق التنمية رهين بالتوفر على رؤية ومشروع وطني بعيد المدى تلعب فيه الدولة التنموية دورًا محوريًا ويركز على الأولوية القصوى للابتكار التكنولوجي في خدمة صناعة أقل تلوثًا. ومن المبادئ الأساسية كذلك لهذا التوافق استقلالية وتقرير المصير الدول في مواجهة القطب الرئيسي المهيمن عالميا – الولايات المتحدة. إن الصعود الاقتصادي الناجح للصين مقابل فشل الدول التي اعتمدت "توافق واشنطن" وسعيها الحثيث لتعزيز مكانتها على الصعيد الإقليمي والعالمي جعلها تربط علاقات للتعاون جنوب–جنوب مختلفة في عدد من الجوانب مقارنة مع المقاربة التقليدية التي تعتمدها بلدان الشمال في هذا المجال.

من جهتها، اعتمدت الهند على مقاربة بنيوية لاقتصادات دول الجنوب لرسم استراتيجية التعاون من أجل التنمية التي تبنتها (أنظر Indian Development Cooperation, 2016). وتعتبر هذه المقاربة أن هناك عقبات تتعلق بضعف القدرات الإنتاجية والعرض تمنع دول الجنوب من الإقلاع الاقتصادي، خاصة في قطاعات الزراعة، والصناعة، والخدمات، والبنيات التحتية والمرافق الاجتماعية. بالتالي يتعين على سياسة التعاون الإنمائي أن تستجيب لطلب وخصائص بلدان الجنوب وأن تشجع على إعادة توزيع الدخل من خلال إحداث مشاريع صغيرة محدثة لفرص العمل بمناطق معينة داخل البلد المعني. إن هذه المقاربة تتعارض مع سياسة المساعدة الإنمائية الرسمية المعتمدة من طرف بلدان الشمال التي تنبني على المشروطية، خاصة ما يتعلق بالتركيز على التوازنات الماكرو اقتصادية ومحاربة التضخم كمدخل أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي.

نستخلص مما سبق أن البلدان الصاعدة ستتبنى مقاربة مختلفة للتعاون جنوب–جنوب مقارنة مع ما هو سائد في أدبيات وممارسات دول الشمال المنضوية تحت لواء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويوضح المربع رقم ١ أوجه الاختلاف والالتقاء بين المقاربتين. فعلى مستوى المبادئ المعيارية، تؤكد وثيقة نيروبي على احترام السيادة الوطنية والشراكة بين الأنداد وغياب المشروطية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية والمنفعة المتبادلة. بالمقابل، تتقاطع المقاربتان على مستوى المبادئ العملية بتركيزهما على المساءلة المتبادلة والشفافية، وفعالية التنمية وضرورة تنسيق المبادرات القائمة على النتائج ونهج أصحاب المصلحة.

٤.١ من أجل مقاربة جديدة لتقييم نوعية وآثار التعاون الإنمائي جنوب-جنوب

من الصعب الحديث عن وجود مقاربة أو إطار موحد لتقييم آثار ونوعية التعاون الإنمائي جنوب– جنوب بالنظر حداثة الاهتمام بهذا الموضوع مقارنة مع التراكمات المسجلة على صعيد المساعدة الإنمائية كما بلورتها اللجنة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. لهذا، سنعرض لبعض المحاولات التي اقترحها باحثون وأكاديميون من دول الجنوب للإحاطة بالموضوع.

- إشكالية التعريف

يعتبر التعاون الإنمائي جنوب–جنوب أشمل من المساعدة الإنمائية الرسمية التي تعتمدها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حيث تشمل كذلك مهمات حفظ السلام، وشطب الديون، والمنح الدراسية، والمعونة الإنسانية ومساعدة اللاجئين، والتسهيلات التجارية وإجراءات تحفيز الاستثمار. وتجدر الإشارة إلى أن تعريف التعاون الإنمائي جنوب–جنوب يتطلب بعض المرونة لأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وظروف بلدان الجنوب.

- قياس التعاون الإنمائي جنوب-جنوب

هناك عدة صعوبات تقف أمام أية محاولة لقياس التعاون الإنمائي جنوب–جنوب، أولها عدم توفر المعلومات الضرورية، وهذا يعود إلى ضعف البناء المؤسسي المهتم بالتعاون الإنمائي أو لأسباب سياسية في العديد من بلدان الجنوب. ثانيًا، بعض دول الجنوب مثل البرازيل أو الهند تعترض على إعطاء قيمة نقدية لمساهماتها الإنمائية لأنها تؤدي إلى التقليل من قيمتها أو لا تعكس روح التضامن التي ينبني عليها التعاون جنوب–جنوب (Di Ciommo M, 2017).

ويعود التقليل من قيمة التعاون الإنمائي جنوب–جنوب إلى كون أسعار السلع والخدمات متدنية مقارنة مع الدول الرأسمالية المتقدمة، وهذا ما قد يؤدي إلى استصغار الدعم الإنمائي المقدم من طرف دول الجنوب (ينطبق هذا الاحتمال على الخصوص بالنسبة للتعاون الفني وتبادل الخبرات بين دول الجنوب). لهذا، هناك مقترحات بديلة ترمي إلى التركيز على مخرجات ونتائج التعاون الإنمائي جنوب–جنوب عوض التركيز على مدخلاته فقط، مما سيعطي صورة أشمل لهذا التعاون ويظهر قيمته المضافة ومساهمته في نماء البلدان الشريكة. غير أن مناهج التتبع الرسمية للتعاون الإنمائي لا توفر هذه المعلومات.

- تقييم أثر التعاون الإنمائي جنوب-جنوب

يطرح التطرق إلى تقييم أثر التعاون الإنمائي جنوب–جنوب عدة إشكاليات تجعله صعب المنال، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار عدم توفر المعطيات وغياب تعريف موحد ومتعارف عليه للتعاون الإنمائي جنوب–جنوب. تتعلق الإشكالية الأولى بمدى ملاءمة مصطلح "الإدارة القائمة على النتائج" المعتمدة من طرف المانحين التقليديين للمساعدة الإنمائية لتقييم البرامج الإنمائية للتعاون جنوب–جنوب نظرًا لطابعها التكنوقراطي وتركيزها على الجوانب التقنية للتخطيط وإعداد التقارير. غير أن هذه النقائص لم تمنع بلدان الجنوب الصاعدة من استعمال "الإدارة القائمة على النتائج" لتقييم أثر برامجها الإنمائية وتدخلاتها في بلدان الجنوب. لهذا، يرى بعض الخبراء أنه يستحسن استعمال هذه المقاربة مع إدماجها في مفهوم "المنفعة المتبادلة" الذي يميز التعاون الإنمائي جنوب–جنوب. ومن شأن هذه الإضافة أن تجعل تقييم الأثر يطال البلد "المانح" والبلد "المستفيد" على حد سواء، عكس ما هو جار به العمل في التعاون شمال–جنوب حيث يقتصر تقييم الأثر الإنمائي على البلد المستفيد من المساعدة الإنمائية الرسمية (NeST Africa, 2015).

أما الإشكالية الثانية، فتتمثل في المعايير التي ينبغي اعتمادها لتقييم الأثر الإنمائي للتعاون جنوب–جنوب. فمعلوم أن المانحين الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يعتمدون على خمس معايير قياسية لتقييم البرامج الإنمائية وهي الملاءمة، والفعالية، والكفاءة، والتأثير، والاستدامة. والسؤال المطروح هو مدى ملاءمة هذه المعايير لتقييم أثر التعاون الإنمائي جنوب–جنوب الذي يختلف جوهريا عن التعاون شمال–جنوب. لهذا بادرت بعض الدول كالهند إلى اقتراح شبكة جديدة لمعايير تقييم الأثر التالية (NeST Africa, 2015):

– تمكين المجموعات المحلية، والمواطنين، والدول الشريكة،
– بناء الثقة وسط المجموعات المحلية وبين المواطنين، وداخل الدول الشريكة نفسها،
– المنفعة المتبادلة بالنسبة للمواطنين، والمجموعات المحلية، والدول الشريكة،
– الأثر بالنسبة للمجموعات المحلية، والمواطنين، والدول الشريكة،
– وأخيرًا، مدى استدامة الموارد الاجتماعية والبشرية والطبيعية، والبيئية والسياسية في الدول الشريكة .

أما الإشكالية الثالثة، فترتبط بمنهجية تقييم الأثر الإنمائي إذ تتوزع الآراء بين مؤيد للمناهج الكمية وآخرون يميلون إلى اعتبار المناهج النوعية نظرا لصغر حجم مشاريع التعاون الإنمائي جنوب–جنوب. لهذا، تعتبر المناهج المختلطة أكثر ملاءمة لتقييم الأثر التنموي لهذا التعاون، كما يحبذ اعتماد المناهج التشاركية لأنها تفتح المجال لتقييم مشترك للأثر يشرك كل أصحاب المصلحة. وفي ظل ندرة المعطيات حول التعاون جنوب–جنوب، يبقى اللجوء إلى دراسة الحالات أسهل الطرق وأكثرها استعمالا لتقييم الأثر الإنمائي للتعاون جنوب–جنوب.

** إطار تحليلي لتقييم نوعية (أو جودة) التعاون الإنمائي جنوب–جنوب

فيما يلي، أهم عناصر الإطار التحليلي لتقييم نوعية التعاون الإنمائي الذي قدمه بشاراتي وروحاني وريوس (Besharati, N.A., Rawhani, C., & Rios, O.R. 2017)، ويتكون من خمسة أبعاد و٢٠ مؤشرًا كما هو مبين في الجدول رقم ٣.

- البعد الأول يتعلق بالملكية الوطنية الدامجة التي تتألف من خمسة مؤشرات هي: "شراكات تضم كل أصحاب المصلحة" (المؤشر رقم ١)، وهذا راجع لكون التعاون جنوب–جنوب يعتمد في معظم الحالات على العلاقات بين الحكومات، لهذا يجب التأكيد على أهمية إشراك كل أصحاب المصلحة، بمن فيهم الجهات الفاعلة غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. نفس الأمر يسري على "تضمينية محورها الناس" (المؤشر رقم ٢)، وهذا يعني أن تسعى كل أنشطة التعاون جنوب–جنوب إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للفئات الأكثر فقرًا وحرمانًا. ومن شأن أخذ هذين المؤشرين بعين الاعتبار ضمان اتساق التعاون جنوب–جنوب مع الحاجيات والأولويات الوطنية للبلدان الشريكة (المؤشر رقم ٣). كما ينبغي ألا يتضمن التعاون الإنمائي جنوب–جنوب أية قيود قد تضر بسيادة البلد الشريك (المؤشر رقم ٤).
- البعد الثاني يتمثل في "الأفقية"، بما يعني المساواة بين البلدين الشريكين وغياب أية تراتبية بينهما. في هذا الإطار، تبرز أهمية المنفعة المتبادلة (المؤشر رقم ٥)، والتشاركية في عملية اتخاذ القرار واقتسام الموارد (المؤشر رقم ٦). كذلك، تعتبر "الثقة والتضامن" (المؤشر رقم ٧) من الأهمية بمكان لتأكيد "الأفقية"، وهو ما يمكن قياسه مثلًا بتواتر ونوعية التواصل بين البلدين الشريكين وعمق العلاقات الثنائية. ومن مكونات التعاون جنوب–جنوب حسب نفس الإطار التحليلي وجود "تحالفات سياسية عالمية (المؤشر رقم ٨) على شكل مواقف مشتركة تتبناها البلدان الشريكة في المحافل الدولية مثلًا.
- يسعى البعد الثالث المتعلق بـ"الاعتماد على الذات والاستدامة" إلى الحد من التبعية الخارجية. وهو ما يمكن تحقيقه عبر تقوية القدرات المحلية (المؤشر رقم ٩)، ونقل المعرفة والتكنولوجيا الملائمة (المؤشر رقم ١٠). ومن شأن "التعبئة القصوى للأجهزة والموارد المحلية" (المؤشر رقم ١١)، وتوليد الإمكانيات المالية من الداخل (المؤشر رقم ١٢) أن تساعد البلدان "المستفيدة" على توفير الموارد الضرورية لتمويل العملية التنموية.
- يتركز البعد الرابع على "المساءلة والشفافية". وهذا مرتبط بوجود "أنظمة كافية لتدبير المعطيات وإعداد التقارير" (المؤشر رقم ١٣)، مما يحيل إلى توفر الإرادة السياسية لجمع وتحليل ونشر المعلومات حول مذكرات التفاهم والاتفاقيات وكذلك تنفيذ المشاريع. كما يقتضي توفر نظام للمتابعة والتقييم فعال (المؤشر رقم ١٤)، وضمان ولوج كل أصحاب المصلحة لهذه المعطيات (المؤشر رقم ١٥) ضمانًا للشفافية. كذلك، من شأن تعزيز الشفافية المتعلقة بالتعاون جنوب–جنوب وتوفر آليات للمراجعة المشتركة أن تفضي إلى إعمال "المساءلة المتبادلة" (المؤشر رقم ١٦).
- يتعلق البعد الخامس والأخير بـ" الكفاءة العامة" للتعاون جنوب–جنوب بما يحقق الأهداف الإنمائية المتوخاة. ويقاس هذا البعد من خلال خمسة مؤشرات. أولا، "المرونة والتكيف مع البيئة المحلية" من أجل الاستجابة للحاجيات والأولويات المعبرة عنها من طرف البلدان الشريكة (المؤشر رقم ١٧). ثانيًا، تعتبر الكفاءة في إنجاز وتنفيذ المشاريع مع التحكم في عاملي الزمن والتكاليف (المؤشر رقم ١٨) من نقط القوى على مستوى التعاون جنوب–جنوب. كما ترتبط الكفاءة بالتنسيق والتكامل داخل الجهاز (أو الأجهزة) المكلف بالتعاون جنوب–جنوب وفي علاقته بالبلدان الشريكة (المؤشر رقم ١٩). أخيرًا وليس آخرًا، يقتضي تحقيق الأهداف الإنمائية تعزيز الاتساق والتعاون بين بلدان الجنوب فيما يتعلق بسياسات التجارة والاستثمار والأمن والهجرة (المؤشر رقم ٢٠).

الجدول ٤: إطار تحليلي لتقييم الشراكة الإنمائية بين الصين وباكستان

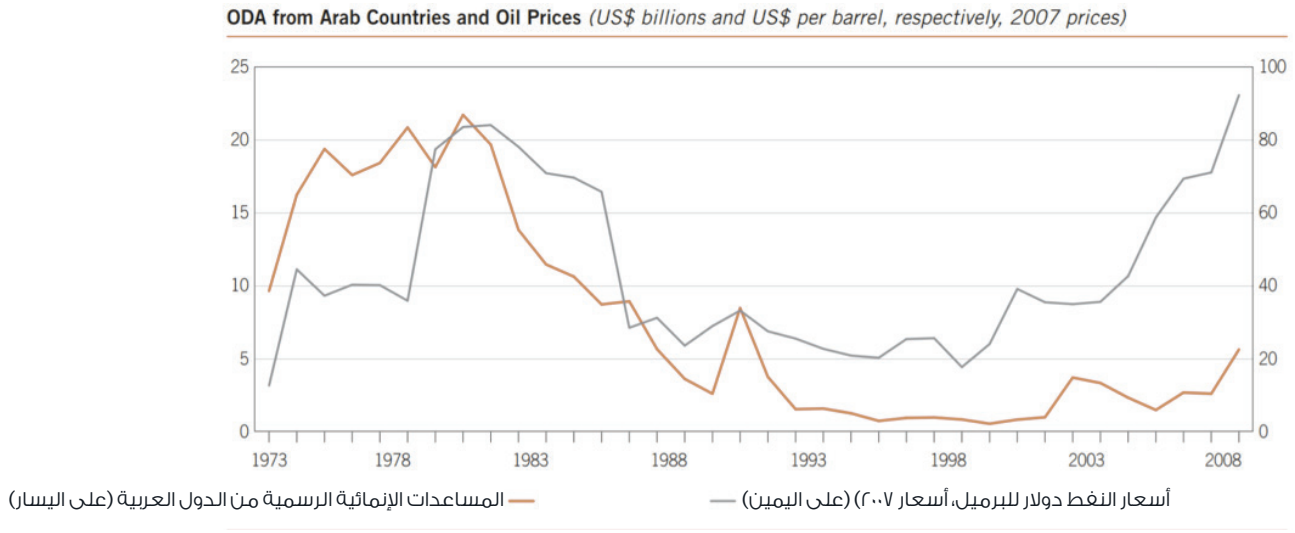
الأبعاد	الملكية الوطنية الشاملة	أفقيًا	الاعتماد على الذات	المساءلة والشفافية	كفاءة التنمية
المؤشرات	(١) الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين	(٥) المنفعة المتبادلة	(٩) بناء القدرات	(١٣) إدارة البيانات وإعداد التقارير	(١٧) المرونة والتكيف
	(٢) الشمولية المرتكزة على الناس	(٦) القرارات والموارد المشتركة	(١٠) نقل المعرفة والتكنولوجيا	(١٤) أنظمة المراقبة والتقييم	(١٨) كفاءة الوقت والتكلفة
	(٣) يحركها الطلب	(٧) الثقة والتضامن	(١١) استخدام أنظمة الدولة ومواردها البشرية	(١٥) الشفافية والوصول إلى المعلومات	(١٩) التنسيق الداخلي والخارجي
	(٤) عدم المشروطية	(٨) التحالفات السياسية العالمية	(١٢) توليد الإيرادات المحلية	(١٦) المساءلة المتبادلة والتقييمات مشتركة	(٢٠) اتساق السياسات من أجل التنمية

المصدر: بشاراتي وآخرون.

٢.١ حجم العون الإنمائي

يعتبر التعاون الإنمائي أحد أهم أوجه التعاون جنوب– جنوب سواء فيما بين الدول العربية أو في علاقة هذه الأخيرة مع باقي بلدان الجنوب. وقد ظهر هذا التعاون بشكل جلي خلال السبعينات من القرن الماضي حيث وفرت الطفرة النفطية موارد مالية كبيرة للدول العربية النفطية التي سخرت جزءا منها للمساعدة من أجل التنمية. ويتضح من الرسم البياني رقم العلاقة الوطيدة بين تطور العون الإنمائي العربي ومستوى الأسعار العالمية للنفط حيث بلغ ذروته في سنة ١٩٨١–١٩٨٠. لقد بلغ حجم المساعدة الإنمائية الرسمية (أي إجمالي التزامات المساعدات الإنمائية المقدمة من طرف الدول العربية المانحة) والمساعدة المقدمة من مؤسسات مجموعة التنسيق (البنك الإسلامي للتنمية، صندوق أبو ظبي للتنمية، صندوق الأوبك للتنمية، الصندوق السعودي للتنمية، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا، برنامج الخليج العربي للتنمية– أجفند، صندوق النقد العربي، وصندوق قطر للتنمية، بالإضافة إلى تمويلات تنموية أخرى بشروط تفضيلية معدل سنوي يقدر ب ٦.٣ مليار دولار ما بين سنتي ٢٠١١ و٢٠١٥ (يتعلق الأمر بالإنفاق الصافي). جل الإحصائيات المتضمنة في هذا الفصل مأخوذة من (OECD, 2017).

الشكل ٧: المساعدات الإنمائية الرسمية من الدول العربية واسعار النفط (مليار دولار ودولار للبرميل، اسعار ٢٠٠٧)

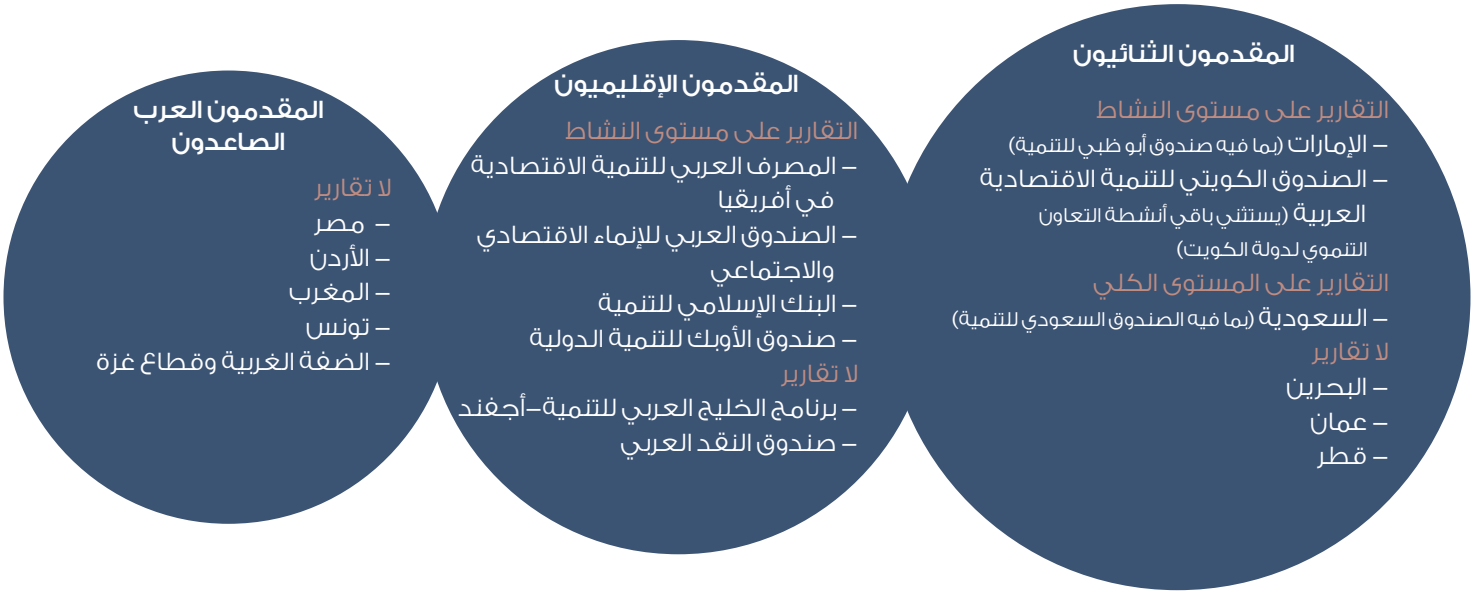


وعلى سبيل المقارنة، خصصت البلدان المنضوية تحت لواء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية– وهو ناد يضم البلدان الرأسمالية الغنية– ١٣.٣ مليار دولار للمساعدة الإنمائية خلال نفس الفترة. وتمثل المساعدة الإنمائية العربية ٤٧٪ من إجمالي التعاون الإنمائي المقدم من طرف البلدان المانحة التي لا تنتمي إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتعتبر المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر من أكبر الدول المانحة للمساعدة الإنمائية على الصعيد الثنائي إذ تجاوزت مساهماتها ٠.٧٪ من الدخل القومي الخام.

٢.٢ المانحون

يبين شكل ٨ خريطة البلدان والمؤسسات العربية المانحة للمساعدة الإنمائية. وسنركز في هذه الفقرة على البلدان الرئيسية المانحة للمساعدات وكذلك على المؤسسات المالية الوطنية والإقليمية العربية.

الشكل ٨: مقدمو التعاون الإنمائي العرب

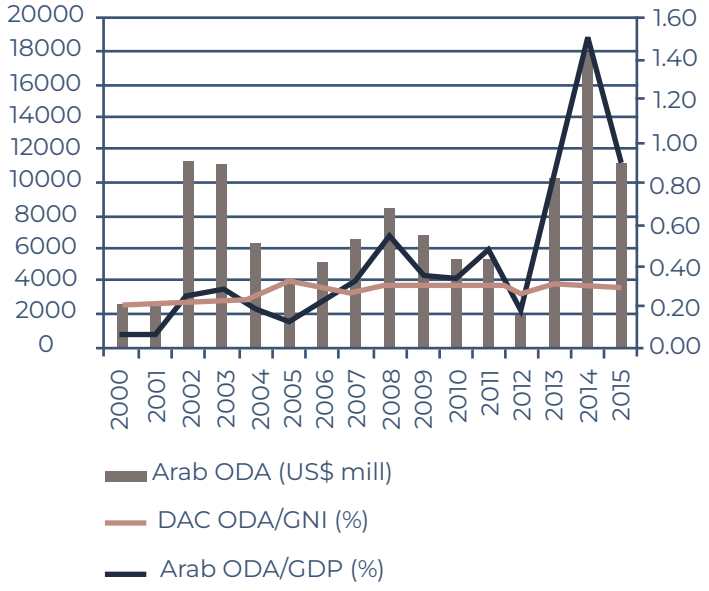


المصدر: OECD, 2017

١.٢.٢ التعاون الإنمائي الثنائي

عرفت المساعدة الإنمائية المقدمة من طرف دول مجلس التعاون الخليجي الرئيسية ارتفاعًا مضطردًا منذ الأزمة المالية العالمية (٢٠٠٨–٢٠٠٧)، سواء بالقيمة المطلقة أو النسبية (الشكل ٩) (World Bank, 2018)، وقد انتقلت حصة هذه البلدان مقارنة مع إجمالي المساعدة الإنمائية المقدمة من الدول الرأسمالية الغنية من ٢.٨٪ خلال الأربع سنوات قبل الأزمة العالمية إلى ٤.٠٪ خلال فترة الأزمة (٢٠١٠–٢٠٠٨) إلى ٧.٥٪ خلال الفترة التي تلت الربيع العربي (٢٠١٥–٢٠١١). من جهة أخرى، تضاعف المعدل السنوي لحجم المساعدة المقدمة من طرف الكويت، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة خلال الأزمة المالية العالمية، ثم غداة الربيع العربي. وقد وصلت هذه المساعدة إلى ذروتها في ٢٠١٤ حيث بلغت ١٩ مليار دولار أمريكي. وتعتبر المملكة العربية السعودية أكبر البلدان المانحة حيث مثلت حصتها ٦٥٪ من إجمالي المساعدة المقدمة من طرف بلدان مجلس التعاون الخليجي الثلاث خلال الفترة ٢٠١٥–٢٠١١، متبوعة بالإمارات العربية المتحدة (٣٣٪)، والكويت (٢٪). وتمر النسبة الأكبر من المساعدة الإنمائية المقدمة من طرف هذه البلدان عبر القنوات الثنائية ويتم توفيرها على شكل منح (٩٠٪).

الشكل ٩: إجمالي صافي صرف المساعدة الإنمائية الرسمية للكويت والسعودية والإمارات



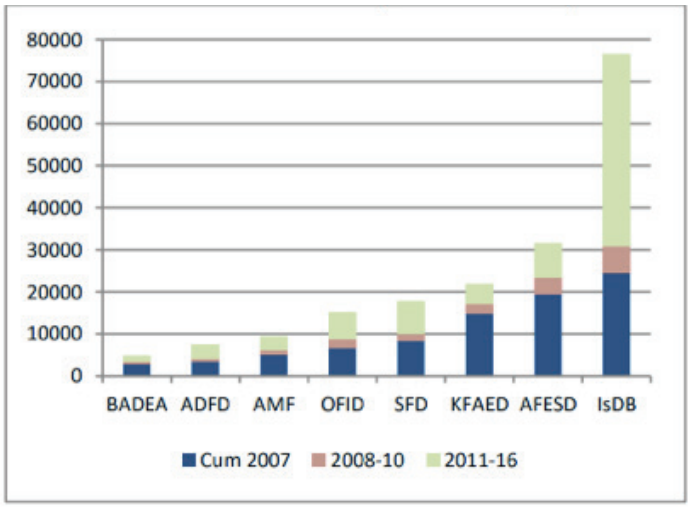
المصدر: World Bank, 2018

تتألف الصناديق الإقليمية من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (١٩٦٧)، وصندوق النقد العربي (١٩٧٦). وتتكون الصناديق الوطنية من الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية (١٩٦١)، وصندوق أبوظبي للتنمية (١٩٧١)، والصندوق السعودي للتنمية (١٩٧٤). أخيرًا، هناك المؤسسات التمويلية الدولية وهي البنك الإسلامي للتنمية (١٩٧٥) الذي تموله الدول العربية بنسبة ٧٠٪، وصندوق الأوبك للتنمية (١٩٧٦) الذي يستمد موارده بنسبة الثلثين من سبع دول عربية نفطية. وقد شكلت هذه المؤسسات المالية "مجموعة التنسيق" من أجل تعزيز التعاون بينها وتنسيق المساعدة الإنمائية العربية، وتجنب الازدواجية عند منح القروض. وتوفر هذه الصناديق قروضًا بشروط ميسرة، تتمثل في انخفاض سعر الفائدة وطول فترتي السماح والسداد، بالإضافة إلى ارتفاع على نسبة عنصر المنح، والذي يصل إلى نسبة ٤٥٪ متفوقا بشكل محسوس على عنصر المنح في التمويل المتاح من مصادر دولية.

عملت المؤسسات المالية الوطنية والإقليمية العربية على الرفع من المساعدة الإنمائية التي تقدمها تفاعلًا مع الأزمة المالية العالمية وانتفاضات الربيع العربي (شكل ٩)، خاصة منذ سنة ٢٠١٣. هكذا، عرف المعدل السنوي لالتزامات هذه المؤسسات زيادة فاقت الضعف (أكثر من ١٠٠٪) خلال الفترة ٢٠١١–٢٠١٦، مقارنة مع الفترة ٢٠٠٨–٢٠١٠، إذ انتقل هذا المعدل من ٧.٤ مليار دولار أمريكي سنة ٢٠١٠ إلى مستوى قياسي لم يبلغه فيما قبل ويقدر ٢٠ مليار دولار سنة ٢٠١٦.

وفر البنك الإسلامي للتنمية الجزء الأكبر من المساعدة الإنمائية (٥٦.٥٪) خلال الفترة ٢٠١١–٢٠١٦، متبوعًا بالصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (١٠.٢٪). ثم الصندوق السعودي للتنمية (٩.٧ ٪)، فصندوق الأوبك للتنمية (٧.٩٪).

الشكل ١٠: التزامات المؤسسات المالية العربية الوطنية والإقليمية (بملايين الدولارات)

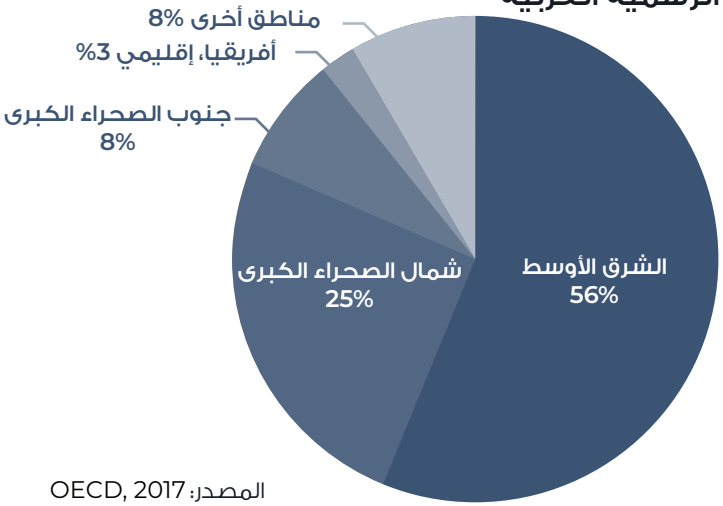


المصدر: World Bank, 2018

٣.٢ لمستفيدون

تركز البلدان والمؤسسات العربية المانحة تدخلاتها في المنطقة العربية، ذلك أن ٨١٪ من المساعدة الإنمائية المقدمة من طرف سبعة مانحين عرب رئيسيين تم تخصيصها لهذه المنطقة (الشكل ١١).

الشكل ١١: التوزيع الإقليمي للمساعدات الإنمائية الرسمية العربية



المصدر: OECD, 2017

ويتبين من الجدول رقم ٤ أن مصر هي المستفيد الأول من المساعدة الإنمائية العربية الثنائية خلال الفترة ٢٠١١–٢٠١٥ بنسبة ٣٣.٥٪، متبوعة بالمغرب (٥.٨٪)، والأردن (٥.٣٪)، ثم اليمن (٥.٠٪)، فيما حصلت باقي البلدان العربية مجتمعة (السودان، موريتانيا، لبنان، تونس وفلسطين) على ٨.٢٪.

الجدول ٤: أكبر ١٠ شركاء للمستفيدين العرب - (المعدل السنوي ٢٠١١-٢٠١٥، إجمالي الصرف الثنائي، مليون دولار أميركي، أسعار ٢٠١٥ الثابتة)

الشركاء	القيمة	الحصة
مصر	2,624	33.5%
المغرب	373	5.8%
الأردن	337	5.3%
اليمن	322	5%
السودان	181	2.8%
باكستان	123	1.9%
موريتانيا	103	1.6%
لبنان	87	1.4%
تونس	83	1.3%
الضفة الغربية وقطاع غزة	72	1.1%
المجموع	4305	59.7%

المصدر: OECD, 2017

ويلاحظ نفس التركيز بالنسبة لتدخلات المؤسسات المالية العربية، حيث تستحوذ البلدان الخمس الأوائل على ٤٠٪ من إجمالي المساعدة الإنمائية التي قدمتها خلال العشرين سنة الأخيرة والعشر الأوائل على ٦٠–٥٥٪ (World Bank, 2018, p.3). وقد تشكلت لائحة العشر الأوائل من سبعة بلدان عربية زائد بنغلادش وباكستان وتركيا. أما في سنة ٢٠١٦، فقد كان الاستحواذ من نصيب ثلاثة بلدان عربية (مصر وعمان والمغرب) وسبع بلدان غير عربية (بما فيها صربيا وتركمانستان).

٤.٢ دعم تمييزي للبلدان التي طالها الربيع العربي

قامت بلدان مجلس التعاون الخليجي والمؤسسات الإقليمية بتقديم مساعدات مالية كبيرة لخمسة من البلدان التي عرفت انتفاضات شعبية إبان الربيع العربي، وهي مصر، والمغرب، وتونس، واليمن. وقد تم تأكيد من خلال المساهمة الوازنة لهؤلاء الأطراف فيما يعرف بـ"شراكة دوفيل".

هكذا، بلغ إجمالي المساعدة المالية المقدمة من بلدان الخليج ٣٠ مليار دولار ما بين تموز/يوليو ٢٠١٣ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦. كما تعهدت بلدان الخليج (الكويت، قطر، السعودية، والإمارات العربية المتحدة) في سنة ٢٠١١ بتقديم دعم مالي استثنائي للمغرب والأردن قدره ٥ مليارات لكل منهما تصرف على مدى خمس سنوات. نفس التعهد قدم من طرف بلدان الخليج العربي بتقديم مساعدة مالية خاصة تقدر بحوالي ٤ مليار دولار سنة ٢٠١٦. أخيرًا وليس آخرًا، منحت هذه البلدان الخليجية ٤.٧ مليار دولار لليمن في الفترة ٢٠١٤–٢٠١٢ (أي قبل الحرب)، تحملت المملكة العربية السعودية نصفها تقريبًا (٢.٢ مليار دولار).

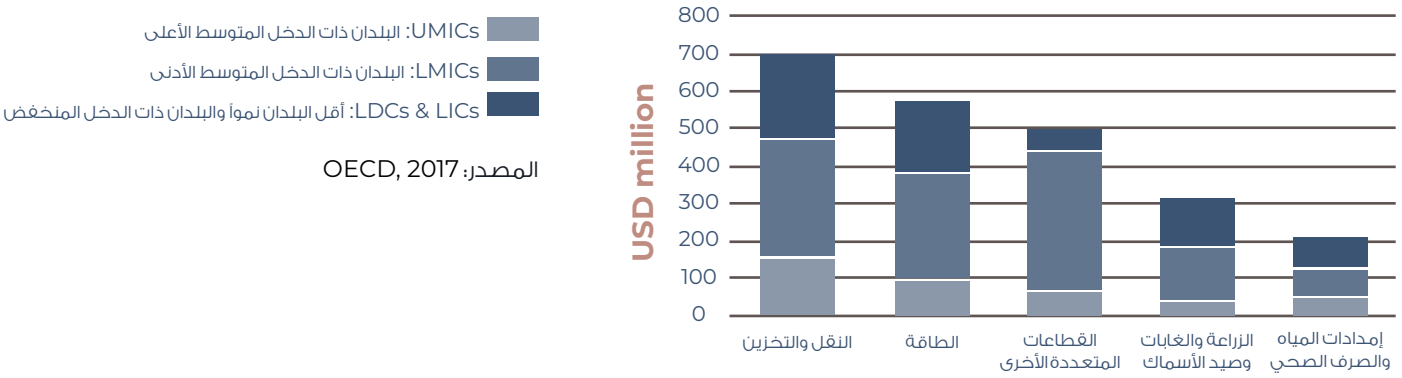
من جهتها، قدمت المؤسسات المالية الوطنية والإقليمية قرابة ٣٠٪ من مساعداتها الإنمائية خلال الفترة ٢٠١١–٢٠١٦ للبلدان التي طالها الربيع العربي، علما بأن مصر استفادت لوحدها من نصف هذه المساعدات. وقد سجل هذا الدعم المالي الإنمائي معدل زيادة سنوية قدر بـ٦٨٪ مقارنة مع ما كان عليه الوضع قبل اندلاع الأزمة المالية العالمية. ويأتي البنك الإسلامي للتنمية على رأس المؤسسات المالية الداعمة بنسبة ٣٩٪، ثم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (٢٢٪) من جهتها، خصصت المؤسسات المالية الوطنية الجزء الأكبر من مساعداتها المالية لمصر (الصندوق السعودي والصندوق الكويتي) والأردن (حالة صندوق أبو ظبي).

بقي الإشارة إلى أن أقل من خمس المساعدة الإنمائية العربية (١٩٪ حسب الرسم رقم ٣) لبلدان خارج المنطقة العربية، وتخص أساسًا أفريقيا جنوب الصحراء (١١٪ من إجمالي المساعدة الإنمائية العربية).

٥.٢ التوزيع القطاعي للمساعدة الإنمائية العربية

هناك خمس قطاعات تستأثر بـ٧٨٪ من المساعدة الإنمائية التي توفرها ثماني أكبر مانحين من بلدان ومؤسسات مالية عربية (شكل ١٢).

الشكل ١٢: القطاعات الخمسة لإجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية العربية - المعدل السنوي ٢٠١٥-٢٠١١، إجمالي الصرف الثنائي، مليون دولار أميركي، أسعار ٢٠١٥ الثابتة



المصدر: OECD, 2017

ويحظى قطاع النقل والتخزين بالأولوية (٢٤٪)، متبوعًا بقطاع الطاقة (١٩٪)، ثم الفلاحة والغابات والصيد البحري (١١٪)، فقطاعي المناجم والبناء. أما ١٧٪ الباقية، فيوجه الجزء الأكبر منها للتنمية الحضرية. وتجدر إثارة الانتباه إلى اهتمام المؤسسات المالية الوطنية والإقليمية العربية لا يقتصر على تمويل الأنشطة القطاعية،بل يتعداه إلى دعم برامج "الإصلاح الاقتصادي، علما أن صندوق النقد العربي يوجه تدخلاته حصرا لدعم ميزان المدفوعات وبرامج التكييف الهيكلي، على منوال ما يقوم به صندوق النقد الدولي على الصعيد العالمي.

٦.٢ ملاحظات تقييمية للعون الإنمائي العربي

لا شك إن للتعاون الإنمائي العربي جوانب إيجابية لعل أهمها يتمثل في المساهمة الفعالة في تمويل عدد من المشاريع في القطاعات الأساسية في الدول العربية فضلا عن مساهمتها في الحد من الاختناقات التي تعاني منها الدول والمساهمة في بناء القدرات البشرية والمؤسسية لهذه الدول. كما أن المساعدات الحكومية الثنائية تخصص في معظمها لتغطية العجز في الموازنات العامة للدول المتلقية للمساعدة الإنمائية، والوفاء بالتزاماتها الخارجية. كما تؤكد المؤسسات المالية الوطنية والإقليمية العربية على مساعدة الدول المستفيدة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدتها الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ لتحل محل الأهداف الإنمائية للألفية، وتؤكد حرصها على احترام الأولويات التنموية للدول المستفيدة بما في ذلك المشاريع في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة مع مراعاة احترام البيئة.

غير أن للتعاون الإنمائي العربي أبعاد جيوسياسية واضحة تحد من حمولته التنموية وتخدم بالأساس المصالح الاستراتيجية والاقتصادية للبلدان المانحة، وهي بلدان الخليج بالتحديد في الحالة العربية.

ودون الرجوع بعيدًا إلى الوراء، يلاحظ بأن ما يحكم حاليًا استراتيجية المملكة العربية السعودية – وهي أكبر بلد عربي مانح للمساعدة التنموية – بالمنطقة العربية هو ضرورة احتواء موجة الربيع العربي ومخلفاته باعتبار هذا الأخير يشكل تهديدًا حقيقيًا على المدى القصير والمتوسط للاستقرار الداخلي للملكيات المحافظة في الخليج العربي وبقائها على المدى البعيد. كما أن الربيع العربي مكّن حركة الإخوان المسلمين من الوصول إلى السلطة في عدد من البلدان العربية، مما شكل تهديدًا صريحا للمذهب الوهابي الذي يعتبر من الركائز التي بنيت عليها المملكة العربية السعودية منذ نشأتها (أنظر Ennis C.A. and Momani B, 2013).

بالإضافة إلى ذلك عرف شرق المملكة العربية السعودية والبحرين وعمان احتجاجات شعبية أقلقت حكام بلدان الخليج العربي ودفعتهم إلى التدخل، إن في الخليج– حالة البحرين– أو في الدول العربية الأخرى التي عرفت انتفاضات شعبية واسعة. وهذا ما يفسر تركيز المساعدات الإنمائية على بلدان بعينها، وهي مصر والأردن والمغرب، علما أن البلدين الأخيرين هما ملكيتان وراثيتان. بالمقابل، لا تحظى البلدان الأقل نموًا (السودان، فلسطين، الصومال) أو تلك التي لها توجهات سياسية مخالفة لتلك السائدة في بلدان مجلس التعاون الخليجي بنفس الرعاية والاهتمام.

من جهة ثانية، تشكل الاعتبارات الدينية (نشر المذهب الوهابي)، إلى جانب الدوافع الاقتصادية عاملًا أساسيًا لتوجيه العون الإنمائي العربي– خاصة عبر البنك الإسلامي للتنمية– إلى بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، خصوصًا السينغال (أنظر Robert A.C, 2017).

على صعيد آخر، يؤشر الاهتمام الذي توليه البلدان والمؤسسات المالية الوطنية والإقليمية العربية لما اصطلح عليه بالإصلاحات الاقتصادية الهيكلية وانخراطها في "شراكة دوفيل" على إصرار المانحين العرب للمساعدة الإنمائية على الاستمرار في تمويل سياسات نيوليبرالية (أي سياسات تنبني على لبرلة الاقتصاد والخصخصة والاستقرار الماكرو اقتصادي) أبانت عن فشلها الذريع حيث كانت من الأسباب الرئيسية لاندلاع الثورات العربية في سنة ٢٠١١–٢٠١٠. والحال أن "شراكة دوفيل"، في الوقت الذي تلتزم فيه بالنهوض بقيم الديمقراطية، والحرية، والرخاء المشترك، تربط تقديم المساعدة الإنمائية بالتزام البلدان المستفيدة "باقتصاد السوق... والانخراط في الاقتصاد الإقليمي والعالمي من خلال تنمية التجارة وجذب الاستثمارات الأجنبية للمنطقة" (أنظر Ben Mustapha A, 2016).

من جهة أخرى، يشكل عدم قدرة البلدان العربية والمؤسسات المالية المانحة على الوفاء بالتزاماتها تجاه البلدان المستفيدة بسبب تقلبات أسعار المواد النفطية في السوق العالمية عائقًا كبيرًا أمام فعالية المساعدة الإنمائية ومعرقلًا للتنمية. كما أنه يرغم البلدان المستفيدة على اتخاذ إجراءات ترهق كاهل الفئات المستضعفة والمتوسطة من قبيل خفض الإنفاق العمومي أو زيادة الضغط الضريبي.

أخيرًا وليس آخرًا، يبين دعم البلدان والمؤسسات العربية المانحة لدول بعينها، خاصة تلك التي استطاعت القوى المضادة للثورة أن تسترجع مقاليد الحكم (حالة مصر على الخصوص التي رجعت فيها السلطوية بقوة بعد القضاء على حكم الإخوان المسلمين) عدم إيلاء أي اعتبار لحقوق الإنسان والحوكمة الجيدة التي تنادي بها الشراكة العالمية من أجل فعالية التنمية.

القسم الثالث: تجارب الاندماج الإقليمي العربي: حالة مجلس الخليج العربي واتحاد المغرب العربي

١.٣ مجلس التعاون الخليجي: الإنجازات والإخفاقات

١.١.٣ النشأة

تم إنشاء مجلس التعاون لدول الخليج العربية (يشار إليه فيما بعد بمجلس التعاون) سنة ١٩٨١ من طرف دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية ودول قطر والبحرين والكويت، إضافة إلى سلطنة عمان. وكانت الاعتبارات الأمنية (خاصة بعد ثورة الخميني بإيران وتواجد الأساطيل العسكرية والقواعد الأجنبية بالمنطقة) والتحديات الإقليمية من أبرز الدوافع للتعجيل بإقامة هذا الاتحاد. أضف إلى هذا أن الثروة النفطية أصبحت تسيل لعاب قوى إقليمية ودولية وتهدد بجعل دول الخليج العربي عرضة للأطماع السياسية الدولية.

توفر عوامل الوحدة من "قومية تدين بدين واحد"، وتراث حضاري مشترك، وقيم وعادات وتقاليد مشتركة أنظمة سياسية متقاربة كونها ملكيات وراثية. وقد تعززت كل هذه العوامل بالرقعة الجغرافية المنبسطة عبر البيئة الصحراوية الساحلية التي تحتضن سكان هذه المنطقة، ويسرت الاتصال والتواصل بينهم وخلقت ترابطًا بين سكان هذه المنطقة وتجانسًا في الهوية والقيم. كما فرضت التحديات الاقتصادية ضرورة تجاوز الكيانات الصغيرة لمواجهة المنافسة الدولية وتلبية طموحات شعوبها في التنمية الشاملة. لكل هذه الأسباب اتفقت دول مجلس التعاون على تحقيق اندماج إقليمي حقيقي وشامل للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وقد حظي المدخل الاقتصادي بالأولوية من خلال اعتماد الاتفاقية الاقتصادية الموحدة (تم إقرارها من طرف المجلس الأعلى في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨١). وترسم هذه الاتفاقية خطة العمل الاقتصادي المشترك ومراحل التكامل والتعاون الاقتصادي بين دول المجلس على منوال الاتحاد الأوروبي. وتشمل الاتفاقية الاقتصادية الموحدة على الخصوص:

– تحقيق المواطنة الاقتصادية لمواطني دول المجلس،
– تحقيق التكامل الاقتصادي بين دول المجلس بصفة تدريجية، بدءا بإقامة منطقة التجارة الحرة، ثم الاتحاد الجمركي، ثم استكمال السوق الخليجية المشتركة، وانتهاء بالاتحاد النقدي والاقتصادي، وإقامة المؤسسات المشتركة اللازمة لذلك،
– تقريب وتوحيد الأنظمة والسياسات والاستراتيجيات في المجالات الاقتصادية والمالية والجمركية،
– ربط البنى الأساسية بدول المجلس، لاسيما في مجالات المواصلات والكهرباء والغاز، وتشجيع إقامة المشاريع المشتركة.

٢.١.٣ الهياكل

عكس التجمعات الإقليمية الأخرى التي تلعب فيها المؤسسات فوق–الوطنية دورًا رئيسيًا، تتحكم الحكومات في كواليس القرار داخل مجلس التعاون. يتكون الهيكل المؤسساتي والتنظيمي من الأجهزة الأساسية التالية:
– المجلس الأعلى الذي يضم رؤساء الدول ويجتمع مرتين في السنة، ويقوم بوضع السياسة العليا لمجلس التعاون ويحدد الخطوط الرئيسية التي يسير عليها، كما يقوم بتعيين الأمين العام للمجلس. تؤخذ القرارات داخل المجلس الأعلى بإجماع الدول الأعضاء الحاضرة بالنسبة للمسائل الموضوعية وبالأغلبية فيما يخص المسائل الإجرائية.
– المجلس الوزاري ويتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء، ويعقد اجتماعاته مرة كل ثلاثة أشهر من أجل اقتراح السياسات ووضع التوصيات والدراسات والمشاريع. تم إحداث العديد من اللجان على الصعيد الوزاري (المالية والتعاون الاقتصادي، التعليم، الصحة، والقضايا الاجتماعية وتلك المتعلقة بالشغل) من أجل إعداد الدراسات واقتراح التوصيات للمجلس الأعلى.
– الأمانة العامة للمجلس: تمثل الجهاز الإداري والتنفيذي للمجلس وتضطلع بالإعداد لاجتماعات المجلس الأعلى والمجلس الوزاري ويحضر الدراسات والتقارير لهذا الغرض. كما يقوم بإعداد الدراسات الخاصة بالتعاون والتقارير ويسهر على تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الأعلى والمجلس الوزاري من قبل الدول الأعضاء. تتمتع الأمانة العامة طبقا للنظام الأساسي لمجلس التعاون بالاستقلال التام وتتوفر على ميزانية خاصة تساهم فيها الدول الأعضاء بنسب متساوية. وتشكل الأمانة العامة للمجلس بهذا المعنى رديفا للجنة الأوروبية داخل هياكل الاتحاد الأوروبي (التي تضم كذلك المجلس الوزاري، والبرلمان الأوروبي، ومحكمة العدل الأوروبية).

تجدر الإشارة إلى أن المجلس يتوفر على هيئات متخصصة مكلفة بتصميم وتنفيذ المعايير التقنية والتحكيم التجاري وتسجيل براءات الاختراع.

٣.١.٣ بعض المنجزات

منطقة التجارة الحرة (١٩٨٣-٢٠٠٣)

تمكن مجلس التعاون ما إقامة منطقة التبادل الحر من خلال التخفيف التدريجي للقيود التجارية حتى تزول كل الحواجز والرسوم الجمركية والقيود غير الجمركية فيما بين الدول الأعضاء، على أن تطبق هذه الإجراءات على المنتجات من منشأ خليجي. وقد ساعد على إنجاز عملية الانتقال إلى مرحلة التجارة الحرة ما يلي (انظر مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١١):
– السماح لمواطني الدول الأعضاء بمزاولة تجارة التجزئة والجملة بحلول ١٩٩٠،
– السماح للمؤسسات والوحدات الإنتاجية، في دول المجلس، بفتح مكاتب لها للتمثيل التجاري في أي دولة عضو،
– الموافقة على إقامة مركز التحكيم التجاري وإنشاء هيئة للتقييس (٢٠٠٢).

تسريع جهود التكامل الاقتصادي في بداية الألفية الثالثة

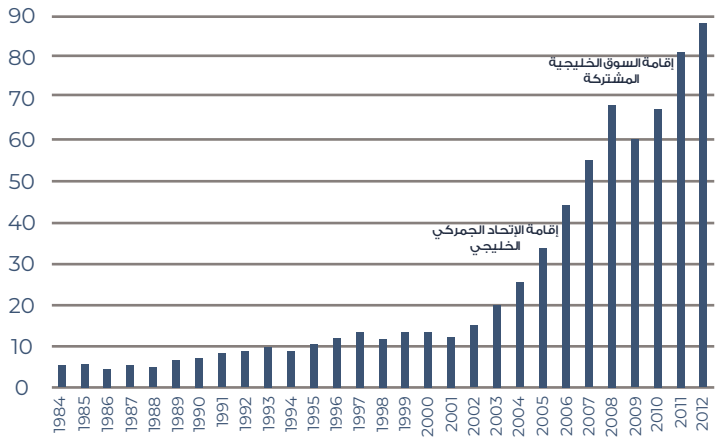
مع حلول الألفية الثالثة، صادق مجلس التعاون على نسخة جديدة للاتفاقية الاقتصادية الموحدة (٢٠٠١) تضمنت أو طورت نصوصًا كانت قائمة مثل الاتحاد الجمركي، والسوق الخليجية المشتركة، والاتحاد الاقتصادي والنقدي، والتعاون في مجال البنيات الأساسية وتنمية الموارد البشرية.

(أ) الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي (٢٠٠٣)

يعتبر قيام الاتحاد الجمركي خطوة مهمة نحو إنجاز التكامل الاقتصادي لم يتم مباشرتها بعد على صعيد العمل الاقتصادي العربي المشترك رغم إنجاز منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى في ٢٠٠٥. وقد تم الاتفاق على توحيد التعريفة الجمركية للاتحاد الجمركي لدول المجلس تجاه العالم الخارجي بواقع ٥٪ ابتدأ من ٢٠٠٣، وتطبيق المواصفات والمقاييس

والعمل بنقطة الدخول الواحدة. كما تم تمكين الدول الأعضاء من حماية الصناعات الوطنية بعد قيام الاتحاد الجمركي بما في ذلك مكافحة الإغراق، والإجراءات الاحترازية. وقد تم تسجيل ارتفاع محسوس في التجارة البينية حيث بلغ ١٩,٩ مليار دولار في السنة الأولى لقيام الاتحاد الجمركي، وهي أعلى قيمة لإجمالي حجم التجارة البينية بين دول المجلس تم تحقيقها منذ قيام المجلس سنة ١٩٨١ (مركز الخليج ٢٠١١ والشكل ١٢).

الشكل ١٣: إجمالي التجارة البيئيّة لدول مجلس التعاون



المصدر: الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية (٢٠١٣) تقرير حول السوق الخليجية المشتركة: حقائق وأرقام

(ب) انطلاق السوق الخليجية المشتركة (٢٠٠٩)

يسعى إطلاق السوق الخليجية المشتركة إلى تحويل دول مجلس التعاون الخليجي بأكملها إلى سوق مفتوحة واحدة دون أي عوائق أو حواجز جغرافية أو جمركية لانتقال السلع والخدمات ورأس المال والعمالة عبر حدود دول التعاون، وتذويب الفوارق والاختلافات بين السياسات الاقتصادية، والنقدية والمالية والمصرفية، وتحرير تجارة السلع والخدمات بشكل كامل وانتقال عناصر الإنتاج. ولعل من أهم الانعكاسات الإيجابية المتوخاة من إقامة السوق المشتركة تسهيل انتقال منطقة الخليج العربي من مزود عالمي للنفط الخام إلى قطب عالمي للصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة، وكثيفة الاستعمال لرأس المال، وأهمها صناعة تكرير النفط والمواد البتروكيماوية والصلب والألومنيوم.

غير أن هناك عائقان أساسيان أمام إنجاز السوق المشتركة، أولهما ضرورة إيجاد البنية الأساسية للتكامل الاقتصادي، خاصة في مجالات النقل الطرقي والبحري والسككي، إضافة إلى الربط الكهربائي. أما ثانيهما، فيتعلق بالتنسيق بين السياسات النقدية، إضافة إلى التحكم في التضخم.

(ج) الاتحاد النقدي والعملة الموحدة (٢٠١٠)

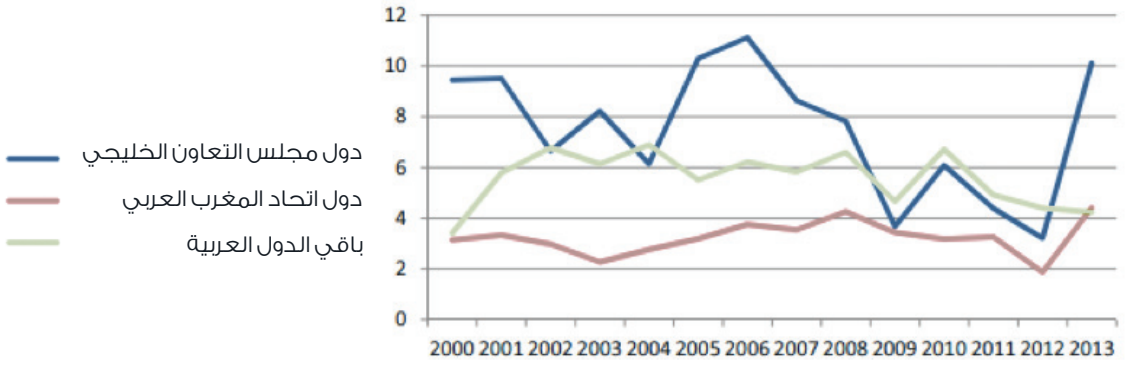
يعتبر إنشاء اتحاد نقدي محطة ضرورية للانتقال من مرحلة السوق المشتركة إلى مرحلة الاتحاد الاقتصادي. ومن شأن إحداث الاتحاد النقدي وإصدار العملة الخليجية الموحدة أن يؤثر إيجابيا على قطاعات اقتصادية كالتجارة البينية والسياحة والاستثمارات في قطاع الخدمات المالية والأسواق المالية. كما ستختفي المخاطر المتعلقة بأسعار صرف العملات الخليجية من جراء التعامل بعملة خليجية واحدة. غير أن قرار الإمارات بعدم المشاركة في الاتحاد النقدي وانسحاب عمان من تطبيق العملة الموحدة، إضافة إلى قرار الكويت بتحويل ربط عملتها الدينار بالدولار إلى ربطها بسلة عملات، كلها عوامل عطلت اعتماد العملة الموحدة التي كان من المقرر العمل بها ابتداء من سنة ٢٠١٠.

٤.١.٣ إخفاقات الاندماج الخليجي

**ضعف التجارة البينية: تظل التجارة البينية بين دول مجلس التعاون محدودة رغم التحسن المسجل خلال العشرية الأولى للقرن واحد وعشرين (شكل رقم ١٢ أعلاه). فنسبة الواردات البينية مقارنة مع إجمالي واردات البلدان المغاربية لم تتجاوز ١٠٪ بقليل إلا سنة ٢٠٠٦ (شكل ١٣). كما لم تتعد نسبة الصادرات البينية مقارنة مع إجمالي صادرات هذه البلدان الـ١٠٪ خلال نفس الفترة (شكل ١٤).

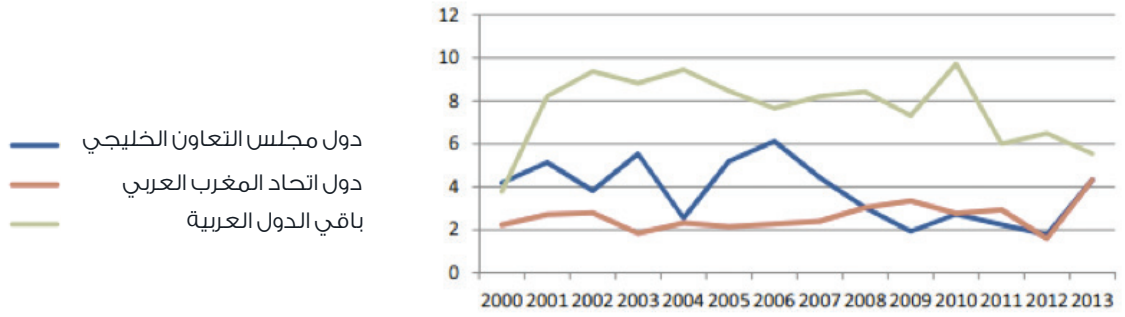
إن هذه النسب لا ترقى إلى المستويات التي بلغتها مناطق أخرى في العالم كمنظمة "آسيان" (٢٣٪)، ومنطقة التبادل الحر لأمريكا الشمالية (٤١٪)، والاتحاد الأوروبي (٥٧٪).

الشكل ١٤: الصادرات المابين المناطق الجزئية (النسبة من إجمالي الواردات)



المصدر: ESCWA, 2015

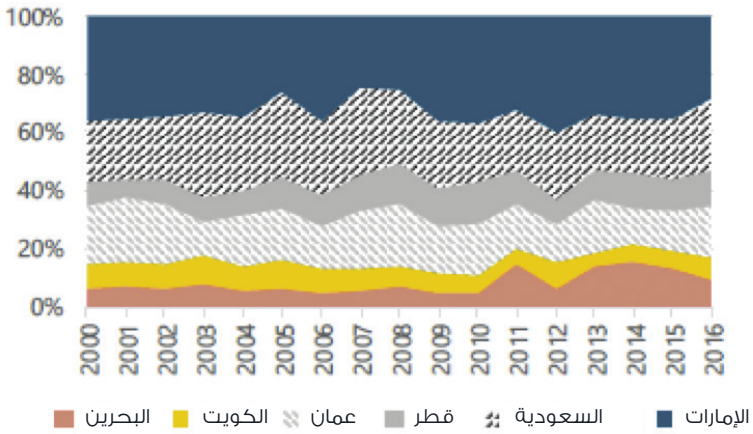
الشكل ١٥: الصادرات المابين المناطق الجزئية (النسبة من إجمالي الصادرات)



المصدر: ESCWA, 2015

ويبرز ضعف الاندماج التجاري بين دول مجلس التعاون الخليجي بصفة عامة من خلال المستوى المتواضع للتبادل التجاري البيني للسلع (دون احتساب المواد النفطية) الذي لم يتجاوز ١٠٪ سنة ٢٠١٦، هذا رغم الانخفاض المحسوس في الحقوق الجمركية مع انطلاق السوق الخليجية المشتركة سنة ٢٠٠٨ (IMF, undated). بالإضافة إلى هذا، يبين الشكل رقم ١٥ هيمنة نسبية لدولتي الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية على التجارة البينية للخليج العربي علمًا بأن دولة الإمارات تقوم فقط بإعادة تصدير ما تستورده من الخارج من السلع، مستغلة دورها الإقليمي كمحور متخصص في هذا النوع من الأنشطة التجارية.

الشكل ١٦



المصدر: UN Comtrade; and IMF staff calculations

ويرجع ضعف التجارة البينية داخل مجلس التعاون إلى تشابه الهياكل الإنتاجية عوض تكاملها. ذلك أن ضعف القدرات الإنتاجية (الصناعة، الخدمات، الزراعة، تكنولوجيا المعلوميات وإنتاج المعرفة) يقلص من فرص التبادل التجاري بين بلدان الخليج الأعضاء في مجلس التعاون. كما يعكس الآثار السلبية للتركيز المفرط على النفط كمحرك أساسي للانخراط وضعف القدرات الإنتاجية (الصناعة، الخدمات، الفلاحة)، ويحد استمرار العراقيل في وجه الانتقال السلس للسلع، في إطار الاتحاد الجمركي، من أهمية التجارة البينية داخل مجلس التعاون. وتتنوع العوائق من عرقلة نقل البضائع بين دول الاتحاد الجمركي من خلال إعادة عملية تفتيش الشاحنات إلى فرض رسوم بتسميات مختلفة على بضائع تنتقل بين دول

الخليج مروا بالتمييز ضد الخليجيين لصالح المواطنين في تطبيق الشروط الصحية على بعض السلع والمنتجات الغذائية وتأجيل تفعيل النظام الموحد لمكافحة الإغراق (العبيدلي، ٢٠١٣. السوق الخليجية المشتركة: تحديات وآفاق مستقبلية، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة).

أما في المجال الاستثماري، فيلاحظ أن الاستثمارات الأجنبية البينية لدول مجلس التعاون تبقى متواضعة إذ لا تتعدى ١٢٪ مقابل ٦٩.٢٪ بالاتحاد الأوروبي، و٥٤.٢٪ بين بلدان شرق آسيا، و٣٨٪ داخل منطقة وسط وجنوب آسيا (جدول ٥). من جهة أخرى، لم يؤد انتقال رؤوس الأموال بين دول مجلس التعاون إلى الاستثمار في القطاعات المنتجة، بل اتجه أساسًا إلى الأوراق المالية، محدثًا بذلك حالات شديدة من المضاربة أدت إلى حالات فقاعية انتهت بتسجيل خسائر طائلة بأسواق المال (مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، المصدر أعلاه). كما شكل الاستثمار في العقار وجهة مفضلة للمستثمرين الخليجيين، حيث أصبحت الطفرة العقارية في الخليج تقود مجموعة أخرى من محركات النشاط الاقتصادي كأسواق الأسهم وقطاع الفنادق والسياحة.

الجدول ٦: تدفقات الاستثمارات الإقليمية

الإقليم المستثمِر	الإقليم المستثمَر فيه								
	الاتحاد الأوروبي	شمال أفريقيا	أفريقيا جنوب الصحراء	أميركا الشمالية	أميركا الجنوبية	اقتصادات الخليج العربي	اقتصادات الشرق الأدنى والأوسط الأخرى	آسيا الوسطى والجنوبية	شرق آسيا
الاتحاد الأوروبي	8,140,828		231,206	1,963,304	525,569	-95	14,738	447,314	398,250
شمال أفريقيا	9,653		1,087	-306	10	2,763	0	628	230
أفريقيا جنوب الصحراء	85,971		42,010	7,911	2,019		124	103,240	31,239
أميركا الشمالية	2,006,725		48,481	810,383	213,571	165	25,352	180,757	214,180
أميركا الجنوبية	92,616		460	35,465	41,685		298	216	1,104
اقتصادات الخليج العربي	93,768		9,777	7,387	352	17,710	1,676	16,070	2,937
اقتصادات الشرق الأدنى والأوسط الأخرى	43,524		12,903	9,905	235	41	162	3,017	729
آسيا الوسطى والجنوبية	103,531		63,618	40,814	2,840	1,044	1,972	235,761	160,336
شرق آسيا	328,883		38,390	395,356	51,161	5	310	237,657	1,678,798

المصدر: Regional Investments flows

على مستوى آخر، يلاحظ كذلك أن بعض الإنجازات التي تذكر في البيانات الرسمية للأمانة العامة لمجلس التعاون والمؤسسات المركزية الأخرى لم يتم تنفيذها بشكل كامل. ويرجع هذا الخلل بالأساس إلى عدم التزام حكومات الدول المعنية بقرارات المجلس الأعلى. على سبيل المثال، إذا تم عرض وظيفة في دول عضوة بمجلس الخليج، فإن الوظيفة تقتصر على مواطني تلك الدولة خلافا لقوانين السوق الخليجية المشتركة. كما أن دور المؤسسات فوق–الوطنية المكلفة بتتبع تنفيذ خطوات التكامل يبقى محدودا، خاصة بالنسبة للأمانة العامة التي تقوم بدور استشاري وإداري بالأساس، وليس تنفيذا أو رقابيا. بالمقابل، تقوم المفوضية الأوروبية بدور "الشرطي" وتغرم من يخالف القانون، بعد تحقيق شفاف وموضوعي، وبالتنسيق مع المحكمة الأوروبية (المصدر: العبيدلي ع وغادة أ، ٢٠١٦. التكامل الاقتصادي الخليجي– توصيات بناء على خبرة المجتمع الدولي في تفعيل الاتفاقيات الدولية، مجلة التعاون، العدد ٩٨، أبريل).

أخيرًا وليس آخرًا، إن المقاربة النيوليبرالية للاندماج الاقتصادي على منوال الاتحاد الأوروبي المعتمد على أساسًا على آليات السوق يجعل من فئة المستثمرين والتجار أكبر الرابحين من تحقيق الوحدة الاقتصادية الخليجية، في حين تدل مستويات البطالة المرتفعة بالمنطقة (أكثر من ٢٠٪ في بعض الدول الخليجية) على غياب التداعيات الإيجابية على شكل "آثار انتشارية" لهذا الاندماج. كما تبقى الوضعية المزرية للعمال الوافدين، وهم يشكلون نسب كبيرة من سكان المنطقة (٨١٪ من سكان الإمارات و٦٣٪ بالكويت، و٧٢٪ في قطر، و٥١٪ في البحرين، و٣١٪ في عمان، و٢٨٪ في السعودية)، تحديًا كبيرًا فيما يخص احترام أبسط حقوق الإنسان داخل منطقة الخليج.

٢.٣ اتحاد المغرب العربي: "تكلفة اللّامغرب"

١.٢.٣ النشأة والأهداف

تعود فكرة إنشاء الاتحاد المغاربي إلى ما قبل الاستقلال وتمت بلورتها من طرف ممثلين عن حزب الاستقلال المغربي والحزب الدستوري التونسي وجبهة التحرير الوطني الجزائرية في أول مؤتمر للأحزاب المغاربية الذي انعقد بمدينة طنجة المغربية سنة ١٩٥٨. وإذا كانت هناك محاولات قد تمت خلال الستينات من أجل بلورة الاتحاد بين دول المغرب العربي خلال الستينات من القرن الماضي–خاصة في سنة ١٩٦٤ حين تم إحداث اللجنة الاستشارية للمغرب العربي لتعزيز العلاقات بين دول المغرب العربي–، فإن الانطلاقة الرسمية لهذا التكتل الإقليمي تمت بمدينة مراكش سنة ١٩٨٩ حيث تم توقيع إنشاء اتحاد المغرب العربي من قبل المغرب والجزائر وتونس وليبيا وموريتانيا.

نصت معاهدة إنشاء الاتحاد المغاربي على تحقيق عدة أهداف أهمها " تعزيز أواصر الأخوّة التي تربط بين الأعضاء وشعوبهم بيعضهم ببعض" و"تحقيق تقدم ورفاهية مجتمعاتهم" و"انتهاج سياسة مشتركة في مختلف الميادين" و"التحقيق التدريجي لحرية تنقل الأشخاص وانتقال الخدمات والسلع ورؤوس الأموال فيما بينها". وقد ركزت السياسة المشتركة على التعاون على المستوى الدولي وفي ميدان الدفاع عن استقلال الدول الأعضاء. كما ركزت على تحقيق التنمية الصناعية والزراعية والتجارية والاجتماعية والاهتمام بالميدان الثقافي.

٢.٢.٣ الهياكل

- مجلس رئاسة الاتحاد: يتكون مجلس رئاسة الاتحاد من رؤساء الدول الأعضاء ويعتبر أعلى جهاز في الاتحاد، كما يحق له وحده اتخاذ القرار وتصدر قراراته بالإجماع. يجتمع مجلس الرئاسة مرة في السنة.
- مجلس وزراء الخارجية: يضم هذا المجلس وزراء الخارجية في بلدان الاتحاد ويقوم بعدة مهام التحضير لدورات مجلس الرئاسة وإعداد الدراسات التي يكلفه بها مجلس الرئاسة.
- لجنة المتابعة: تتألف من الأعضاء المعينين من الحكومات لمتابعة شؤون الاتحاد، وتعتبر بمثابة هيئة المتابعة لتطبيق قرارات الاتحاد وجهاز لتنشيط العمل الوحدوي. لتحقيق هذا الغرض، تجتمع لجنة المتابعة دوريًا مع الأمانة العامة لتقييم التقدم الحاصل وتحديد العوائق واقتراح الحلول.
- الأمانة العامة: تسهر الأمانة العامة على تنفيذ قرارات مجلس الرئاسة وإعداد البحوث والدراسات. كما تساهم في إعداد الخطط التنفيذية لبرنامج عمل الاتحاد بالتنسيق مع لجنة المتابعة.
- مجلس الشورى: يتألف من أعضاء يتم اختيارهم من الهيئات النيابية للدول الأعضاء. يعقد مجلس الشورى دورة عادية كل سنة ويبدي رأيه في المشاريع والقرارات التي يحيلها عليه مجلس الرئاسة، كما يمكن له رفع التوصيات إلى مجلس الرئاسة.

٣.٢.٣ الاتفاقيات

وقعت دول الاتحاد المغاربي على قرابة ٣٠ اتفاقية مغاربية تهم العديد من المجالات نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: التصريح الخاص بإنشاء منطقة مغاربية للتبادل الحربين دول الاتحاد المغاربي (١٩٩٤)، الاتفاقية الخاصة بقواعد المنشأ (١٩٩٤)، الاتفاقية التجارية والتعريفية (١٩٩١)، اتفاقية الضمان الاجتماعي (١٩٩١)، الميثاق المغاربي لحماية البيئة والتنمية المستدامة (١٩٩٢)، الاتفاقية الخاصة بالتنظيم القضائي المشترك، الاتفاقية حول التعاون الثقافي، اتفاقية التعاون في المجال البحري، الخ.. غير أن عدد الاتفاقيات التي تم التصديق عليها لا يتعدى الستة، وتهم على الخصوص إنشاء البنك المغاربي للاستثمار والتجارة (٢٠٠٢)، الاتفاقية الخاصة بتبادل المنتجات الزراعية (١٩٩٣)، اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمارات، واتفاقية النقل البري للمسافرين والسلع والترانزيت.

٤.٢.٣ المعيقات

على الرغم من مضي ثلاثين عامًا تقريبًا على تأسيسه، لا يزال الاتحاد المغاربي يعيش حالة من الجمود والضعف يؤشر إليها مستوى التجارة البينية بين الدول الأعضاء في اتحاد المغرب العربي الذي لا يتجاوز ٣٪، وهي أدنى نسبة اندماج تجاري

في العالم، كما أنها أدنى بكثير من تلك التي حققتها المجموعات الإقليمية الأخرى في أفريقيا (٩.٢٪ بالمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، و١١.٢٪ لمجموعة جنوب أفريقيا للتنمية) أو على الصعيد العالمي (١٥٪ للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، و٢١٪ لرابطة دول جنوب شرق آسيا و٦٥٪ للاتحاد الأوروبي). وهناك عدة أسباب وراء فشل دول المغرب العربي في تحقيق الاندماج الاقتصادي الذي يشكل مطمحًا ملحًا لشعوبها وضرورة تاريخية وحيوية من أجل نهوضها. ويمكن حصر أهم المعيقات لانطلاق حقيقية لقطار تشييد الصرح المغاربي الى ثلاثة أصناف: ما هو سياسي، ثم ما هو اقتصادي، وأخيرًا ما هو مؤسساتي.

العوائق السياسية لبناء الاتحاد المغاربي

تعتبر العوائق السياسية من أهم أسباب الجمود الذي يعرفه الاتحاد المغاربي منذ قرابة ثلاثين سنة. ويتعلق الأمر أساسًا بالتوتر المستمر للعلاقات بين الجارين المغرب والجزائر، خاصة فيما يخص مناهضة الجزائر لاسترجاع المغرب للصحراء من الاستعمار الإسباني، إضافة إلى إغلاق الحدود البرية بين البلدين منذ ١٩٩٤. لذا، يشكل إيجاد حل مرض ومقبول لجميع الأطراف مدخلًا أساسيًا لإعطاء نفس جديد للبناء المغاربي. من جهة أخرى، لا تساعد الحرب الأهلية الدائرة رحاها في ليبيا منذ سنوات على انخراطها في أي شكل من أشكال التعاون بين دول المغرب العربي، بل إنها تؤثر سلبًا على استقرار البلد الجار تونس.

لقد كان من تداعيات هذا الجمود السياسي للمشروع المغربي أن اتجهت بلدان المغرب العربي بصفة انفرادية إلى نسج علاقات اقتصادية مع محيطها الإقليمي، مديرة ظهرها لجيرانها المغاربيين. هكذا، قدم المغرب طلبًا رسميًا للانخراط في المجموعة الاقتصادية لغرب أفريقيا، كما وقع اتفاقًا مع دولة نيجيريا لتمديد خط التزود بالغاز لغرب أفريقيا ليصل إلى إسبانيا. من جهتهما، تسعى تونس، وقد تتبعها الجزائر، للانضمام إلى "كوميسا" (السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي)، وقامت موريتانيا بالانضمام إلى مجموعة الخمسة لدول الساحل الإفريقي.

الحواجز الاقتصادية

إن أهم الحواجز الاقتصادية التي يواجهها بناء اتحاد المغرب العربي تتمثل في تشابه الهياكل الاقتصادية وغياب التكامل بين اقتصاداتها. فالاختيارات الاقتصادية الليبرالية للمغرب وتونس واختيارهما التركيز على العلاقات مع الاتحاد الأوروبي أدى بهما إلى إعطاء الأولوية للتخصص في الأنشطة الكثيفة العمالة الموجه إلى التصدير لدرجة التنافس لتعظيم حصتهما من السوق الأوروبية لهذه المنتجات (خاصة بالنسبة لصناعة النسيج والألبسة) وكذلك لجلب الاستثمارات الأجنبية. وقد عزز من هذا التوجه إصرار الاتحاد الأوروبي على التعامل مع دول المغرب العربي على أساس ثنائي لأنه يقوي من قدرته التفاوضية تجاهها. وتتجسد هذه المقاربة الثنائية بالخصوص في السياسة الأوروبية للجوار المبنية على تعامل الاتحاد الأوروبي مع دول المغرب العربي كل على حدة. بمعنى آخر، ينتج عن الأولوية التي أعطتها الدول المغاربية لعلاقاتها الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي ذات الطابع العمودي تهميش للتعاون الاقتصادي جنوب–جنوب– ذي الطبيعة الأفقية. ويتجلى غياب التكامل بين الهياكل الاقتصادية في الاختلاف الواضح بين بنية الصادرات (أو العرض) والطلب بالمنطقة المغاربية. ويزيد من حدة هذا التنافر ضعف التنويع على مستوى النسيج الاقتصادي، خاصة بالنسبة للجزائر وليبيا وموريتانيا.

أخيرًا وليس آخرًا، يشكو الفضاء الاقتصادي المغاربي من عدم ملاءمة البنيات التحتية، خاصة بالنسبة للموانئ والربط البحري بين دول المنطقة.

معيقات ذات طابع مؤسساتي

يعتبر تركيز كل سلطات القرار بين يدي مجلس الرئاسة عرقلة حقيقية للسير الطبيعي للاتحاد ويوازيه ضعف مؤسسات الأمانة العامة ومجلس الشورى. وتصبح هذه العرقلة أخطر إذا علمنا أن مجلس الرئاسة لم يجتمع منذ ١٩٩٤. بالإضافة إلى هذا، يشكو الاتحاد المغاربي من المقاربة الفوقية التي أسست له في غياب أي مشاركة شعبية أو فضاءات تمكّن من إسماع صوت المؤسسات المجتمع المدني والقوى الحية الفاعلة في المجتمعات المغاربية.

٥.٢.٣ تكلفة "اللامغرب"

لقد تطرق عدد من المحللين للكسب الفائت أو المنافع التي تحرم منها دول الاتحاد المغربي بفعل الجمود الذي يعاني منه هذا الأخير. وإذا كانت تكلفة عدم تفعيل الاتحاد المغاربي اقتصادية بالأساس، فهاذا لا ينبغي أن ينسينا أبعادها السياسية والأمنية.

التكلفة الاقتصادية "للامغرب"

يتم تقييم التكلفة الاقتصادية للامغرب بالنظر إلى حجم المبادلات التجارية التي لا تنجز بين الدول المغاربية بفعل استمرار العوائق المشار إليها سابقًا، خاصة فيما يتعلق بالحواجز الجمركية وغير الجمركية، وكذا ما تعلق منها باللوجستيات. ويتبين من دراسة لعزّام وآخرين (Azzam M. et al, 2017) أنجزت حديثًا أن حجم التجارة البينية بالمغرب العربي لم يتجاوز ٦٧٢٤.٠٦ مليار دولار سنة ٢٠١٥، أي أنه لم يتجاوز ٢٧.٤٪ من الحجم المحتمل (أو الممكن) المقدّر بـ٢٤٥١.٦٧ مليار دولار. وتتوقع نفس الدراسة تحسنًا ملحوظًا في مستويات التجارة البينية قد يبلغ ١١.٨٪ من إجمالي التجارة الخارجية لبلدان المغرب العربي و٦.٤٪ من إجمالي الناتج الداخلي الخام، أي ما يوازي ثلاثة أضعاف النسبة المسجلة سنة ٢٠١٥ (٣.٦٪ من إجمالي التجارة الخارجية و٢.٠٥٪ من إجمالي الناتج الداخلي الخام للمنطقة).

إن هذا الارتفاع الملحوظ في التجارة البينية، في حال ما تمت إزالة مختلف العوائق أمام الاندماج المغاربي، يبقى محدودًا إذا ما قارناه مع مستويات الاندماج التجاري في مناطق أخرى من العالم، في آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية، بل وحتى في أفريقيا. وهذا يؤكد مرة أخرى عيوب ومحدودية الاندماج الاقتصادي المعتمدة على التجارة الحرة في غياب هياكل اقتصادية تتميز بالتنوع وتحتل فيها الصناعة مكانة مركزية بالنظر إلى الارتباطات الأمامية والخلفية التي تحدثها داخل النسيج الاقتصادي.

التكلفة السياسية والأمنية

إن عدم تحقيق الاتحاد المغاربي باعتباره ضرورة تاريخية واستراتيجية قد يساهم في تأزيم الأوضاع في بلدان المغرب العربي التي تشكو من مختلف مظاهر الحرمان والعجز الاجتماعي والبطالة المتفشية في وسط الشباب وتفاقم الفوارق الطبقية والمجالية. وتزداد هذه الأوضاع سوءًا في ظل الأزمة العميقة التي تضرب بلدان الاتحاد الأوروبي التي وما لها من آثار سلبية على بلدان الاتحاد المغاربي. إضافة إلى هذا، يؤدي الجمود الذي يخيم على الاتحاد المغاربي إلى زيادة التسابق على التسلح من طرف المغرب والجزائر، والحال أن هذا يتم على حساب الاستثمار النافع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، بلغت النفقات العسكرية مستوى قياسيًا سنة ٢٠١٥ يقدر بـ٦.٢٤٪. من جهة أخرى، يؤدي عدم الثقة وغياب التنسيق بين المغرب والجزائر، خاصة فيما يخص محاربة الإرهاب، إلى تفاقم المخاطر الأمنية على حدود البلدين المتاخمين لمنطقة الساحل الإفريقي، حيث تنشط الجماعات الإرهابية المتطرفة.

القسم الرابع: إمكانية النزوع نحو الهيمنة

لقد كشفت الأزمات العالمية واتساع الفوارق في العقود الأخيرة عن الجوانب السلبية في التعاون جنوب– جنوب. ذلك أنه بقدر ما تعتمد سياسات المساعدة الإنمائية المنتهجة من طرف البلدان الصاعدة تجاه بلدان الجنوب على مبادئ التضامن، بقدر ما تسعى إلى تحقيق أهدافها الاستراتيجية من خلال هذا التعاون. فوجود قوى تنمو بسرعة في محيط جهوي مكون من دول فقيرة يمكن أن يوفر مساحات للتعاون والاستفادة المتبادلة، لكن مصالح الطرفين لا تلتقي بالضرورة في كل الحالات. لهذا وجب وضع سياسات وممارسات البلدان الصاعدة تحت المراقبة، بعيدًا عن الخطابات الرسمية المستهلكة. وهذا يهم على الخصوص المساعدة المشروطة (أو المربوطة) (ROA, 2016. Country Case Studies on S/S Cooperation, CPDE, p.14) وخطر السقوط في فخ المديونية والشفافية والمساءلة المتبادلة من خلال ممثلي السكان المنتخبين ومؤسسات المجتمع المدني الجادة على المستويين الوطني والمحلي.

مراجع الفصل الرابع

- Azzam M et al.,2017. L' integration regionale du Maghreb: Quelles alternatives populaires pour une integration effective et durable, FMAS\FTDES.

- Ben Mustapha A, 2016. Les faces cachees du partenariat de Deauville, nawaa (website), 29 mai.

- Besharati, N.A., Rawhani, C., & Rios, O.R. 2017. A monitoring and evaluation framework for South-South cooperation (Working Paper). Johannesburg: South African Institute for International Affairs (SAIIA).

- Correa M.L.,2017. La quantification de la cooperation Sud-Sud et ses consequences sur la politique etrangere des pays en voie de developpement, Centre Sud, no 41

- Country Case Studies on South-South Cooperation, CSOPartnership for Development Effectiveness, The Reality of Aid, 2016, p 0036.

- Ennis C.A. and Momani B, 2013. Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Risings : Turkish and Saudi foreign policy strategies, Third World Quarterly, 34:6.

- Di Ciommo M, 2017.Approaches to measuring and monitoring South-South cooperation, Development Initiatives. Bristol, UK.

- Easterly W,2001. The Elusive Quest For Growth, MIT Press, Boston

- ESCWA, 2015. Assessing Arab Economic Integration, Towards the Arab Customs Union, United Nations, Beirut.)p90

- Indian Development Cooperation: A Theoretical and Institutional Framework, 2016. Forum for Indian Development Cooperation, Policy Brief, March

- International Monetary Fund, Trade, and Foreign Investment-Keys to Diversification and Growth in the Gulf Cooperation Council, undated.

- Luijkx W and Benn J,2017. Emerging providers' international cooperation for development,OECD, Paris.

- NeST Africa, 2015. Developing a conceptual framework for south-south cooperation, Working Document,SAIIA.
- OECD, 2017. Trends in Arab concessional financing for development, DAC global relations.
- Resurging South, Stylized Facts. RIS, New Delhi.
- Robert A.C, 2017. Trafics d' influence en Afrique, Le Monde diplomatique, Janvier.
- Shahid Yusuf with Deaton A, Dervis K, Easterly W, Ito T, Stiglitz E, 2009. Economics through the decades, The World Bank, Washington.
- Stiglitz J,2002. Globalization and Its Discontents, W.W. Norton
- United Nations Office for South-South Cooperation, 2021.The Importance of South-South Cooperation in Strengthening Global South Trade, Investments and Regional Integration: A Contextual Overview.
- World Bank,2018. Arab Aid on the Rise 2011-2016, Mena Knowledge and Learning, Number 163.

- مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية،٢٠١١. مجلس التعاون لدول الخليج العربية في عيده الثلاثين، تقييم الأداء ومقترحات للتفعيل.

- الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية،٢٠١٣. تقرير حول السوق الخليجية المشتركة: أرقام وحقائق.

الفصل الخامس

نحو تقييم نقدي للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالعالم العربي حالة المغرب

الفصل الخامس

نحو تقييم نقدي للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالعالم العربي حالة المغرب

المقدّمة

ترجع مشاركة القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية بالمغرب إلى عهد الحماية، حيث تم تطبيق الأشكال التقليدية للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص المسماة التدبير المفوض[1] وقد عرف هذا النوع من التدبير انتعاشة قوية في التسعينات من القرن الماضي، حيث انخرط المغرب في سياسة توفير العديد من الخدمات العمومية من خلال إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها الحديث (تعهد الشريك الخاص بمسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي، أو الجزئي والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة، أو استغلال منشأة، أو بنية تحتية) أو التقليدي، أي التدبير المفوض.

وبالنظر إلى شيوع هذا النمط الأخير من الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، سنركز تحليلنا على التدبير المفوض لتبيان آثاره من زاوية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمجتمع المدني.

نخصص الجزء الأول من هذه الدراسة لتقديم رؤية عامة ومعطيات كمية عن تجربة المغرب في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ثم نتطرق في الجزء الثاني إلى تحليل الإطار المؤسساتي والتشريعي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب. أما الجزء الثالث من هذا التقرير فيركز على التقييم النقدي للتدبير المفوض لعدد من الخدمات العمومية المحلية بالمدن المغربية مع رصد آثاره من وجهة نظر حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمجتمع المدني.

القسم الأول: رؤية عامة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

١.١ نظام التدبير المفوض

عرف المغرب نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص منذ بداية القرن العشرين، حيث عمدت الحماية الفرنسية إلى إسناد إنجاز وتدبير عدد من البنيات التحتية لشركات فرنسية عبر توقيع عقود امتياز معها. على سبيل المثال لا الحصر، أسند امتياز إنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب في أربعة مدن مغربية إلى الشركة المغربية للتوزيع وقد تم توسيع عقود الامتياز هاته خلال الفترة ١٩٤٧–١٩٥٠ لتشمل عددًا من المدن المغربية الأخرى.

وغداة استقلال المغرب سنة ١٩٥٦، عملت السلطات العمومية على استرجاع تدبير كل القطاعات التي كانت خاضعة لعقود الامتياز، وتسييرها بشكل مباشر. لكن ابتداء من أواسط ثمانينات القرن الماضي، ستتبنى الدولة المغربية توجهًا اقتصاديًا نيوليبراليًا واضحًا يدور حول ثلاث مرتكزات أساسية هي لبرلة الاقتصاد والخصخصة والتقشف في مجال المالية العمومية. هكذا، وتحت ذريعة قلّة الموارد المالية، وضرورة ضبط التوازنات الماكرو اقتصادية، وقدرة القطاع الخاص على تحقيق نجاعة أكبر وتدبير أفضل مقارنة مع القطاع العام، سيعرف التدبير المفوض للمرفق العمومي انطلاقة جديدة بدءًا بالنقل الحضري الذي سيفوت تدريجيًا للخواص في أواسط الثمانينات، على أن دفعة قوية ستعطي لمسلسل خصخصة المرافق العمومية المحلية في التسعينات من القرن الماضي مع تطبيق التدبير المفوض في قطاعات حيوية، كتوزيع الماء والكهرباء والصرف الصحي بالإضافة إلى جمع النفايات والمجازر والنقل الحضري.

بإلقاء نظرة عامة على المرفق العمومي المحلي المغربي حاليًا، يتبين أن جزءًا هامًا منه يخضع للتدبير المفوض خاصة من طرف شركات متعددة الجنسية. ففي سنة ٢٠١٣، قامت شركات التدبير المفوض لقطاعات توزيع الماء والكهرباء والنقل

الحضري عبر الحافلات وجمع النفايات بتغطية أكثر من ١٣.٥ مليون من ساكنة المغرب. كما حققت هذه الشركات رقم معاملات يقدر ب ١٥ مليار درهم، وقامت باستثمارات تراكمية (إجمالية) بقيمة ٤٢ مليار درهم تقريبًا. وبلغ عدد العاملين بهذه الشركة ٣٥٠٠٠ أجير.[٢]

وحسب نفس الدراسة، بلغ عدد عقود الامتياز أو التدبير المفوض سنة ٢٠١٢ واحد وثمانون (٨١) عقدًا، أربعة بقطاع الماء والكهرباء والصرف الصحي وستة عشر بقطاع النقل الحضري وواحد وستون بقطاع النظافة (جدول رقم ١). وبلغ عدد العاملين بالشركات التي تمت دراستها ٥٢٦٨٧٤، منهم ٤٧.٥٪ بقطاع النظافة و٢٧٪ بقطاع توزيع الماء والكهرباء و٢٥.٤٪ بقطاع النقل.

وتظهر أهمية الحيز الذي أصبح يمثله التدبير المفوض للمرفق العمومي من خلال الجدول رقم ٢ الخاص بتوزيع رقم المعاملات بقطاع توزيع الماء والكهرباء والصرف الصحي حسب الفاعلين الاقتصاديين، حيث يلاحظ أن شركات التدبير المفوض حققت ٣٧٪ من رقم المعاملات الذي بلغ ٣٠.١ مليار درهم متجاوزة بكثير رقم معاملات الوكالات المستقلة التابعة لمجالس الحكم المحلي، في حين حصل المكتب الوطني للماء الكهرباء والماء الصالح للشرب على حصة بلغت ٤١٪ مع العلم أن تدخل هذا المكتب يكاد ينحصر بالأرياف في حين تنشط الشركات المفوض إليها بالمدن.

الجدول ١: معطيات حول عقد التدبير المفوض للمرفق العمومي المحلي

المرفق	عدد العقود	عدد العاملين
توزيع الماء والكهرباء	٤	٧٢٧٠
النقل الحضري	١٦	٦٨٤٧
جمع النفايات والنظافة	٦١	١٢٧٥٧
المجموع	**٨١**	**٢٦٨٧٤**

الجدول ٢: توزيع رقم المعاملات حسب الفاعلين الاقتصاديين

الفاعلون الاقتصاديون	رقم المعاملات ٪
المكتب الوطني للكهرباء	٤١
شركات التدبير المفوض	٣٧
الوكالات المستقلة	٢٢

المصدر: المجلس الأعلى للحسابات

أخيرًا، ينبغي الإشارة أن مجال تطبيق التدبير المفوض للمرفق العمومي يشمل كذلك قطاعات أخرى كالري الزراعي.

١.٢ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها الجديد

إذا كانت عقود الامتياز هي الشكل المهيمن على الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب فإن أشكالًا جديدة لهذه الشراكة أخذت تنمو خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين تحت تأثير المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة. وقد لعبت الشراكة المالية الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي والوحدة التقنية التابعة لوزارة المالية بالمملكة المتحدة دورا رئيسيًا في الترويج للأشكال العصرية للشراكة بين القطاعين العام والخاص لدى المسئولين المغاربة. كما دعمت هذا التوجه الحكومة الألمانية والبنك الأوروبي للاستثمار على الخصوص.[٣]

وتقدم السلطات المغربية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها الحديث على أنها ستعزز البنيات التحتية وتوفر خدمات عمومية ذات جودة للمواطنين. كما أنها ستقوي من تنافسية الاقتصاد المغربي بفضل الاعتماد على كفاءة القطاع الخاص وقدرته على الابتكار.

الجدول ٣: بعض الأمثلة للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

الأمثلة	السنة	الاستثمار م.د.	الشريك الخاص*
محطة الجرف الأصفر ١ إلى ٤	١٩٩٧	٨٦٧٠	شركة طاقة أبو ظبي
محطة الطاقة الهوائية الكدية	٢٠٠٠	٦٤٠	فرنسا Theolin شركة
البيضاء	٢٠٠٢	٩٠٠	فرنسا VEOLIA شركة
توزيع الماء والكهرباء طنجة	٢٠٠٥	٣٦٥٥	مجموعة أونا المغرب –
تطوان	٢٠٠٥	٣٦٥٥	Siemens Endesa شركتها
مشروع الري الكردان	٢٠٠٩	١٩٨٠	فرنسا VEOLIA شركة
المحطة الحرارية تاحدارت	٢٠١١	١٨٧٠٠	VEOLIA TRANSDEV شركة
النقل الحضري الرباط سلا	٢٠١١	١٨٧٠٠	شركة طاقة أبو ظبي
الترامواي الرباط سلا	٢٠١٢	٢٠٢٠٠	
محطة الجرف الأصفر ٥ و٦	٢٠١٢	٢٠٢٠٠	TSK EE ARIES 15 العربية السعودية ACWA3 شركات
مشروع الطاقة الشمسية وارزازات	٢٠١٢	٢٠٢٠٠	إسبانيا
محطة الطاقة الهوائية طرفاية	٢٠١٣	٣١٤٠٠	اليابان Mitsui Co. old فرنسا Gaz de France/ Suez
ترامواي الدار البيضاء	٢٠١٣	٣١٤٠٠	المغرب NAREVA
	٢٠١٣	٣١٤٠٠	المغرب AL KORA CDG MITSUI فرنسا EDF Energies
المحطة الحرارية لآسفي			
المحطة الهوائية تازة			
مشروع السكن النصر			

المصدر: الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إطار مفضل لتسريع وتيرة الاستثمارات العمومية، وزارة الاقتصاد ٢٠١٣. * هذه الخانة إضافة من طرفنا.

يعرض الجدول رقم ٣ لأمثلة عن مشاريع للشراكة بين القطاعين العام والخاص خلال العشرية الأولى من هذا القرن. ويلاحظ بأن الأشكال الجديدة لهذه الشراكة تركزت حول قطاع الطاقة والنقل عبر الترامواي. ويظهر من العمود الثالث للجدول أن الشركات المتعددة الجنسية كانت لها حصة الأسد من هذه المشاريع خاصة الشركات الأوروبية وبشكل أقل شركات من بلدان الخليج العربي.

إن استحواذ الشركات المتعددة الجنسية على صفقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص يثير ملاحظتين أساسيتين فهو من جهة يسلط الضوء على إستراتيجية البلدان الرأسمالية المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية التي تتحكم فيها والتي تهدف إلى إيجاد منافذ وأسواق جديدة للرأسمال الصناعي والمالي الكبير الذي يهيمن على اقتصاداتها ويضغط من أجل فتح المجال أمامه لتوسيع نطاق مسلسل التراكم الرأسمالي ليشمل بلدان الجنوب. وهو يطرح من جهة أخرى تساؤلًا جوهريًا حول مدى ملائمة منطق الربح والتراكم الرأسمالي مع متطلبات التنمية الشاملة وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية لساكنة بلدان الجنوب خاصة الفئات الاجتماعية المستضعفة.

تجدر الإشارة إلى أنه في غياب قانون خاص للشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها الجديد (لم يتم المصادقة على هذا القانون إلا في دجنبر/كانون الأول ٢٠١٤) تم اعتماد قوانين خاصة بالمؤسسات العمومية تسمح لها بالتعاقد مع القطاع الخاص من أجل تمويل وإنجاز وتدبير مرافق عمومية معينة. كمثال على هذا، يسمح الظهير بمثابة قانون المحدث للمكتب الوطني للكهرباء (ظهير صادر ٥ غشت/آب ١٩٦٣) بإبرام اتفاقيات مع الخواص من أجل قيامهم بإنتاج طاقة كهربائية تفوق ٥٠ ميغاواط. كما يسمح القانون رقم ٠٢–١٥ الخاص بالموانئ والمحدث للوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ بإبرام عقود الامتياز مع شركات خاصة لتمويل وتشييد وتدبير منشآت بالموانئ المغربية والقيام بمختلف الأنشطة المرتبطة بها.

الجدول ٤: مجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

	الدولة والمؤسسات العمومية	السلطات المحلية
القطاع المعدني	**	
إنتاج الطاقة	**	
إعداد التراب	**	
السكن	**	
الفلاحة	**	
الموانئ	**	
توزيع الماء والكهرباء		
الصرف الصحي		**
تدبير النفايات الصلبة		**
النقل الحضري		**
مجازر		**

بقي أن نشير إلى أن الأشكال الجديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص تهم بالأساس جهاز الدولة والمؤسسات العمومية وشبه العمومية، فيما يغلب التدبير المفوض على الشراكات التي تعقدها الجماعات الترابية (الحكم المحلي) مع القطاع الخاص (جدول رقم ٤).

الإطار رقم ١ الوكالة المستقلة طنجة المتوسط

حسب ورقة للوكالة المستقلة طنجة–المتوسط

تهدف الشركة بين القطاعين العام والخاص إلى الاعتماد على فاعلين اقتصاديين كبار متخصصين في المهن المرتبطة بالموانئ من أجل تسهيل التركيبة المالية لتشييد البنية التحتية لميناء طنجة المتوسط وكذلك الاستفادة من خبرتهم في الاستغلال المحطات والقيام بمختلف الأنشطة بالميناء. هكذا تم منح امتياز تمويل وبناء واستغلال المحطة TC1 سنة ٢٠٠٥ لشركة APMT وهي تابعة للمجموعة المتعددة الجنسيات MAERSK.
ومنح امتياز تمويل وتشييد استغلال المحطة TC2 لمجموعة EUROGATE وهي ثاني فاعل اقتصادي في مجال الموانئ بمنطقة البحر الأبيض المتوسط.
ومنح امتياز محطة المحروقات لشركتي HTL and IPG ومجموعة أفريقيا (المغرب) والمحطة الخاصة بالسيارات للمجموعة الفرنسية RENAULT.
كلف إنشاء ميناء طنجة المتوسط استثمارا إجماليا بقيمة ١٥ مليار درهم، ٨ مليارات ممولة من طرف الدولة المغربية و٧ مليارات من طرف الخواص (أساسًا الشركات الحاصلة على حق الامتياز بالميناء).

القسم الثاني: الإطار المؤسساتي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعتبر الإطار المؤسساتي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب في طور التبلور، إذ يتوفر المغرب على قانون التدبير المفوض منذ ٢٠٠٦، في حين تمت المصادقة مؤخرًا على قانون جديد يؤطر عمليات الشراكة في شكلها الجديد. سنقوم بعرض المؤسسات والقوانين التي تؤطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص قبل التطرق إلى جوانب القصور التي تتضمنها خاصة من وجهة مشاركة المجتمع المدني وحقوق الإنسان.

١.٢ أهم سمات الإطار المؤسساتي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

أ) التدبير المفوض

يتميز الإطار المؤسساتي للتدبير المفوض بتعدد المتدخلين والتأثير الواضح لسلطة الوصاية، أي وزارة الداخلية. أما أهم المتدخلين في التدبير المفوض فهم مجلس الحكم المحلي المنتخب (أي السلطة المفوضة) والشركة الخاصة التي يفوض لها تدبير المرفق العمومي ثم الوزارة الوصية على الجماعات المحلية التي تصادق على مقررات المجالس المنتخبة وبإمكانها اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان السير العادي للمرفق العمومي المحلي. في هذا الإطار، تقوم المصالح المختصة لوزارة الداخلية بالمصادقة المسبقة على عقود التدبير المفوض للمرفق العمومي المحلي، كما تقوم بتتبع تنفيذ هذه العقود وتتدخل بشكل مباشر وتحت غطاء المساعدة التقنية عند مراجعتها. إضافة إلى هؤلاء المتدخلين الرئيسيين تقوم مصلحة الامتيازات بوزارة المالية بتوفير المساعدة التقنية والدعم للقطاعات الحكومية والمؤسسات المعنية بالتدبير المفوض. كما تقوم بدراسة وإبداء الرأي بالنسبة لمشاريع التدبير المفوض التي تقبل عليها المؤسسات العمومية والجماعات الترابية.

يتضح مما سبق أن وزارة الداخلية تلعب دورًا محوريًا في التأطير المؤسسي للتدبير المفوض للمرفق العمومي المحلي في حين يتم تغييب مؤسسات المجتمع المدني والمواطن بصفته مستعملًا ومستفيدًا من الخدمات العمومية. كما أن للمجالس المنتخبة دور محدود بفعل ثقل وصاية وزارة الداخلية عليها.

أما الإطار التشريعي فيتمثل في القانون رقم ٥٤. ٠٥ المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة والذي ينحصر مجال تطبيقه على العقود المبرمة من طرف الجماعات المحلية أو هيأتها والمؤسسات العامة.

يتضمن الباب الأول من هذا القانون أحكامًا عامة تتعلق بتعريف التدبير المفوض وتوازنه والدعوة إلى المنافسة للاختيار بين المرشحين وحل النزاعات ومكونات العقد ومدته والنظام المحاسبي والقانوني للأموال، الخ. ويهمنا في هذا الباب الإلحاح على بعض الجوانب الأساسية في التدبير المفوض. فالقانون ٥٤. ٠٥ يعرف التدبير المفوض بكونه "عقد يفوت بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض" لمدة محددة تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجرة من المترفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معًا. ويفرض هذا القانون على المفوض إليه التقيد بمبدأ المساواة بين المرتفقين ومبدأ استمرارية المرفق ومبدأ ملاءمته مع التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية، مع العمل على تقديم خدماته بأقل تكلفة وفي أحسن شروط السلامة والجودة والمحافظة على البيئة.

أما مدة العقد، فيجب أن تأخذ بعين الاعتبار طبيعة الأعمال المطلوبة من المفوض إليه والاستثمار الذي يجب أن ينجزه، ولا يمكنها أن تتجاوز المدة العادية لاستهلاك الإنشاءات عندما تكون المنشآت ممولة من قبل المفوض إليه.

ومن المهم الإشارة كذلك إلى أن حل النزاعات بين الطرفين يتم عبر مسطرة التحكيم إما وفق التشريع الجاري به العمل أو بموجب اتفاقية ثنائية دولية أو متعددة الأطراف.

يتطرق الباب الثاني لحقوق وواجبات المفوض وهي مراقبة التدبير المفوض وتدبيره والمراجعات الدورية للعقد والتزام المفوض.
أما الباب الثالث فيعرض لحقوق المفوض إليه وواجباته ومنها إمكانية التعاقد من الباطن، معاينة مخالفات المرتفقين، تدبير المفوض إليه للمرفق المفوض على مسؤوليته ومخاطره، تأسيس شركة خاضعة للقانون المغربي من طرف المفوض إليه، الاحتفاظ بمستخدمي التدبير المفوض.

ويحتوي الباب الرابع على أحكام متعلقة بالإعلام والنزاعات وهي وضع نظام للمراقبة الداخلية من طرف المفوض إليه وضرورة نشر المعلومات المالية والعقوبات والتعويضات في حال إخلال أي من الطرفين في حالة عدم الوفاء بالتزاماتهم أو مخالفة البنود التعاقدية. أما الباب الخامس فيتضمن أحكام مختلفة.

ب) الشكل الجديد للشراكة بين القطاعين العام والخاص

يخضع الإطار التشريعي والمؤسسي للشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها العصري إلى مقتضيات القانون رقم ٨٦. ١٢ المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يحتوي هذا القانون على ديباجة ترسم صورة وردية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كونها ستمكن من الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص وتمويله ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الآجال وبالجودة المتوخاة وأداء مستحقاتها جزئيًا أو كليًا من طرف السلطات العمومية وبحسب المعايير المحددة سلفًا. إضافة إلى أن اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سيساعد على تعزيز بروز مجموعات ذات مرجعية وطنية في هذا المجال وتشجيع نشاط الشركات الصغرى والمتوسطة من خلال التعاقد من الباطن.

يشترط القانون ٨٦. ١٢ أن تستجيب المشاريع المزمع إنجازها عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص "لحاجة محددة مسبقا من قبل الشخص العام" وأن تخضع لتقييم قبلي يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة المعقدة للمشروع وتكلفته الإجمالية خلال مدة العقد وتقاسم المخاطر المرتبطة به ومستوى أداء الخدمة المقدمة وتلبية حاجيات المرتفقين والتنمية المستدامة، وكذا التركيبات المالية للمشروع وطرق تمويله.

يتم إبرام عقد الشراكة وفق مساطر الحوار التنافسي أو طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالانتقاء المسبق أو وفق المسطرة التفاوضية. ويسعى الحوار التنافسي إلى مساعدة الشخص العام "على تحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجيات المشروع موضوع الشراكة ... أو إعداد تركيبته المالية أو القانونية". ولهذا الغرض، يسمح الحوار التنافسي "بإجراء مناقشات مع مترشحين للتعرف على الحل أو الحلول التي من شأنها تلبية حاجياته".

يتم اختيار المترشح الذي يقدم العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية وفق مجموعة من المعايير تهم على الخصوص القدرة على إنجاز أهداف حسن الأداء والقيمة الإجمالية للعرض ومتطلبات التنمية المستدامة والوقع الاجتماعي والبيئي للمشروع والطابع التقني الابتكاري للعرض، وعند الاقتضاء إجراءات التفضيل لفائدة المقاولة الوطنية ونسبة استعمال العناصر الداخلة ذات الأصل الوطني للمنتوج.

تتراوح مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين خمس سنوات وثلاثين سنة، مع إمكانية تمديدها إلى خمسين سنة.

يدفع الشخص العام أجرة للشريك الخاص مقابل الخدمات التي يوفرها كما يمكن لهذا الأخير أن يتلقى أجرته بصفة جزئية من طرف المرتفقين. يتم تقاسم المخاطر وفق شروط يحججها عقد الشراكة، كما يحدد هذا العقد "الشروط التي تخول لكل من الشخص العام والشريك الخاص الحق في الحفاظ على توازن العقد عند وقوع أحداث مفاجئة غير متوقعة أو في حالة قوة قاهرة".

تحدد مواد أخرى في القانون شروط مراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وجزاءات عدم احترام بنود العقد والتعاقد من الباطن وتفويت أو تغيير العقد وحالات وشروط فسخه. وتجدر الإشارة إلى المادة ٢٧ حول "كيفيات تسوية النزاعات" والتي تنص على اللجوء إلى "مساطر الصلح والوساطة الاتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية وفقا لرغبة المتعاقدين".

أخيرًا، ينبغي التنويه إلى صدور مرسوم وزاري رقم ٢. ١٥. ٤٥ بالجريدة الرسمية (عدد ٧ يونيو/حزيران ٢٠١٥) يحدد شروط وتفاصيل تطبيق القانون رقم ٨٦. ١٢ المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يتمثل الإطار المؤسساتي للشراكة بين القطاعين العام والخاص في إحداث خلية تعنى بهذا الملف تابعة لمديرية المؤسسات العمومية والخصخصة بوزارة الاقتصاد والمالية. وتقوم هذه الخلية بأربع وظائف أساسية:
– وظيفة اليقظة بالمشاركة في بلورة السياسة الحكومية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
– تقديم الخبرة والمساعدة التقنية للوزارات والمؤسسات العمومية
– نشر المعايير والتجارب الناجحة والتوحيد التدريجي لمضامين عقود الشراكة.
– التنسيق والتتبع ويتكون هذا القسم (الخلية) من ثمانية موظفين.[٤]

٢.٢ ملاحظات حول الإطار المؤسساتي والقانوني

بما أننا سنتطرق لتقييم نقدي للتدبير المفوض في الجزء الثالث من هذا التقرير، سنكتفي بإبداء بعض الملاحظات العامة على الإطار المؤسساتي والتشريعي الذي عرضنا له فيما سبق.

إن أهم ملاحظة يمكن تقديمها في هذا المجال تكمن في صعوبة الحفاظ للمواطن المستعمل للخدمات العمومية (أي ما يصطلح عليه قانونيا بالمرتفقين) لدوره المحوري كمستفيد ومعني بكلفة وجودة هذه الخدمات، وذلك في ظل هاجس الربح الذي يطغى على سلوك القطاع الخاص عند تدبيره لأي نشاط اقتصادي أو تجاري. من هذه الزاوية يصبح ضبط وتنظيم ومراقبة المفوض إليه ذي أهمية بالغة للحفاظ للمرفق العمومي على خصوصيته ووظائفه المتمثلة في المساواة بين المرتفقين وضمان استمرارية المرفق. غير أن القانون ٥٤. ٠٥ لم يتطرق لهذا الجانب معتبرا بأن الصلاحيات المخولة للسلطة المفوضة كفيلة لوحدها بحل المشاكل والصعوبات التي قد تعترض تنفيذ عقد التدبير المفوض. بيد أن التجربة التي سنعرض لها في الجزء الثالث تبين بوضوح أن إشكاليات الضبط والمراقبة والتنظيم من أهم أسباب فشل نمط التدبير المفوض بالمغرب.

هناك كذلك ملاحظة تتعلق بعدم تحديد الأجرة المنصفة للمفوض إليه التي تنص عليها المادة ٤ حول توازن عقد التدبير المفوض مما يفتح المجال للتجاوزات في هذا المجال من طرف الشركة الخاصة المدبرة للمرفق العمومي. ونفس الملاحظة تسري على تكاليف "المساعدة التقنية" التي تركت لتقدير المفوض إليه دون تأطير من طرف المشرع.

يثير الإطار المؤسساتي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص في شكلها الجديد الكثير من الإشكالات والملاحظات. إن أول ما يتبادر إلى الذهن أن عقود الشراكة يمكن أن تطال كل القطاعات بما فيها الدفاع والأمن القومي. بل إن استطلاعًا لآراء مسؤولين وازنين يكشف أن قطاعات الطرق والصحة والتعليم هي المرشحة بالأولية لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد سبق لوزير الصحة المغربي أن صرح لإحدى الصحف اليومية بأن على وزارته أن تقتصر على تقديم الخدمات الصحية وأن تفوت إلى الخواص مهام تشييد البنايات والصيانة والحراسة.[٥]

وغني عن البيان أن توسيع مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى هذه القطاعات الحيوية سيزيد من حدة التمايز الاجتماعي والمجالي بالإضافة إلى المشاكل التي قد تنجم عن تطبيق عقود الشراكة هاته في قطاع ذي حساسية كبيرة كالدفاع القومي.

من جهة أخرى، قد يؤدي التركيز على معايير الفائدة الاقتصادية إلى التركيز على المشاريع المربحة وتهميش القطاعات ذات الطابع الاجتماعي وعدم الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي. وما يعزز مخاوفنا هاته ما جاء في المرسوم التطبيقي للقانون ٨٦. ١٢ في المادة ١٧ من الاعتماد على "المعايير الاقتصادية والنوعية التي يتم اعتمادها لتقييم العروض لاسيما القدرة على إنجاز أهداف حسن الأداء والقيمة الإجمالية للعرض والمتطلبات المشار إليها في المادة ٨ من القانون رقم ٨٦. ١٢". بعبارة أخرى يصبح الهاجس المالي والحصول على أعلى جودة بأفضل سعر هو المحدد الرئيس لاختيار المشاريع المرشحة للإنجاز من خلال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

على صعيد آخر يطرح طول مدة تحكم القطاع الخاص (ثلاثون إلى خمسون سنة) في المرافق العمومية قدرة الدولة على الاستمرار في القيام بدورها كضامن لتوفير الخدمة العمومية على قدم المساواة والاستمرارية لكل المواطنين والمواطنات.

أما بالنسبة لاعتماد معايير الشفافية والمنافسة الحرة والشريفة في انتقاء المرشحين لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فإنها تبقى نظرية بالنظر إلى طبيعة النظام الاقتصادي بالمغرب الذي تطغى عليه رأسمالية المحاسيب وتداخل السلطة والثروة.[٦] بالتالي ليس من المؤكد أن الظفر بعقود الشراكة هذه سيتم بمنأى عن ممارسات أصحاب النفوذ ومنطق التدخلات والإضاءات.

إضافة إلى هذا، سيكون من الصعب تتبع ومراقبة تنفيذ مضمون عقد الشراكة من طرف الشريك الخاص نظرًا لعدة عوامل أهمها وجود عدم التساوق في المعلومات الذي يصب في صالح هذا الأخير.

هذا بالإضافة إلى الطابع التقني المعقد لعقود الشراكة وعدم توفر الأجهزة الإدارية المكلفة بالتتبع والضبط على الموارد المادية والبشرية الكافية للقيام بدورها على الوجه الأكمل. ومن جوانب قصور عقود الشراكة كذلك الطابع التكنوقراطي الغالب على صياغتها وتدبيرها وتهميش أي مشاركة شعبية في مختلف مراحل بلورة وإنجاز المشاريع المنبثقة عنها وغياب أي تقييم قبلي لآثارها على حقوق الإنسان والبيئة.

أخيرًا وليس آخرًا، بينت العديد من الدراسات فشل نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الآمال المعقودة عليها من حيث تخفيف العبء على المالية العمومية وتوفير خدمة عمومية بأفضل جودة وأقل سعر وإنجاز المشاريع دون تأخير ودون تكلفة زائدة.[٧]

القسم الثالث: تقييم نقدي للتدبير المفوض بالمغرب

نهدف في هذا الجزء إلى الوقوف على مدى مساهمة التدبير المفوض بالمغرب في ضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن المغربي وإشراك الساكنة في بلورة عقود التدبير المفوض ومراقبة تنفيذها. وسنحاول أن نبين بأن التدبير المفوض قد فشل في تحقيق هذه الأهداف وأن المستفيد الأكبر من هذه التجربة هي الشركات المتعددة الجنسية التي أوكل إليها تدبير المرفق العام التابع للجماعات المحلية.

سندرس تباعا نجاعة هذا النمط من التدبير في توفير أفضل جودة بأقل سعر (Value for Money)، ثم نقيم تأثيره على ظروف عيش المواطن وإهمال حقوقه الاقتصادية والاجتماعية بعد ذلك سنتطرق لقضايا المشاركة الشعبية.

١.٣ هدف توفير أفضل جودة بأقل سعر لم يتحقق على أرض الواقع

تسعى السلطات العمومية من خلال التدبير المفوض إلى توفير خدمة عمومية ذات جودة وبأقل سعر للمواطن في حين تهدف الشركة المفوض لها إلى تعظيم الأرباح التي تجنيها من الاستثمار في المرافق العمومية المحلية. فإلى أي مدى تم التوفيق بين هاتين المقاربتين للمرفق العمومي المحلي بالمغرب؟
ينبغي التنويه بأن التطرق لتقييم التدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية يعتريه العدد من الصعوبات أهمها صعوبة الولوج إلى المعلومات والمعطيات والحسابات المتعلقة بشركات التدبير المفوض في المغرب وعلى الصعيد العالمي على حد سواء. بالتالي سنقوم بتقييمنا النقدي في حدود المعطيات المتوفرة مركزين على المؤشرات التالية: الأسعار، الكفاءة، جودة الخدمة.

أ) المنحى التصاعدي لأسعار شركات التدبير المفوض

لقد بينت تجربة الخصخصة في مختلف أشكالها (التدبير المفوض، عقود الامتياز، عقود الإيجار، الخ.) أنها تؤدي في معظم الأحيان إلى الزيادة في أسعار الخدمات العمومية (الماء، الكهرباء، النقل، الاتصالات). وهذا راجع إلى عدة أسباب من بينها تطبيق مبدأ استرداد التكاليف (Cost-Recovery)، وإضافة هامش الربح للشركة المفوض لها وضرورة تمويل استثمارات توسيع الشبكة أو صيانتها وتجديدها.[٨]

وعادة ما تلجأ الشركات المفوض لها إلى النفخ في حجم الاستثمارات الضرورية عند توقيع العقد كي تحصل على الحق في رفع تسعيرة المتر مكعب من الماء مثلا، وذلك باتفاق من السلطة المفوضة.

بالنسبة لحالة المغرب، أشار التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض والمشار إليه سابقا إلى أن من أهم المؤاخذات على هذا النمط من التدبير للمرفق العمومي المحلي الزيادات في التسعيرة على حساب القدرة الشرائية للمستهلكين. فالتسعيرة الأعلى لتوزيع الماء سجلت بمدينة الدار البيضاء حيث تنشط المجموعة الفرنسية SUEZ (سويز)، بالإضافة إلى مدينتي وجدة وآسفي المسيرة من طرف الوكالة المستقلة التابعة مباشرة لمجلس الحكم المحلي. أما أقل تسعيرة فسجلت على مستوى الوكالة المستقلة لمدينة العرائش. نفس الملاحظة تسري على قطاع الصرف الصحي حيث سجلت التسعيرة الأعلى بالدار البيضاء – المحمدية والوكالة الحضرية لمدينة مراكش.

أما بالنسبة لتوزيع الكهرباء، فقد عرفت مدينة طنجة التي تسير الشركة الفرنسية VEOLIA مرفقها العمومي المحلي أعلى تسعيرة على الإطلاق في كافة المدن المغربية.

من جهة أخرى، لاحظ تقرير المجلس الأعلى للحسابات بأن شركات التدبير المفوض لقطاع النقل رفعت عدة مرات من تسعيرة ركوب حافلاتها بشكل أحادي وفي تجاهل تام لمعادلة مراجعة التسعيرة المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض، وقد عرفت بعض خطوط النقل التابعة لشركة "مدينا باس" بالدار البيضاء زيادة فاقت ٦٠٪ منذ ٢٠٠٤ حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات.[٩] كما أن هذه الشركات لم تطلب أي ترخيص من السلطات المفوضة. إن هذه الزيادات شكلت ضربة قوية للقدرة الشرائية لمستعملي النقل العمومي إذ تشكل كلفة التنقل حسب وزارة الداخلية ١٥٪ إلى ١٨٪ من الحد الأدنى للأجور.[١٠]

أخيرًا وليس آخرًا، تعرف تسعيرة جمع النفايات (قطاع النظافة) من طرف الخواص زيادة ملحوظة مقارنة مع التسعيرة المطبقة في حال التدبير المباشر من طرف الجماعة المحلية المنتخبة. ففي مدينة أغادير، يوفر المجلس البلدي خدمة جمع النفايات في شروط جيدة وبتسعيرة لا تتعدى ٢١٠ درهمًا للطن الواحد مقابل الضعف في المدن الأخرى.[١١]

وبالنسبة لولاية الرباط–سلا، قدرت تكلفة جمع النفايات عن طريق الوكالة الحضرية بحوالي ٢٥٥ درهمًا للطن دون احتساب تناقص القيمة، في حين بلغت نفس التكلفة ٣٣٣ درهمًا للطن الواحد في ٢٧ جماعة تحت نظام التدبير المفوض خلال الفترة ٢٠٠٩–٢٠٠٧، بل وصلت إلى ٥٤٨ درهمًا للطن في جماعات النواصر، بسكورة، دار بوعزة وأولاد صالح.[١٢] أما معدل التسعيرة على الصعيد الوطني فقد بلغ ٤١٧ درهمًا للطن، علمًا بأن شركات التدبير المفوض استحوذت على ٨٠٪ من إجمالي معاملات المرفق العمومي لجمع النفايات في المدن المغربية مقابل ٢٠٪ فقط بالنسبة للتدبير المباشر من طرف الجماعات المحلية.

ب) ماذا عن كفاءة شركة التدبير المفوض؟

نظرا لندرة المعطيات، سنقتصر على قطاع توزيع الماء والكهرباء والصرف الصحي (وقطاع النظافة). بالنسبة لمؤشر الحد من ضياع الماء، يلاحظ بأن شركات التدبير المفوض تمكنت من تحسين هذا المؤشر مقارنة مع الوكالات المستقلة. غير أن شركة "ريدال" المدبرة لهذه الخدمة بمدينة الرباط هي التي تمكنت لوحدها من اللحاق بالوكالة المستقلة لمدينة أكادير التي سجلت أقل نسبة ضياع للماء على الإطلاق.

أما المؤشر الثاني، فيتعلق بإنتاجية العمل التي تحسنت بشكل ملموس بعد تولي شركات التدبير المفوض تسيير قطاع الماء والكهرباء والصرف الصحي. على سبيل المثال، سجل معدل عدد العاملين لكل ألف زبون انخفاضا بأكثر من ٥٠٪ حسب دراسة للبنك الدولي.[١٣] ونجم هذا التحسن في إنتاجية العمل بالأساس عن تسريح مهم للعمال قارب ٢٠٪. كما ساعدت عوامل أخرى كارتفاع عدد الزبائن بفعل ارتفاع نسبة الربط بشبكات الماء والكهرباء والصرف الصحي وعصرنة

أساليب التدبير على الزيادة في إنتاجية العمل هاته. إضافة إلى هذا تمكنت الوكالات المستقلة من تحقيق تحسن أكبر في إنتاجية العمل مقارنة مع شركات التدبير المفوض هذا دون اللجوء إلى تسريح العمال (جدول رقم ٥)، مما يحدد من فعالية وكفاءة التدبير المفوض.

جدول ٥: تطور إنتاجية العمل حسب المؤسسة المنتجة

المؤسسة	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
التدبير المفوض	٧٠٣	٧٢٢	٧٥٦	٧٣٣
الوكالات المستقلة	٧٠٦	٧٢٥	٧٧٠	٨٢٥

لمصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات، ص. ٦٦

ج) مستوى الخدمة لم يتحسن كثيرًا

يقر تقرير المجلس الأعلى للحسابات بالطابع النسبي والمحدود لتحسن الخدمة المقدمة للزبائن جرّاء تفويت المرفق العمومي للخواص إذ يلاحظ بأن الفاعلين الخواص قاموا بتحسين نسبي للخدمة، لكن دون أن يرقى هذا التحسن إلى مستوى انتظارات المواطن (ص ١٥). فعلى سبيل المثال لا الحصر، لم تف شركات التدبير المفوض لقطاع النقل الحضري بالتزامها بإقامة نظام لمراقبة "جودة الشبكة" المنصوص عليه في العقد الذي يربطها بالمجالس المحلية. نفس الملاحظة تسري على قطاع النظافة حيث لوحظ تدهور الخدمة العمومية المقدمة من طرف الخواص لعدة عوامل منها تقادم وسائل النقل المستخدمة دون إصلاحها أو تجديدها، اختلالات على مستوى تخطيط عمليات جمع الأزبال وتفريغها، غياب برنامج مستمر لتنظيف الشوارع والأزقة.

د) تحسن في نسبة تغطية الساكنة بالخدمة العمومية

تظهر بيانات المجلس الأعلى للحسابات تطور ملموس لنسبة ربط الساكنة بشبكة الماء والكهرباء والتطهير الصحي إذ بلغت على التوالي ٩٩٪ و٩٩.٥٪ و٩١.٧٪ بالنسبة لشركات التدبير المفوض مقابل ٩٥.٦٪ و٩٥.٧٪ و٩٠.٧٪ بالنسبة للوكالات المستقلة. غير أن هذا التحسن يرجع بالأساس إلى الموارد المالية المهمة التي وفرها عقد التدبير المفوض لصالح الشركة المفوض لها. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تم إحداث صندوق الأشغال بمدينة الدار البيضاء، ومول عن طريق فرض زيادة بنسبة ٥٠٪ في تسعيرة الماء والكهرباء والصرف الصحي. ورغم هذا العبء المالي الإضافي على كاهل الساكنة لم تتمكن شركات التدبير المفوض من تحقيق الأهداف المسطرة بالنسبة لتغطية الساكنة بهذه الخدمة العمومية الحيوية.[١٤]

بالإضافة إلى هذا، تنزع شركات التدبير المفوض بحكم تركيزها على تعظيم الأرباح إلى استهداف المناطق والأحياء ذات الدخل المرتفع، مما يؤدي إلى عدم إدماج فئات واسعة من محدودي الدخل في شبكات توزيع الماء والكهرباء والصرف الصحي.

ه) عدم التقيد بالالتزامات وتجاوزات في تنفيذ عقد التدبير المفوض

تظهر تجربة التدبير المفوض للخدمات العمومية المحلية بالمغرب بأن الشركات المفوض لها قلما التزمت بتنفيذ الالتزامات المتضمنة في عقود التدبير المفوض. وهذا يسري على عدة بنود من أهمها عدم القيام بالاستثمارات الضرورية وعدم التقيد بمبادئ الشفافية تجاه السلطة المفوضة.

على سبيل المثال، لاحظت تقارير المجلس الجهوي للحسابات بالدار البيضاء أن نسبة إنجاز أشغال التهيئة والتقوية لم تتجاوز ٢٦٪ مقارنة مع التوقعات المبرمجة. كما أن شركة ريدال بمدينة الرباط لم تنجز إلا ٥٧٪ من الاستثمارات التي التزمت بتمويلها.[١٥] وهذا راجع أساسًا إلى عدم كفاية الموارد المالية الذاتية لشركات التدبير المفوض.

وفي قطاع النقل العمومي، أنجز البرنامج الاستثماري التعاقدي بشكل جزئي فقط في ٨٥٪ من الحالات التي تمت دراستها من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

نفس الأمر يسري على قطاع النظافة حيث لاحظ تقرير المجلس الأعلى أنه في غياب إطار ملائم للمراقبة والتتبع من طرف السلطة المفوضة، لم تعمل الشركات المفوض لها بتنفيذ الاستثمارات التي التزمت بها.[١٦]

من جهة أخرى، لم تعمل شركات التدبير المفوض على تزويد السلطة المفوضة بالمعطيات والأرقام الضرورية لمتابعة مدى التزامها بما هو منصوص عليه في عقد التدبير المفوض. وكثيرا ما تتذرع هذه الشركات بحساسية المعطيات وخوفها من تسريبها للشركات المنافسة كما تستغل احتكارها للمعلومات لحرمان المجالس المنتخبة من الحصول عليها، مستغلة عامل عدم تناسق المعلومات لصالحها (Information Asymmetry). علاوة على هذه الاختلالات، تم تسجيل العديد من التجاوزات من طرف شركات التدبير المفوض كالنفخ المتعمد في مبالغ "المساعدة التقنية" التي يتم تحويلها لفائدة الشركة الأم بالخارج وتوزيع الأرباح بشكل مبكر ودون احترام لبنود عقد التدبير المفوض وإحداث فروع للشركة المفوض لها دون موافقة السلطة المفوضة.[١٧]

٢.٣ الإضرار بمبادئ العدالة الاجتماعية والمحافظة على البيئة

لقد استغلت شركات التدبير المفوض غياب أي إلزام قانوني بالاحتفاظ بالعمالة التي كانت تشتغل سابقًا بالوكالات المستقلة[١٨] للتخلص من جزء غير يسير من الأجراء كما أشرنا سابقًا بالنسبة لقطاع الماء والكهرباء والصرف الصحي مثلا. علاوة على ذلك، لجأت شركات التدبير المفوض لقطاع النظافة إلى التشغيل المؤقت بشكل مفرط،[١٩] مما فاقم من وضعية الهشاشة التي تعاني منها الشغيلة وساهم في عدم تحقيق الأهداف المسطرة في عقود التدبير المفوض نظرا لعدم استقرار الأجواء واستحالة تراكم الخبرة وانعدام فرص التكوين للعمالة المؤقتة.

من جهة أخرى لم تلتزم شركات التدبير المفوض بالتزاماتها فيما يتعلق بربط العائلات الفقيرة بشبكة الماء والكهرباء والصرف الصحي. ففي مدينة طنجة مثلا، لم تنجز شركة "أمانديس" التابعة للمجموعة إلا ٣٠٣٠ عملية ربط من أصل العشرة آلاف (١٠٠٠٠) التي تعهدت بتنفيذها VEOLIA الفرنسية.

وخلال الخمس سنوات الأولى من دخول التدبير المفوض حيز التطبيق،[٢٠] نفس الإخفاق تم تسجيله بمدينة الدار البيضاء حيث تم تنفيذ ٤٥٨٠٦ عملية ربط اجتماعي في ظرف عشر سنوات من أصل تسعين ألف (٩٠٠٠٠) من طرف شركة ليديك التابعة للمجموعة الفرنسية "سويز".[٢١]

على مستوى آخر، كان لنشاط شركات التدبير المفوض أثر سلبي على البيئة. وهذا تجلى على الخصوص في قطاعي النقل والنظافة.[٢٢] فتقادم حافلات النقل العمومي وقلة عمليات المراقبة التقنية الدورية لها وتكدس هذه الحافلات في عدد محدود من فضاءات الوقوف، كلها عوامل ساعدت على تدهور البيئة في عدد من المدن المغربية. أما بالنسبة لقطاع النظافة، فيلاحظ غياب دراسات الجدوى والأثر القبلية على النظام البيئي. كما ينجم عن عمليات دفن النفايات انتشار الروائح الكريهة والسائل المرشح داخل وخارج المطارح العمومية.

٣.٣ التعبئة الاجتماعية لمقاومة التدبير المفوض للمرفق العمومي المحلي

بالنظر إلى الحصيلة المتواضعة للتدبير المفوض التي عرضناها سابقا وكذا تهميش المجالس المحلية المنتخبة وهيئات المجتمع المدني، لم يكن مفاجأ أن تنتفض الساكنة بشكل عفوي أو من خلال الحركات الاجتماعية للتعبير عن غضبها تجاه ما آلت إليه الخدمة العمومية من جراء تفويتها للقطاع الخاص. واعتبارا لقلة المعطيات والدراسات حول هذا الموضوع بالمغرب سنقتصر على عرض بعض الأمثلة المرتبطة بقطاع الماء والكهرباء والصرف الصحي.

أمام إخفاق شركات التدبير المفوض في الوفاء بالتزاماتها واحتجاجًا على الزيادات المتتالية في تسعيرة الماء والكهرباء والصرف الصحي، سجلت العديد من المدن المغربية خروج المواطنين إلى الشارع للتعبير عن استنكارهم لهذا الوضع. وقد بلغت هذه الاحتجاجات ذروتها سنة ٢٠٠٦ بعدما أقدمت هذه الشركات التابعة للمجموعتين الفرنسيتين "سويز" و"فيوليا" على تطبيق زيادات كبيرة في تسعيرة الماء والصرف الصحي بمدن الدار البيضاء، والرباط، وطنجة، وتطوان.[٢٣] وما أجج الوضع أكثر تزامن هذه الزيادات مع ارتفاع محسوس في أثمنة المحروقات والنقل والمواد الغذائية خلال النصف الأول من سنة ٢٠٠٦.

إذا كانت الاحتجاجات الأولى عفوية وغير منظمة إلا أنه سرعان ما تم تأطيرها من جمعيات المجتمع المدني، خاصة الجمعية المغربية لحقوق الإنسان وهي منظمة غير حكومية قريبة من اليسار الجذري المغربي، وكذلك بعض منتخبي مجلس مدينة الدار البيضاء. وقد أخذت هذه المقاومة الشعبية أشكالا متعددة كامتناع بعض المواطنين عن أداء فواتير الماء وتنظيم وقفات احتجاجية أمام مقر ولاية (أي محافظة) الدار البيضاء والقيام بخرجات عفوية إلى الشارع واعتصامات أمام وكالات شركات التدبير المفوض وتوقيع عرائض وتنظيم ندوات وموائد مستديرة حول العولمة النيوليبرالية والخصخصة والحق في الماء.[٢٤] نفس استنكار والغضب تم تسجيلهما بمدن الرباط وطنجة وتطوان.[٢٥]

وما فتئت نفس الاحتجاجات تكرر إبان اندلاع ثورات الربيع العربي حيث رفعت حركة ٢٠ فبراير المغربية عدة شعارات مطالبة بإنهاء عقد التدبير المفوض من بينها على سبيل المثال لا الحصر "فيوليا إرحل".[٢٦]

وقبل بضعة أشهر أصدر المجلس الجهوي للمجتمع المدني بالدار البيضاء والمكون من سبع مئة جمعية بلاغا يطالب فيه بفتح نقاش حول أسباب عدم مراجعة العقد الذي يربط المدينة بشركة ليدك وعدم متابعة الشركة قضائيًا لالتفافها عن الوفاء بالتزاماتها وضرورة التفكير في فسخ العقد الذي يربطها بالجماعة الحضرية فبراير.

الخاتمة

رغم أن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالمغرب كنمط لتدبير المرفق العمومي تعود إلى عهد الحماية إلا أنها عرفت تطورًا ملحوظًا خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي، إذ انخرط المغرب بدعم وتوجيه من المؤسسات المالية الدولية في مسلسل متواصل من الإصلاحات النيوليبرالية ترمي إلى لبرلة الاقتصاد وخصخصة القطاع العام مع اعتماد سياسة تقشفية على صعيد المالية العمومية. ورغم سيطرة الشكل التقليدي للشراكة على تدبير المرفق العمومي المحلي، فقد أخذت الأشكال الجديدة التي يعهد بموجبها إلى الشريك الخاص بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل والبناء، أو إعادة التأهيل وصيانة، أو استغلال منشاة، أو بنية تحتية في التبلور خلال العقد الأول من القرن الواحد وعشرين، خاصة في قطاع الطاقة والموانئ. وتعكس سيطرة الشركات المتعددة الجنسية على صفقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص هاجس البحث عن منافذ وأسواق جديدة للرأسمال الصناعي والمالي الكبير الذي يهيمن على اقتصادات البلدان الرأسمالية المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية التي تتحكم فيها.

إن دراسة الإطار المؤسسي والقانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص مكنتنا من الاستنتاجات التالية. أولًا صعوبة الحفاظ للمواطن المستعمل للمرفق العمومي على دوره المحوري كشريك ومستفيد معني بتدبير المرفق العمومي في ظل هيمنة هاجس الربح على سلوك القطاع الخاص وعدم تمكن السلطة العمومية من ضبط ومراقبة هذا الأخير. ثانيًا، ضرورة الانتباه إلى أخطار توسيع مجال عقود الشراكة إلى قطاعات حيوية كالتعليم والصحة، مما سيزيد من حدة التمايزات الطبقية والمجالية إضافة إلى المشاكل التي قد تنجم عنها بالنسبة لقطاع حساس كالأمن الوطني. ثالثًا، سيؤدي التركيز على معايير الفائدة الاقتصادية إلى إعطاء الأولوية للمشاريع المربحة وتهميش القطاعات الاجتماعية، مما سيضر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين والمواطنات. كما سيؤثر سلبا على البيئة. رابعًا، غلبة الطابع التكنوقراطي على بلورة وتدبير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يؤدي إلى تهميش أي مشاركة شعبية في مختلف مراحل إعداد وإنجاز المشاريع المنبثقة عنها وغياب أي تقييم قبلي جدي لآثارها على حقوق الإنسان والبيئة.

لقد تجلت محدودية الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال قيامنا بتقييم نقدي للتدبير المفوض كنمط لإدارة المرفق العمومي المحلي. فباستثناء تحسن طفيف في مستوى الخدمة، لم يحقق التدبير المفوض الأهداف المرسومة له من طرف الجماعات المحلية. فتسعيرة الخدمات العمومية في قطاعات الماء والكهرباء والصرف الصحي والنقل العمومي وجمع الأزبال عرفت منحى تصاعدي واضح. وتحسن إنتاجية العمل بشركات التدبير المفوض تم على حساب تسريح العمال ودون أن يرقى إلى المستوى المحقق من طرف الوكالات المستقلة. أما التحسن المسجل بالنسبة لتغطية الساكنة بالخدمة العمومية، فيعود بالأساس إلى الموارد المالية الجديدة التي وفرها عقد التدبير المفوض لفائدة الشركات المفوض لها. من جهة أخرى، لم تف هذه الشركات بالعديد من التزاماتها خاصة في مجال حيوي كالاستثمار. في حين تم تسجيل العديد من التجاوزات كالنفخ المتعمد في مبالغ "المساعدة التقنية" واحتكار المعلومة لتعطيل مهمة التتبع والمراقبة من طرف المجالس المنتخبة.

على مستوى آخر، أدى التدبير المفوض إلى الإضرار بحقوق العمال بفعل التسريحات واللجوء المفرط إلى التشغيل المؤقت وحرمان الفئات الاجتماعية المستضعفة من الحق في الماء والكهرباء، والصرف الصحي، والنقل، والنظافة. بالإضافة إلى هذا، أثر نشاط شركات التدبير المفوض لقطاعي النقل وجمع الأزبال إلى الحاق أضرار بليغة بالبيئة.

أمام هذا الفشل البين للتدبير المفوض للمرفق العمومي المحلي، لم يكن مستغربًا أن تنتفض ساكنة المدن في وجه الشركات المفوض لها. وقد تنوعت أشكال الاحتجاج من الامتناع عن أداء فواتير الماء والكهرباء إلى تنظيم وقفات احتجاجية واعتصامات والمطالبة برحيل هذه الشركات أو فسخ العقود التي تربطها بالجماعات المحلية.

بالنظر إلى هذه الحصيلة المخيبة للآمال، اهتدت السلطات العمومية بالمغرب إلى التوقف عن اعتماد التدبير المفوض كآلية لإدارة المرفق العمومي المحلي والتوجه عوضا عن ذلك إلى إحداث شركات للتنمية المحلية تملك أغلبية أسهمها. وإذا كان هذا التوجه ينطوي على عدة إيجابيات، إلّا أنه يتسم بهيمنة سلطة الوصاية التي لها الحق لوحدها في تعيين المدراء العامين لهذه الشركات مقللة بذلك من دور المجالس المنتخبة ومستثنية أي دور لمنظمات المجتمع المدني والمراقبة الشعبية.

مراجع الفصل الخامس

[1] يعتبر التدبير المفوض عقدا يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا. يمكن أن يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشاة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض.

[2] أنظر الدراسة الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض سنة ٢٠١٤

[3] محمد المستقيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص: إطار مناسب لتطوير الحوار بين القطاعين وزارة المالية أبريل ٢٠١٢، تقرير المجلس الأعلى للحسابات.

[4] خلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص وزارة المالية –بدون تاريخ.

[5] الشراكة بين القطاعين العام والخاص ٣٩٣٤ L'économiste.

[6] أنظر محمد السعدي Neoliberal Reforms. Business Groups and Development Challenges in Morocco. MRM، Montecatini ٢٠١٣ لمزيد من التفاصيل.

[7] HALL D. Why public-private Partnerships Don't Work. psiru 2015

[8] بالنسبة لقطاع الماء أنظر على سبيل المثال: Hall D and Lobina E. Water Privatization. Psiru, April 2008.

[9] ص ١١٢

[10] تقرير المجلس ص ١٠٥.

[11] أنظر تصريح السيد طارق القباج رئيس المجلس البلدي لمدينة أكادير لصحيفة الإيكونوميست رقم ٣٨٨٠ ٣/١٠/٢٠١٢.

[12] ينبغي مراعاة كون تسعيرة التدبير المفوض تتضمن كذلك تناقص القيمة وتكلفة رأس المال والأرباح والضرائب بخلاف التدبير المباشر.

[13] Martin P. Public-Private Partnerships for Urban Utilities. World Bank. Washington. 2012, p 79.

[14] Martin P. p. 63.

[15] تقرير المجلس الأعلى للحسابات ص ٧٧..

[16] نفس التقرير ص ١٤٨.

[17] يتضمن تقرير المجلس الأعلى للحسابات معطيات حول هذا الموضوع.

[18] أنظر على سبيل المثال Saadi MS, "Water Privatization Dynamics in Morocco: A Critical Assessment of the Casablancan Case," Mediterranean Politics, 17/3/2012.

[19] أنظر على سبيل المثال: Francis Lefebvre, CMS Bureau, Newsletter Maroc, Sept 2006, no.1

[20] أنظر، Oirdighi cas d'Amendis Tanger، ISCAE Casablanca، October، 2005 déléguée d'eau potable S ، Essai d'évaluation du service de la gestion

[21] Saadi, op. cit.

[22] تقرير المجلس الأعلى للحسابات ص ١٠٦، ١٤٨ و١٥٤.

[23] أنظر Saadi MS، 2012 لمزيد من التفاصيل.

[24] Idem

[25] Aujourd'hui le Maroc, 16/11/2006.

[26] Dumas L. Veolia Dégage, Informations et commentaires no 159, 2012.

الفصل السادس

سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية

الفصل السادس

سياسات صندوق النقد الدولي التقشفية وأثرها على الحماية الاجتماعية

المقدّمة

يقوم صندوق النقد الدولي بدور مؤثر في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للبلدان الأعضاء، وغالبًا ما تكون لتوصياته وتوجيهاته آثار مباشرة على الواقع المعيشي للسكان خاصة الفئات الاجتماعية محدودة الدخل والفقيرة. وإذا كان دور هذا الصندوق قد تراجع خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، فإنه ما فتئ يسترجع تأثيره وهيمنته على الصعيد العالمي، مستغلا الظروف الطارئة التي نجمت عن دخول الرأسمالية المعولمة في أزمة بنيوية عميقة لا زالت ترخي بظلالها على العالم بأسره إلى يومنا هذا. ولعل الجديد في العودة القوية لصندوق النقد الدولي، هو تدخله المباشر في معالجة أزمة منطقة اليورو، عبر فرض تبني سياسات تقشفية صارمة أضرت كثيرًا بشعوب المنطقة، من دون أن تقود إلى تحسن محسوس في المؤشرات الاقتصادية، كمعدل النمو وعجز الموازنة العامة ومستوى الدين العمومي. وما لبث المجال الجغرافي لهذا التدخل يتسع مع اشتداد تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية، خاصة في بلدان الجنوب. هكذا أصبح صندوق النقد الدولي يؤثر بقوة في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية في عدد من البلدان العربية، حيث يبرز بشكل جلي طابعها التقشفي مع ما يصاحبه من تداعيات سلبية على المسألة الاجتماعية بصفة عامة والحماية الاجتماعية ودعم المواد الأساسية بصفة خاصة.

سنخصص القسم الأول من هذه الورقة لمناقشة نقدية للأدوار التي يقوم بها صندوق النقد الدولي، مع التركيز على تدخلاته في المنطقة العربية. في حين سنتطرق في القسم الثاني إلى السياسات التقشفية التي يفرضها الصندوق على الدول العربية وتداعياتها السلبية على النمو الاقتصادي والمسألة الاجتماعية بصفة عامة. أما القسم الثالث فسنعالج من خلاله تأثير السياسات التقشفية، مسلّطين الضوء على إشكالية دعم المواد الأساسية. وسنحاول في هذا الصدد إبراز مكامن الضعف في الحلول التي يقترحها صندوق النقد الدولي لهذه الإشكالية.

القسم الأول: أدوار صندوق النقد الدولي وتأثيره على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة العربية

١.١ تطور الأدوار المنوطة بصندوق النقد الدولي

من أجل فهم سليم لقدرة تأثير صندوق النقد الدولي في رسم السياسات العامة للدول الأعضاء، يتعين أولا التذكير بالمهام المنوطة به، وكيف تطورت عبر الزمن، لتجعل منه فاعلًا رئيسيًا في هذا المجال حيث يفرض إرادة المساهمين الرئيسيين في رأسماله على هذه الدول، خاصة تلك التي ترغب في الاقتراض منه، ثم سنتطرق ثانيًا إلى تدخلات الصندوق في المنطقة العربية.

١.١.١ عند إنشائه سنة ١٩٤٤، أنيطت بصندوق النقد الدولي مهمة تنظيم الشروط المالية الملائمة للتوظيف الناجح للاقتصاد العالمي، شروط متصلة بتنظيم معدلات تبادل العملات بين الدول، وقد جاء في المادة الأولى من اتفاقية "بريتن وودز" أن أهداف الصندوق هي كالآتي:

أ ـ تعزيز التعاون الدولي في مجال النقد من خلال مؤسسة دائمة توفر آلية التشاور والتعاون بصدد المسائل النقدية الدولية.

ب ـ تيسير توسع التجارة العالمية ونموها المتوازن للمساعدة على تحقيق مستويات عالية من العمالة والدخل ومن تنمية الموارد الإنتاجية لكل الأعضاء كأهداف أولى للسياسة الاقتصادية.

جـ ـ تعزيز استقرار التبادل النقدي والمحافظة على ترتيبات تبادل نظامية بين الأعضاء، وتجنب تخفيض قيمة العملات الناجم عن التبادل التنافسي.

د ـ المساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الأطراف فيما يتعلق بصفقات جارية بين الأعضاء، وإزالة القيود على التبادل الخارجي والتي تعوق وتكبح التجارة العالمية.
هـ ـ منح الدول الأعضاء الثقة بجعل الموارد العامة للصندوق متاحة لها مؤقتًا، في ظل ضمانات وافية من أجل توفير الفرصة لها (الدول) لتصحيح الخلل في ميزان مدفوعاتها من دون اللجوء إلى تدابير محبطة للازدهار الوطني والدولي.
و ـ تقصير مدة وتخفيف درجة الخلل في ميزان مدفوعات الأعضاء.

يتوفر صندوق النقد الدولي على موارد مالية وآليات للقيام بأدواره المختلفة هكذا واستنادًا إلى المادة الرابعة للاتفاقية الخاصة بإحداث الصندوق، يمارس هذا الأخير رقابة مباشرة على السياسات العامة العريضة للحكومات بما في ذلك السياسات المتعلقة بميزانية الدولة، النظام المالي والائتماني ومعدلات التبادل، السياسات المالية للحكومات المتعلقة بتنظيم ومراقبة البنوك والمؤسسات المالية الأخرى، إضافة إلى ذلك ينظر الصندوق إلى السياسات البنيوية التي تؤثر على الأداء الاقتصادي الكلي مثل الدخل القومي، الاستهلاك القومي الإجمالي، الاستثمار والاعتماد المالي. ويصدر الصندوق إثر ذلك توصياته في هذا المجال.

كما يعمل على فرض شروط معينة على الدول الأعضاء الراغبة في الحصول على القروض التي يمنحها، لمواجهة خلل في ميزان المدفوعات وسعر العملة الوطنية. وعادة ما تتضمن هذه الشروط ضرورة تبني هذه الدول سياسات تقنع صندوق النقد الدولي بأن من شأنها توفير القدرة على سداد القرض خلال مدة أقصاها خمس سنوات. كما يملك صندوق النقد الدولي قنوات أخرى للتأثير في السياسات العمومية، وذلك من خلال "النصائح" التي يقدمها لصناع القرار على المستويين الدولي والوطني.

٢.١.١ ابتداء من السبعينات، أدت التعثرات العميقة التي عرفها الاقتصاد العالمي، كالتخلي النهائي عن أسس نظام بريتون وودز (معيار تبادل الذهب ونظام تعادل العملات) وتعويضه بنظام قائم على مبدأ تعويم العملات وتحرير حركة رؤوس الأموال من الرقابة التي كانت مفروضة عليها من طرف الدول–الأمم، والارتفاع الكبير لأسعار البترول، وتفاقم أزمة المديونية في العديد من بلدان العالم الثالث، إلى "إعادة ولادة" الصندوق كمؤسسة فوق قومية مهيمنة تعمل على أسس مختلفة وأكثر قوة وتأثيرًا. فمن جهة، سيتحول صندوق النقد الدولي من أداة لتلبية حاجة الدول الأوروبية والأمريكية الشمالية لمواجهة المشاكل الناجمة عن معدلات تبادل العملات (أي سعر عملة معينة مقارنة بأسعار العملات الأخرى) وموازين المدفوعات إلى "دركي" يعمل بشكل وثيق مع البنك الدولي على إحداث تحول عميق في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لبلدان العالم الثالث للتكيف مع متطلبات الاقتصاد العالمي، خاصة تلك التي سقطت في فخ المديونية. لأجل هذا، سيشدد الصندوق من شروطه ورقابته على هذه الدول، حيث أصدر "دليل الشروط" الجديد سنة ١٩٧٩ يحدد سلطاته بشكل أكثر دقة وصرامة، فأصبحت الاستفادة من قروض الصندوق مرهونة بتطبيق سياساته وبرامجه الهيكلية بعيدة المدى. من جهة ثانية، تجدر الإشارة إلى التحول الجذري الذي حدث على الفلسفة الاقتصادية التي تؤطر توصياته وتدخلاته، إن على الصعيد الدولي أو القومي. فبعد أن كان يستلهم مبادئه، ولو جزئيًا، من النظرية الاقتصادية الكينيزية التي فرضت ضبط آليات السوق عبر تدخل مؤسسات فوق قومية كصندوق النقد، أصبح من أشد المتحمسين للنظرية النيوليبرالية التي تقدس حرية الأسواق وأولوية المبادرة الخاصة وضرورة تراجع الدولة عن التدخل في الاقتصاد بعد صعود اليمين المحافظ إلى الحكم في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وروّج صندوق النقد الدولي بمعية البنك الدولي لهذا النموذج الاقتصادي ابتداء من الثمانينات في مختلف دول الجنوب، تحت ما اصطلح على تسميته بـ"توافق واشنطن" المبني على ثلاث ركائز: "تحرير أو لبرلة الاقتصاد، الخصخصة، التقشف في المالية العمومية". غير أن تطبيق وصفات صندوق النقد لم تحقق النتائج الموعودة، حيث لم تسجل بلدان الجنوب مكاسب تذكر، إن على مستوى معدل النمو، أو بنسبة الاستثمار، وخلق منصب شغل لائق.

بل أكثر من هذا، إن توصيات صندوق النقد الدولي لبلدان شرق آسيا بضرورة تحرير الأسواق المالية للاستفادة من الرساميل الخارجية، ساهم بشكل مباشر وجلي في حدوث الأزمة المالية الآسيوية لسنة ١٩٧٩.

الأدهى من هذا هو التكلفة الاجتماعية الباهظة التي تحملتها شعوب العالم الثالث جراء تطبيق برامج التكيف الهيكلي. إعطاء الأولوية لتحقيق التوازنات المالية (تقليص عجز الموازنة، الحد من التضخم والتحكم في ميزان المدفوعات)، أدى إلى خفض الإنفاق العمومي وتقليص الميزانيات المخصصة للقطاعات الاجتماعية، ما نجم عنه تدهور محسوس في الخدمات العمومية. كما ترتب عن رفع الدعم جزئيًا أو كليًا عن المواد الأساسية وتحرير الأسعار ورفع تكلفة ولوج الخدمات العمومية، بالإضافة إلى تجميد الأجور وتخفيض قيمة العملة، ما نجم عنه انخفاض مهم في القدرة الشرائية للفئات المتوسطة والفقيرة. في مثل هذه الظروف، لم يكن مستغربًا أن تندلع الاحتجاجات الاجتماعية والانتفاضات الشعبية المنددة بالمؤسسات الدولية والحكومات في مختلف بلدان الجنوب، مخافة سقوط الآلاف من الضحايا.

٢.١ تدخل صندوق النقد الدولي في المنطقة العربية

يكتسي تدخل المؤسسات المالية الدولية، خاصة صندوق النقد الدولي، في المنطقة العربية طابعًا خاصًا باعتبار تشابك ما هو اقتصادي مع ما هو استراتيجي وسياسي. تدل الدراسات التجريبية على أن منح القروض والإعانات، يخضع لمحددات اقتصادية، كتدهور المؤشرات الماكرو– اقتصادية، وتفاقم اختلالات ميزان المدفوعات، ونفاد الاحتياطي من العملة الصعبة خلال الثمانينات. كلها عوامل دفعت بلدانًا عربية عديدة، خاصة مصر والأردن والمغرب وتونس والجزائر، إلى أن تتأثر كثيرًا بالمصالح السياسية (درجة القرب والصداقة من الدول الغربية، الموقف من الصراع العربي الإسرائيلي) والاستراتيجية (تزويد الغرب بالبترول، مشاكل الهجرة والإرهاب) للدول المانحة والتي تتحكم في عملية صنع القرار داخل المؤسسات المالية الدولية، حيث تهيمن مجموعة الدول السبع، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية. وكما بين ذلك هاريغان في مقالته المذكورة أعلاه، يتأثر تلقي بلد عربي ما برنامجًا من صندوق النقد الدولي بعوامل اقتصادية وسياسية، وخصوصًا هذا الأخير. فقد تبين أن توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل وتحسين أوضاع "الديمقراطية" يزيد من احتمال التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي. فالحاجة الاقتصادية وحدها لا تفسر حقًا توقيت قروض صندوق النقد الدولي، مع ذلك فإن التحرر السياسي، الذي غالبًا ما يشهد أن النظم الحاكمة القائمة تواجه تحديًا من المعارضة الإسلامية، يبدو أن له تأثيرًا على النحو الذي تظهره أهمية متغيرات الديمقراطية والانتخابات، وبالمثل فإن تغييرًا في السياسة الخارجية، مثل توقيع معاهدة سلام مع إسرائيل، هو متنبئ جيد بقروض صندوق النقد الدولي.

باستثناء هذه الخاصية، تتقاسم الدول العربية المدينة نفس السمات التي طبعت بلدان العالم الثالث في تعاملها مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حيث خضعت للمشروطية المتمثلة في تطبيق "توافق واشنطن"، فتم التحرير التدريجي للتجارة الخارجية ولبرلة الاقتصاد وتخفيض سعر العملة الوطنية، وانطلق مسلسل الخصخصة وتحرير الأسعار، وأعطيت الأولوية لتقليص عجز الموازنة العامة عبر خفض الإنفاق العمومي والزيادة في الضرائب غير المباشرة، وتم تجميد الأجور والتوظيف في القطاع العام.

لقد كانت لتطبيق وصفات صندوق النقد الدولي آثار سلبية على تنشيط الاقتصاد والدفع بعجلة الاستثمار وخلق وظائف، هذا عكس ما تم التبشير به من قبل "خبراء" صندوق النقد الدولي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، توضح الإسكوا في مسحها السنوي للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، أن ارتفاع البطالة في المنطقة هو نتيجة متراكمة لانكماش دوري دام طيلة عقدين. فمنذ أوائل ثمانينات القرن العشرين حتى عام ٢٠٠٤، كان أداء اقتصادات منطقة الإسكوا أقل كثيرًا من الإمكانات التي تختزنها. فبينما كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ينمو بمعدل سنوي مقبول خلال السبعينات (٤.٣٣٪)، انخفض بمعدل سنوي قدره ٣.٤٣٪ خلال الثمانينات، ثم عاد ليسجل معدل نمو منخفضًا جدًا لم يتجاوز ٠.٣٤٪ خلال التسعينات. وقد ارتبط الارتفاع المزمن في معدل البطالة بانكماش طال أمده في الأنشطة الاقتصادية لتبلغ البطالة معدلا أعلى منه في أي منطقة أخرى من العالم (إذ يقدر بنحو ١٦٪).

من جهة أخرى، ارتفعت التكلفة الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي المزعوم. فبالإضافة إلى تفاقم ظاهرة البطالة التي تتغذى من ولوج أعداد جديدة من السكان النشيطين إلى سوق العمل ولا يجدون فرص عمل بفعل الركود شبه الكامل للاقتصاد، وانكماش القطاع وتزايد حملات التسريح الجماعي جراء إغلاق الوحدات الإنتاجية أو تراجع نشاطها، اتسعت مظاهر الهشاشة والفقر، وعرف القطاع غير الرسمي توسعًا ملحوظًا منذ الثمانينات. وإذا كانت نسبة الفقر قليلة حسب المعايير الدولية في المنطقة العربية، فإن إجمالي الفقر، الذي يعرف بأنه نصيب السكان في ظل خط الفقر الوطني، هو أعلى من أدنى مستويات الفقر المترتبة على استخدام خط الفقر الدولي المعادل لدولارين في اليوم. وهكذا فإن الفقر في البلدان العربية ظاهرة أكثر بروزًا وجلاءً مما يفترض. كما عانت القطاعات الاجتماعية، خاصة التعليم والصحة من الضغط على الإنفاق العمومي. ويبقى رفع الدعم عن المواد الأساسية أو تقليصه من الأسباب المباشرة لتدهور القدرة الشرائية لفئات واسعة من المواطنين وانتشار الفقر والهشاشة. وقد نجم عن تردي الأوضاع هذا، تصاعد مد الغضب الشعبي في الشارع العربي، واندلاع انتفاضات الجوع في العديد من البلدان العربية، نذكر منها مصر وتونس والمغرب والأردن. ولم تنفع شبكات الحماية الاجتماعية لتلافي الآثار السلبية لبرامج التصحيح الهيكلي في الحد من الأضرار التي يتكبدها الفقراء، وهذا يعود لعدة عوامل من بينها قلة الإمكانيات المالية المرصودة لها وتعدد البرامج وضعف القدرات التدبيرية.

بقيت الإشارة إلى أن مظاهر الإقصاء الاجتماعي قد تفاقمت خلال الثمانينات والتسعينات، كما أن ثمة دلائل توحي بأن اللامساواة في الثروة قد ازدادت سوءًا بنسبة تزيد عما أصاب الدخل من التردي.

القسم الثاني: تأثير السياسات التقشفية الراهنة لصندوق النقد الدولي على المسألة الاجتماعية في المنطقة العربية

لقد تعامل صندوق النقد الدولي مع تداعيات أزمة الرأسمالية المعولمة بكثير من التذبذب في المواقف. فبعد أن شجع الدول الأعضاء على اعتماد سياسات مالية ونقدية ذات طابع كينزي واضح لإنعاش الدورة الاقتصادية خلال سنتي ٢٠١٠/٢٠٠٩ غيّر مقاربته بشكل جذري فيما بعد، فأصبح يلحّ على ضرورة إعطاء الأولوية لمواجهة إشكالية المديونية العمومية وعجز الموازنة العامة اللذين تفاقما جراء تدخل الحكومات لإنقاذ اقتصاداتها من الركود. إن ما يهمنا في هذا القسم هو تبيان الأثر السلبي الواضح للإجراءات التقشفية التي فرضها صندوق النقد الدولي على المنطقة العربية، خاصة بعد اندلاع ما يسمى الربيع العربي، على المسألة الاجتماعية عامة والحماية الاجتماعية خاصة، على أن نخصص القسم الأخير من هذه الورقة لمناقشة الآثار على دعم المواد الأساسية.

١.٢ السياسات التقشفية كحل للاختلالات الماكرو-اقتصادية حسب صندوق النقد الدولي

بعد أوروبا، فتح صندوق النقد الدولي جبهة جديدة في العالم العربي، مستغلًا تردي الأوضاع الاقتصادية في البلدان التي حدثت فيها ثورات نتيجة غياب الاستقرار السياسي وتفاقم تداعيات أزمة الرأسمالية المعولمة، خاصة في منطقة اليورو على المنطقة العربية.

أ. تصور صندوق النقد الدولي لمواجهة الاختلالات الماكرو-اقتصادية

يعتبر صندوق النقد الدولي تفاقم العجز المالي وعجز ميزان المدفوعات، سببين مباشرين لاتساع المديونية. ومن شأن تركيز جهود السلطات العمومية على محاربة هذه الاختلالات عبر سياسات تقشفية حازمة مثل خفض الإنفاق العمومي والضغط على الأجور والأسعار، أن يساعد اقتصادات الدول التي تعاني من الاختلالات الماكرو ـ اقتصادية أن تستعيد عافيتها وتنافسيتها. كما أن سياسات التقشف هذه، من شأنها أن تمكّن القطاع الخاص من استرجاع ثقته بالمناخ الاقتصادي. فتخفيض الدولة نفقاتها، يعتبر مؤشرًا على تخليها عن مزاحمة القطاع الخاص، فيما يحتاج إليه من قروض، على اعتبار أن الدولة اعتادت اللجوء إلى السوق النقدية والمالية لتمويل سياستها المالية التوسعية. من جهة أخرى، يعتبر تقلص المديونية العمومية مؤشرًا على انخفاض في الضغط الضريبي على المدى المتوسط، ما يشجع المستهلكين والمنتجين على حد سواء على الزيادة في الاستهلاك والاستثمار، كما يؤثر إيجابًا على الدورة الاقتصادية وعلى تأمين وظائف.

إن تفاؤل صندوق النقد الدولي بالتفاعل الإيجابي للأسواق مع السياسات التقشفية لا يصمد أمام التحليل الرصين. فمن جهة، ليس مؤكدًا أن جميع الفئات الاجتماعية ستسترجع قدرتها على الاستهلاك والاستثمار، ذلك أن العبء الأكبر لخفض الإنفاق العام والضغط على الأجور، ستتحمله الفئات المتوسطة والفقيرة ذات المنحى الاستهلاكي المرتفع، والتي تعتمد كثيرًا على الخدمات العمومية. من جهة ثانية، من الصعب تصور المستهلك العادي وكأنه يتصرف بعقلانية تجاه تقلص النفقات العمومية، ذلك أن المواطن المهدد بفقدان عمله ومصدر عيشه، ستتراجع ثقته في اقتصاد بلده، وسيتردد أكثر قبل أن يستهلك خوفًا من اللايقين تجاه المستقبل. من جهة ثالثة، سوف يؤدي اعتماد سياسات تقشفية بشكل متزامن بين اقتصادات مرتبطة ببعضها البعض، إلى درجة كبيرة كما هو الحال بالنسبة لمنطقة اليورو، إلى إبطال مفعول هذه السياسات على النمو بفعل تراجع الطلب لدى الشركاء الآخرين.

ب ـ آثار السياسات التقشفية على الاقتصاد والمجتمع في منطقة اليورو

هناك عدة قواسم مشتركة تجعل المقارنة بين الأوضاع في منطقة اليورو والمنطقة العربية جديرة بالدراسة والتحليل. فالمديونية العمومية والعجز المالي عرفا ارتفاعًا مهمًا خلال السنين الأخيرة، ما نجم عنه مشاكل اقتصادية كبيرة. كما أدت الاختلالات الماكرو–اقتصادية إلى عودة قوية لصندوق النقد الدولي إلى المنطقتين المذكورتين، خاصة منطقة اليورو التي كان قد غادرها منذ ثلاثين سنة. كما أن دول المنطقتين أصبحت ساحة مفتوحة ومجالًا واسعًا لتطبيق السياسات التقشفية التي ينادي بها الصندوق. ويهمنا كثيرًا الوقوف في هذا الصدد عند تأثير هذه السياسات على الحماية الاجتماعية. من جهة أخرى، من المنتظر أن تنعكس السياسات المالية والنقدية التقشفية في منطقة اليورو سلبًا على العديد من الاقتصادات العربية التابعة لدول الاتحاد الأوروبي.

عكس توقعات صندوق النقد الدولي، لم ينتج عن السياسات التقشفية التي طبقتها دول منطقة اليورو، خاصة تلك التي تعرضت للتحدي من طرف الأسواق المالية بفعل ضخامة ديونها السيادية كاليونان وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا وقبرص، تحسن ملموس في مستوى ثقة المتعاملين الاقتصاديين. ذلك أن السياسات التقشفية أدت إلى تراجع مستوى النشاط الاقتصادي وارتفاع معدل البطالة وتدهور القدرة الشرائية للمواطنين. في الوقت نفسه، أدت هذه السياسات إلى أزمة اجتماعية حقيقية سنبرز أولًا القنوات والآليات التي ساعدت على بروزها قبل التطرق إلى أهم مظاهرها.

من أهم الإجراءات التي تم اللجوء إليها لتنزيل السياسات التقشفية في أوروبا تقليص أو حذف الدعم المقدم لمواد كالمحروقات والكهرباء والمواد الغذائية والمدخلات الفلاحية، تجميد أو خفض كتلة الأجور في الإدارات العمومية، الزيادة في الضرائب على المبيعات والضريبة على القيمة المضافة، إصلاح أنظمة التقاعد، عقلنة و/أو تقنين أكبر لشبكات الأمان الاجتماعي، إصلاح منظومة الصحة، إصلاح سوق الشغل من أجل مرونة أكبر في عمليات توظيف وتسريح المأجورين.

ينبغي كذلك إضافة خصخصة المرافق العمومية في دول كاليونان والبرتغال وإسبانيا وإيطاليا (بيع الشركات الوطنية لتوزيع الماء والكهرباء وشركات النقل العمومي وكذا مؤسسات الخدمات الصحية).

كما تم حذف ١.١ مليون منصب شغل في الإدارة بالمملكة المتحدة. أما بالنسبة للأجور فقد تم تقليصها في الإدارة العمومية في كل من إيطاليا وإيرلندا، فيما جُمِّد معظمها في المملكة المتحدة. ومن الملاحظ أن ثلاثة على الأقل من الإجراءات التقشفية المذكورة أعلاه تهم مباشرة الحماية الاجتماعية. فبالإضافة إلى حذف أو خفض دعم المواد الأساسية الذي يعتبر آلية للمساعدة الاجتماعية، يلاحظ أن دول منطقة اليورو قلصت بشكل محسوس الميزانيات المخصصة لأنظمة التأمين الاجتماعي (ميزانيات كل من اليونان وليتوانيا والبرتغال ٥%، ورومانيا تراجعت بأكثر من ٥% سنة ٢٠١١)، ما يعني انخفاضًا في القيمة الإسمية للتعويضات العائلية وتعويضات السكن وكذلك مِنح الإعاقة. ومن المحتمل جدًا أن تتأثر النساء أكثر بهذه الإجراءات، بالنظر إلى دورهن في رعاية الأطفال والمسنين داخل الأسرة.

بقي أن نشير إلى أن التقشف طال كذلك الميزانيات المخصصة للصحة عبر إجراءات للحد من التكاليف في المراكز الصحية العمومية وتكييف أثمان الأدوية لتقترب من مستوى الأدوية الجنيسة وكذا تحميل المواطن جزءًا أكبر من مصاريف التطبيب والعلاج.

أما بالنسبة لأنظمة التقاعد، فقد عرفت تغييرًا كبيرًا من خلال رفع اشتراكات المأجورين، والزيادة في مدة الاشتراكات للاستفادة من التقاعد، وتأجيل سن الذهاب إلى التقاعد، وكذلك تخفيض قيمة المِنح المقدمة للمتقاعدين. كما يلاحظ أن اعتماد "مرونة سوق الشغل" أدى إلى مراجعة الحد الأدنى للأجور، والتخلي النسبي عن تطبيق السلم المتحرك للأجور والأسعار، وإقرار لامركزية المفاوضات الجماعية، ما يضعف القدرة التفاوضية للمأجورين (وقع هذا في اليونان والبرتغال وإيطاليا وإسبانيا). مع العلم أن تسريح العمال الذي أصبح أكثر سهولة لم تصاحبه إجراءات لحماية من فقدوا عملهم من السقوط في فخ الفقر والهشاشة.

إن الآثار المدمرة للأزمة الاجتماعية الناجمة عن السياسات التقشفية المفروضة على دول منطقة اليورو باتت واضحة للعيان، فالبطالة بلغت نسبًا غير مسبوقة في هذه المنطقة، خاصة وسط الشباب والعاطلين عن العمل لمدة طويلة (على سبيل المثال لا الحصر ارتفع معدل البطالة ثلاث مرات تقريبًا بكل من إسبانيا واليونان حيث انتقل من ٨.٣% سنة ٢٠٠٧ إلى ٢٤% سنة ٢٠١٢.

كما تفاقمت ظاهرة "العمال الفقراء" جراء الزيادة في الأسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للأجور (حدث هذا في المملكة المتحدة والبرتغال وإيطاليا وإسبانيا وإيرلندا واليونان). ويمكن القول بصفة عامة أن معدل الفقر قد ازداد في دول الاتحاد الأوروبي حيث ارتفع ٥% في النمسا خلال سنة ٢٠١١ و٤.٧% في بلجيكا و٨.٦% في اليونان و٦.٥% في إيطاليا و١١.٧% في إسبانيا و٥.٢% في السويد.

كما تعمقت الفوارق الاجتماعية والطبقية، ما أصبح يهدد انسجام وتماسك المجتمع، حيث تضاءلت الثقة بين المواطنين وارتفعت الجريمة وتراجعت نسب النجاح المدرسي.

ج ـ آثار السياسات التقشفية على البلدان العربية

– مقاربة صندوق النقد الدولي لبلدان الربيع العربي

إن مقاربة صندوق النقد الدولي النيوليبرالية للاقتصادات العربية لم تتغير بعد الربيع العربي، إذ تعتبر المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) أن الإصلاحات الاقتصادية التي اعتمدتها البلدان العربية في السابق كانت

صالحة، غير أن تطبيقها على أرض الواقع لم يكن سليمًا إذ تأثر سلبًا بتراجع مصداقية الدولة وضعف المشاركة الشعبية، وغياب المحاسبة، وطغيان الرشوة، والمحسوبية، ليسود الانطباع بأن هذه الإصلاحات تعمق اللامساواة وتستفيد منها فقط النخبة المرتبطة بالسلطة.

ينطلق تحليل صندوق النقد الدولي، وهو من المهندسين الرئيسيين لـ "شراكة دوفيل"، لأوضاع الاقتصادات العربية لما بعد الربيع العربي، من تأثير العوامل الخارجية والداخلية عليها وحجم التحديات التي تواجهها. فعلى المستوى الخارجي هناك مؤشرات معاكسة تتمثل في بطء النمو العالمي والركود الاقتصادي في منطقة اليورو، إضافة إلى ارتفاع أسعار الغذاء والوقود وانتقال تداعيات الأزمة السورية إلى بلدان الجوار. وتتسم الأوضاع الداخلية بأجواء عدم اليقين وتعثر الإصلاحات السياسية الجارية مع ميل الحكومات لزيادة دعم المواد الأساسية رغم استمرار الاحتياجات الكبيرة للتمويل. لقد أدت هذه العوامل مجتمعة، حسب صندوق النقد الدولي، إلى ضعف في النمو واستمرار معدلات البطالة المرتفعة، بالإضافة إلى اتساع الاختلالات في الأرصدة المالية العامة والحسابات الخارجية، مع نضوب الهوامش الوقائية المتاحة من خلال السياسة الاقتصادية (للمزيد من التفاصيل، انظر مسعود احمد، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، آفاق الاقتصاد الإقليمي، صندوق النقد الدولي، نوفمبر ٢٠١٢). للخروج من هذا الوضع، يرى صندوق النقد الدولي ضرورة إعطاء الأولوية للحفاظ على الاستدامة الخارجية والمالية وتقليص المديونية العمومية. لهذا يجب تحريك آليات السياسة المالية العامة والسياسة النقدية لتوفير شروط النمو الشامل لكل قطاعات المجتمع. فمن جهة، ينبغي ضبط الأوضاع المالية العامة وتحسين جودة الاستثمارات العامة مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة للفقراء. ومن جهة ثانية، يجب اعتماد سياسة نقدية تتوخى اليقظة حيال الآثار التضخمية اللاحقة وتعزيز مرونة أسعار الصرف وتوسيع أدوات السياسة في الأجل المتوسط. بالموازاة مع هذا، يجب الاستمرار في الإصلاحات الهيكلية من خلال مراجعة القواعد المنظمة لسوق الشغل وإصلاح نظم التعليم مع العمل على تنظيم الأعمال والحوكمة (معاملة مؤسسات الأعمال على أساس من الشفافية والمساواة والحدّ من المعوقات أمام دخول وخروج مجال الأعمال)، وكذلك تحسين الحصول على التمويل. يتضح من هذا العرض لتصور صندوق النقد الدولي، بأنه يعتمد المقاربة نفسها التي قدمناها سابقًا، ومفادها باختصار أن التحكم في العجز المالي عبر اعتماد سياسة تقشفية كفيل بإرجاع الثقة للقطاع الخاص المعول عليه ليكون قاطرة للنمو الاقتصادي (لقد خصصنا المربع رقم ١ لعرض الالتزامات الرئيسية للحكومات العربية تجاه صندوق النقد الدولي). وبما أنه سبق لنا نقد تصور صندوق النقد الدولي لمواجهة آثار أزمة الرأسمالية المعولمة على اقتصادات الدول، سنخصص ما تبقى من هذا القسم لمناقشة الآثار المحتملة لتوصيات الصندوق التقشفية على الأوضاع الاجتماعية في بعض الدول العربية، بما فيها الحماية الاجتماعية.

الآثار المحتملة للسياسات التقشفية على المسألة الاجتماعية

تكشف دراسة الإجراءات التقشفية التي يوصي بها صندوق النقد الدولي في المجال الاجتماعي بالنسبة للمنطقة العربية، تطابقًا شديدًا مع ما هو ساري المفعول في دول الاتحاد الأوروبي، وهو ما يبرهن مرة أخرى على دوغمائية هذه المؤسسة وعدم قدرتها على ابتكار حلول وآليات مناسبة للأوضاع المحلية المختلفة من بلد إلى بلد. هكذا نجد أن حزمة الإجراءات التي شرعت دول عربية عديدة في تنفيذها، هي نفسها التي ناقشناها سابقًا في هذه الورقة كما يتضح من الجدول رقم ١. هكذا يلاحظ أن الإجراءات التقشفية الأكثر شيوعًا في العالم العربي تتمثل في التقليص من الدعم المقدم للمواد الأساسية (طبق في تسع دول من أصل عشر التي شملها المسح)، وتخفيض أو تجميد كتلة الأجور في القطاع العام (طبق في سبع دول من أصل عشر)، وكذلك الزيادة في الضرائب على الاستهلاك (طبق في سبع دول من أصل عشر)، كما شمل إصلاح أنظمة التقاعد وإحداث شبكات الأمان الاجتماعي خمس دول من أصل عشر. سنركز فيما تبقى من هذه الفقرة على مناقشة الآثار المرتقبة لتجميد الأجور وتطبيق مرونة الشغل ورفع الضرائب على الاستهلاك، على أن نتطرق بشيء من التفصيل إلى آثار تخفيض الدعم المقدم للمواد الأساسية وإحداث شبكات الأمان الاجتماعي في القسم الأخير من هذه الورقة.

جدول ١: تدابير التكيّف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٠١٣-٢٠١٠

البلد	وضع حد للدعم	تخفيض أو تحديد سقف فاتورة الأجور	زيادة ضرائب الاستهلاك	إصلاح المعاشات التقاعدية	ترشيد واستهداف شبكات الأمان	الإصلاح الصحي	إصلاحات العمل
الجزائر	X	X			X		
جيبوتي	X	X	X				
مصر	X		X	X	X	X	
إيران	X		X				
العراق	X						
الأردن	X	X	X	X	X	X	
لبنان		X	X	X	X	X	
المغرب	X	X		X	X		X
تونس	X	X	X	X			
اليمن	X	X	X				
المجموع	٩	٧	٧	٥	٥	٣	١

المصدر: تحليل المؤلف لـ٣١ تقريرًا قطريًا لصندوق النقد الدولي نُشرت في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ إلى شباط/فبراير ٢٠١٣.

سيكون لتجميد أو تقليص كتلة الأجور في القطاع العام عواقب سلبية على مستوى التنمية البشرية في العديد من البلدان العربية التي تشكو من نقص كبير في الطاقات البشرية المتوفرة من مدرسين وأطباء وممرضين وعاملين في الحقل الاجتماعي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يحتاج بلد كالمغرب إلى توظيف أزيد من سبعة آلاف طبيب وتسعة آلاف ممرض لتلبية الحاجات الأساسية في القطاع الصحي وتحسين الخدمات المقدمة للساكنين خاصة في القرى. كما أن تجميد الأجور وعدم تعديلها لتتماشى ومعدل التضخم، سيضر بالقدرة الشرائية للعاملين في القطاع العام، خاصة في القطاعات الاجتماعية الحيوية، ما سيزيد من ظاهرة الغياب عن العمل وتنامي العمل في القطاع غير الرسمي وتفاقم هجرة العقول والكفاءات إلى الخارج، وسيؤدي كل هذا إلى تراجع ملحوظ في الخدمات العمومية المقدمة، خاصة في الأحياء الشعبية بالمدن وفي القرى.

أما فيما يتعلق بتطبيق مرونة الشغل عبر إجراءات من قبيل تسهيل عمليات التسريح الفردي والجماعي للعمال وتخفيض التعويضات المقدمة لهم وتشجيع العمل بعقود محددة المدة، فمن غير المؤكد أنها سترفع من تنافسية الوحدات الإنتاجية التي ترتبط بعوامل أخرى أكثر تأثيرًا كمستوى الإنتاجية وكفاءة التدبير والقدرة على الابتكار، في حين سوف تؤدي إلى مزيد من الهشاشة بالنسبة للعمال وتدني الأجور في ظروف تتميز بانكماش الدورة الاقتصادية.

من جهة أخرى، سيكون لزيادة الضرائب غير المباشرة آثار سلبية على الاستهلاك، إذ سترتفع الأسعار ما سيؤدي إلى تقلص القدرة الشرائية لفئات واسعة من المجتمع، خاصة الفئات الفقيرة التي تخصص جزءًا أكبر من مدخولها لاستهلاك المواد الأساسية، وهذا يعكس الطبيعة غير العادلة للضرائب على الاستهلاك مقارنة مع الضرائب المباشرة على الشركات أو على الدخل أو الثروة.

المربع ١ البرامج التقشفية لبعض البلدان العربية (مقاربة صندوق النقد الدولي)

المغرب: "اتفاق وقائي مع صندوق النقد الدولي"(مذكرة برنامجية، المغرب، ٥ أبريل ٢٠١٣، الموقع الإلكتروني للصندوق)
المشكل: تفاقم عجز الموازنة نتيجة تزايد تكلفة دعم المواد الأساسية وارتفاع فاتورة الأجور
الأولويات
١ ـ اتباع مسار تقشفي من أجل إعادة بناء الاحتياطيات المالية الوقائية وضمان استمرارية أوضاع المالية العامة على المدى المتوسط، وذلك من خلال إحلال البرامج الاجتماعية الموجهة بدقة محل الدعم المعمم ذي التكلفة المرتفعة وإصلاح نظام التقاعد.
٢ ـ إعادة بناء الاحتياطات الوقائية في الحسابات الخارجية وتعزيز القدرة التنافسية عبر إجراء إصلاحات هيكلية وزيادة مرونة سعر الصرف.
٣ ـ دعم تحقيق نمو أعلى وأكثر شمولًا عبر تعزيز الحوكمة الاقتصادية وتحسين مناخ الأعمال.
٤ ـ المحافظة على الأوضاع النقدية والمالية الكافية، والحفاظ على الاستقرار المالي

مصر: اتفاق تمهيدي من أجل قرض بقيمة ٤.٨ مليار دولار أمريكي، (حسب بيان صحفي لصندوق النقد الدولي بتاريخ ٢٠ نوفمبر ٢٠١٢)
دعم برنامج حكومي يجعل من المالية ركيزته الأساسية من خلال خفض الهدر في الإنفاق عبر إصلاح دعومات الطاقة واستهداف الدعم للفئات المستضعفة ورفع الإيرادات المحلية عن طريق رفع تصاعدية ضريبة الدخل وتوسيع قاعدة الضرائب العامة على الإيرادات. سيساعد خفض العجز المتوقع في تخفيف عبء الدين العام ويحرر التمويل لدعم النفقات الاجتماعية ونمو القطاع الخاص.
– تحسين حوكمة القطاع العام
توجيه السياسات النقدية وسعر الصرف نحو خفض التضخم على المدى المتوسط وتعزيز التنافسية وضمان بيئة عادلة ومنافسة للأعمال
"ملحوظة": لم تذعن الحكومة المصرية للشروط التقشفية للصندوق واختارت عوض ذلك سياسة إرادوية لتنشيط الدورة الاقتصادية (لمزيد من التفاصيل انظر
News Daily Egypt new finance minister plans stimulus not austerity (doc), July 2013

الأردن: (مذكرة برنامجية، ٣ آب/أغسطس ٢٠١٢، موقع صندوق النقد الدولي)
الأولويات: برنامج للتقشف المالي مقبول اجتماعيًا ومدعم باتفاق للاستعداد الائتماني (Stand Buy Agreement) مدته ٣٦ شهراً بقيمة ٢ بليون دولار. (!)
التحديات الأساسية:
أ ـ خفض مَواطن الضعف في المالية العمومية عن طريق ضبط أوضاع المالية العامة على المديين القصير والمتوسط وتدعمه إصلاحات في الإنفاق والضرائب مع حماية شرائح السكان ذوي الدخل المنخفض.
ب ـ إعادة شركة الكهرباء الوطنية إلى مستوى استرداد التكلفة.
جـ ـ القيام بإصلاحات هيكلية لتحسين مناخ الأعمال وتعزيز الشفافية مع النهوض بمستوى المهارات في سوق العمل من أجل نمو مرتفع يشمل الجميع.

القسم الثالث: صندوق النقد الدولي ودعم المواد الأساسية

يعتمد صندوق النقد الدولي على مقاربة تختزل الحماية الاجتماعية في جانبها المرتبط بالمساعدة الاجتماعية والإعانات المقدمة للمحتاجين فقط، غاضًا الطرف عن الجوانب الأساسية المرتبطة بالتأمين الاجتماعي كأداة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بدورة الحياة كالمرض والبطالة والتقدم في السن والإصابات. ويرجع هذا الاختزال أساسًا إلى كون صندوق النقد لا يهتم بالحماية الاجتماعية إلا من خلال تأثيرها على عجز الموازنة العامة، ذلك إن جزءًا أساسيًا من المساعدة الاجتماعية يقدم على شكل دعم مباشر للمواد الأساسية تتحمله الموازنة العامة للدولة. وتعتبر المؤسسة المالية الدولية أن هذا الدعم يرهق موازنة الدولة ويعتبر عاملًا رئيسيًا لتفاقم العجز المالي للدولة. إن ما يهمنا في هذا القسم الأخير من الورقة هو نقد مقاربة صندوق النقد الدولي للحماية الاجتماعية عبر تبيان محدودية إصلاح نظام دعم المواد الأساسية كما يروج له الصندوق، والوقوف عند آثاره السلبية على الاقتصاد والمجتمع.

١.٣ تعريف مفهوم الدعم وأدواره الاقتصادية والاجتماعية

يتم تعريف الدعم بأنه "أي تدابير تبقي الأسعار بالنسبة للمستهلكين أقل من مستوى السوق أو تبقي الأسعار بالنسبة للمنتجين فوق مستوى السوق أو تخفض التكاليف بالنسبة للمستهلكين والمنتجين من خلال منح دعم مباشر أو غير مباشر". ويحتسب حجم الدعم حسب مقاربة "الفجوة التسعيرية"، أي بمقارنة السعر الملاحظ لسلعة أو خدمة ما بسعر معياري أو مرجعي معين. فبالنسبة للطاقة مثلًا، تقدر المنظمات الدولية حجم الدعم المقدم على أساس الفرق بين أسعار الوقود في الأسواق العالمية والأسعار التي تباع بها هذه الأنواع من الوقود محليًا.

يلعب الدعم المقدم للمواد الأساسية عدة أدوار، اجتماعية واقتصادية. يهدف الدعم المقدم لاستعمال الطاقة أولًا إلى توسيع فرص الحصول على هذا المنتوج الاستراتيجي والحيوي، وذلك من خلال الحد من تكلفة الوقود المستعمل من طرف الأسر مثلا للطهي والتدفئة أو للحصول على الكهرباء. كما يستعمل الدعم أيضًا للمساعدة في توسيع البنية التحتية الضرورية مثل شبكات الكهرباء في المناطق الريفية، من خلال الدعم المباشر للمنتجين أو من خلال دعم

المستهلكين، والذي يقلل من تكاليف التوصيلات المنزلية الأولية للشبكات. أما العامل الثاني وراء دعم أسعار الطاقة فيكمن في حماية الأسر ذات الدخل المحدود من تكاليف الوقود المرتفعة. وعوضًا من استهداف محدودي الدخل مباشرة، تميل بعض الحكومات إلى إبقاء أسعار جميع المنتجات البترولية أقل من الأسعار الدولية، بصرف النظر عما إذا كان استخدامها يتم من قبل الفقراء أو الأغنياء. كما يسعى دعم أسعار الطاقة إلى تشجيع الصناعات المحلية لتحفيز الشركات على توفير السلع والخدمات للمستهلكين بأسعار معقولة، والمساعدة في حمايتها من المنافسة الأجنبية وتعزيز قدراتها التنافسية التصديرية وحماية العمالة المحلية. رابعًا، تعمل الحكومات على تيسير الاستهلاك في مواجهة تقلبات أسعار الطاقة من خلال دعم الأسعار المحلية عندما تكون الأسعار في الأسواق الدولية مرتفعة، وزيادة الضرائب عندما تكون الأسعار العالمية منخفضة. كما يحاول التدخل الحكومي تحاشي الضغوط التضخمية التي تولدها الزيادات العالمية في أسعار السلع الرئيسية.

وإذا كان التركيز يقع على الدعم المقدم للطاقة في البلدان العربية نظرًا لثقله، إذ بلغ حجمه ٢٣٧ بليون دولار سنة ٢٠١١ أي ما يعادل ٨.٦٪ من إجمالي الناتج الداخلي للعالم العربي مقابل ٠.٧٪ لدعم المواد الغذائية (٢). إن دعم الغذاء لا يقل أهمية، نظرًا لدوره الاجتماعي والاقتصادي. فسياسة دعم الغذاء في بلد كمصر لمدة تزيد عن خمسين سنة تشير إلى نوع من الالتزام السياسي والاجتماعي من قبل السلطات العمومية لتوفير السلع الأساسية للمواطنين بأسعار مناسبة، رغم أنها بدأت تميل منذ منتصف الثمانينات إلى الحد من تكلفة برامج دعم السلع الغذائية تحت ضغوط الموازنة والمؤسسات المالية الدولية. وعلى العموم يكون الهدف الأساسي من سياسات دعم الغذاء اقتصاديًا واجتماعيًا، متمثلًا في الحد من الفقر والعدالة الاجتماعية وإعادة التوزيع. كما يمكن أن يكون الحافز لهذه السياسات هو التعامل مع أزمة أو كارثة طارئة، أو الحصول على الدعم السياسي وتنمية الولاء في إطار نوع من العقد الاجتماعي بين الحاكم والمجتمع.

٢.٣ تصور صندوق النقد الدولي لإصلاح نظام دعم الطاقة في العالم العربي

يركز صندوق النقد الدولي في تحليله لنظام دعم الطاقة في العالم العربي على جوانبه السلبية، وهي كما يلي حسب الصندوق (انظر، دعم أسعار الطاقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣) أولا، التكلفة المرتفعة للدعم، إذ يقدر الصندوق دعم الطاقة قبل الضريبة، أي الدعم المحسوب على أساس الفرق بين قيمة الاستهلاك بالأسعار العالمية وقيمته بالسعر المحلي، في منطقة الشرق الأوسط ككل بما يقارب ٢٢٪ من الإيراد الحكومي. كما تمثل نحو نصف دعم الطاقة العالمي. ثانيًا، لا يوفر دعم الطاقة حماية فعالة للقدرة الشرائية للفئات المعوزة، فيما يؤثر سلبًا على الموازنة العامة للدول وميزان المدفوعات. ويحدث أيضًا تشوهات في هيكل الأسعار تضر بالاقتصاد وتخصيص الموارد. ورغم أن الأسر تستفيد مباشرة من الأسعار المنخفضة للطاقة المستعملة في الطهي والتدفئة والإنارة والنقل الشخصي، وبشكل غير مباشر من خلال انخفاض تكاليف إنتاج السلع والخدمات الأخرى التي تشكل الطاقة إحدى مدخلاتها، إلا أن الملاحظ أن هناك نوعًا من اللامساواة في الاستفادة من دعم الطاقة، حيث تستحوذ الفئات الميسورة بنسبة أكبر من القيمة الإجمالية للدعم، مقارنة بالفئات المتوسطة والفقيرة. وتحيل دراسة صندوق النقد الدولي، على سبيل المثال لا الحصر، إلى حالة السودان، حيث يستفيد أدنى ٢٠٪ من السكان من ٣٪ فقط من الدعم المقدم لاستهلاك الوقود، فيما يتلقى أغنى ٢٠٪ من السكان أكثر من ٥٠٪ منه.

ثالثًا، يستنزف الدعم المقدم للطاقة جزءًا مهمًا من الإنفاق الحكومي على حساب قطاعات أخرى كالبنيات التحتية والتعليم والصحة. ففي مصر مثلًا، يبلغ مجموع دعم الطاقة ثلاثة أضعاف الإنفاق على التعليم وسبعة أضعاف الإنفاق على الصحة. رابعًا وأخيرا وليس آخرًا، ينجم عن دعم الطاقة إفراط في استهلاكها، ما يؤدي إلى تفاقم ظاهرة التلوث والاختناقات المرورية، كما أنه لا يشجع على الاستثمار في كفاءة الطاقة والنقل العمومي والطاقة المتجددة. ورغم وجود عراقيل أمام الإصلاح كالمعارضة من فئات محددة تستفيد من الوضع الراهن وعدم وجود معلومات تتعلق بحجم الدعم وأوجه قصوره وغياب مصداقية الحكومة وقدراتها الإدارية، يعتبر صندوق النقد الدولي أن لإصلاح دعم الطاقة عدة إيجابيات، ما سيدعم النمو، كما أنه سيساعد على تقليص عجز الموازنة وأسعار الفائدة، ما سيحفز الاستثمارات في القطاع الخاص ويعزز فرص النمو الاقتصادي. أما العناصر الأساسية المكونة للإصلاح، فتتمثل في اعتماد التدرج في زيادة الأسعار ووضع تدابير تهدف إلى تخفيف حدة تأثير الزيادات في أسعار المحروقات على الفقراء وذلك بالقيام بتحويلات نقدية أو توزيع قسائم على المستحقين. وإذا تعذر ذلك، يجب اعتماد أو التوسع في برامج الأشغال العامة مع تطوير القدرات. كما يجب وضع استراتيجية إعلامية شاملة للتواصل لإقناع المواطنين بضرورة الإصلاح ومنافعه.

٣.٣ نقد مقاربة صندوق النقد الدولي

قبل التطرق إلى أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى مقاربة صندوق النقد الدولي لإشكالية الحماية الاجتماعية، ينبغي إثارة الاهتمام إلى الجانب التضليلي لاستعمال عبارة "إصلاح دعم الطاقة" في حين يتعلق الأمر في الحقيقة بالإلغاء التدريجي لهذا الدعم مع إحداث شبكات للأمان الاجتماعي تستهدف حماية الفئات الأكثر تضررًا من هذه السياسة.

– تأثير سلبي على النمو والأسعار "إن الزيادة في أسعار المواد الأساسية ستؤثر سلبًا على الطلب الداخلي والنمو والتشغيل على الأقل على المدى القصير. فعلى سبيل المثال، بينت دراسة حديثة للمندوبية السامية للتخطيط بالمغرب أن الزيادة في أسعار الطاقة التي أقدمت عليها الحكومة المغربية في شهر سبتمبر من هذا العام ستؤثر كالتالي على المؤشرات الماكرو–اقتصادية" سينخفض معدل النمو ب ٠.١٥٪ سنة ٢٠١٣ و٠.٤٨٪ سنة ٢٠١٤.

وذلك جراء تراجع الطلب الداخلي، في حين ستسجل أسعار الاستهلاك الداخلي زيادة بنسبة ٠.٣٧٪ و١.١٪ بالنسبة للفترة نفسها. بالمقابل، سيتراجع معدل عجز الموازنة العامة بـ٠.١٨٪ سنة ٢٠١٣ و٠.٥٨٪ سنة ٢٠١٤.

– محدودية إحداث شبكات للأمن الاجتماعي "رغم وجود عدة تدابير تخفيفية كدعم الطاقة الموجه واستخدام شبكات الأمان الاجتماعي القائمة وبرامج الأشغال العامة، إلا أن التحويلات النقدية الموجهة تبقى الإجراء الأكثر طموحًا والتدبير التخفيفي المفضل لدى صندوق النقد الدولي. ويقوم هذا الإجراء الذي يلغي أي دعم للطاقة على استعمال الوفورات في الميزانية لتمويل برامج تحويلات نقدية موجهة نحو الفقراء. وقد تكون هذه التحويلات مشروطة بالتزام الأسر المستفيدة بإرسال أبنائها وبناتها إلى المدرسة، والولوج إلى الخدمات الصحية العمومية. وإذا كانت التحويلات النقدية تتمتع بمزايا عديدة، فإنها لا تخلو من شوائب تحد من فعاليتها في محاربة الفقر. فهي تتطلب تكاليف إدارية وتكاليف خاصة قد تصل إلى ٣٠٪ من الموارد المخصصة للبرنامج، كما أنها تطرح مشاكل مرتبطة بتقييم مستويات الدخل وتحديد المستفيدين، ما يؤدي إلى عدم اكتمال التغطية فضلا عن الوصمة الاجتماعية. وتكتسي هذه الحواجز أهمية خاصة في عدد من البلدان العربية، بالنظر إلى ضعف المؤسسات الإدارية وتفشي الفساد والرشوة والمحسوبية. من جهة أخرى، يبين عدد من الدراسات محدودية التحويلات النقدية الموجهة لمعالجة الفقر. فرغم التحسن النسبي المسجل في مجال التمدرس والصحة والتغذية، إلا أن الآثار فيما يخص تراجع الفقر، تبقى ضعيفة على المدى القصير. كما أن النتائج البعيدة المدى في مجال التربية وتكوين رأس المال البشري وتقليص الفقر، غير مضمونة.

وما قد يحد أكثر من فعالية التحويلات النقدية الموجهة في الدول العربية، افتقاد العديد منها لمؤسسات وآليات الحماية الاجتماعية. فنسبة استفادة السكان من الحماية الاجتماعية تبقى ضعيفة. ذلك أن هذه الأخيرة لا تغطي إلا العاملين بعقود دائمة، وهذا متوفر فقط في القطاع العام، أضف إلى ذلك تفشي العمل في القطاع غير الرسمي ونسب البطالة المرتفعة، وكذلك ضعف مشاركة النساء في سوق الشغل.

تفقير الطبقات الوسطى

إن استهداف الفئات الأكثر فقرًا من خلال آليات التحويلات النقدية الموجهة والمباشرة، سيعرض لا محالة العديد من الفئات التي تعاني من الهشاشة، وكذلك أجزاء واسعة من الطبقات المتوسطة للتفقير وتدهور أوضاعها المعاشية مما سيفقد سياسة "إصلاح الدعم" السند السياسي الضروري لنجاحها. كما أنه سيجعل التكلفة السياسة لتطبيق هذه السياسة مرتفعة، كما وقع مؤخرًا في السودان، حيث ذهب نحو ٢٠٠ قتيل ضحية حملات قمع المتظاهرين ضد الزيادة في أسعار الطاقة.

إن سياسة ما يسمى بإصلاح الدعم، تشكو في العمق من النظرة الاقتصادوية الضيقة التي تركز على التوازنات المالية الماكرو ـ اقتصادية على حساب التوازنات الاجتماعية. فالأولوية حسب خبراء الصندوق، يجب أن تعطى لاسترجاع ثقة المستثمر، وتسديد الدين، ولو على حساب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. فقيم العدالة والتضامن والتآزر وعدم التمييز، تبقى عصية على التفكير الاقتصادوي الضيق الذي ترتكز عليه تحاليل وسياسات المؤسسات المالية الدولية. فهذا الفكر لا يؤمن إلا بالفرد كفاعل اقتصادي يبحث على تعظيم الملذات والربح في إطار أسواق تنافسية مبنية على ثلاثية اللبرلة والخصخصة والتقشف المالي على صعيد الموازنة العامة.

الخلاصة

شهد الدور الذي يلعبه صندوق النقد الدولي على صعيد الاقتصاد العالمي تغيرًا ملحوظًا منذ إنشائه سنة١٩٤٤، إذ تحول من حارس للاستقرار المالي العالمي الضروري لتطور التجارة العالمية ودعم النمو الاقتصادي وتعظيم فرص الشغل، إلى دركي يعمل على دمج اقتصادات العالم الثالث في السوق العالمية وإعادة هيكلتها وفقًا لمتطلبات تطور الاقتصاد الرأسمالي المعولم، مستغلًا فخ المديونية الذي سقط فيه العديد من دول الجنوب. فتم فرض شروط شديدة خاصة على الدول المدينة التي لجأت إلى الصندوق من الاقتراض تمثلت في تبني "توافق واشنطن" المرتكز على ثلاثية لبرلة الاقتصاد، الخصخصة والتقشف على مستوى المالية العمومية". ولم تنج العديد من الدول من الوقوع في حبال المؤسسات المالية الدولية، علمًا أن الموقع الجيوسياسي الإستراتيجي للعالم العربي جعل الاعتبارات السياسية ومصالح الدول العظمى تلعب دورًا هامًا في توجيه تدخلات هذه المؤسسات في المنطقة العربية. ورغم التطبيق الوفي لوصفات صندوق النقد الدولي، تراجع معدل النمو الاقتصادي في العديد من البلدان العربية، وارتفعت معدلات البطالة، كما تفاقمت مظاهر التفاوت الطبقي والإقصاء الاجتماعي. وإذا كان دور صندوق النقد الدولي على مستوى الاقتصاد العالمي قد تراجع بعض الشيء خلال العقد الأول من الألفية الثالثة، فإنه ما فتئ يسترجع قوته ونفوذه، مستغلًا ظروف الأزمة الهيكلية للاقتصاد الرأسمالي المعولم. وهكذا فرض الصندوق سياسات تقشفية صارمة على العديد من الدول الأوروبية، خاصة دول جنوب أوروبا. وعكس توقعات صندوق النقد الدولي، لم تتعافَ اقتصادات هذه البلدان، بل أدت إلى بروز أوضاع اجتماعية خانقة تعاني منها بدرجات متفاوتة شعوب منطقة اليورو.

رغم هبوب رياح "الربيع العربي"، لم تغير المؤسسات المالية الدولية من مقاربتها للمشاكل الاقتصادية العميقة للعالم العربي، إذ احتفظت بالوصفات النيوليبرالية المنقحة نفسها، بشيء من الحوكمة الجيدة. ونظرًا لتداعيات الأزمة العالمية وللضغوط الاجتماعية الداخلية، تدهورت المؤشرات الماكرو ـ اقتصادية لعدد من الدول العربية، ما جعلها تلجأ إلى صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها شروطًا قاسية، شبيهة إلى حد كبير بتلك التي روج لها في المنطقة الأوروبية. وهكذا أعطيت الأولوية القصوى للتحكم في العجز المالي عبر اعتماد سياسات تقشفية كمدخل ضروري كفيل بإرجاع الثقة للقطاع الخاص، وبالتالي رفع وتيرة الاستثمار والنمو لخلق فرص الشغل التي تحتاج إليها شعوب المنطقة. وإذا كان من السابق لأوانه التكهن بالنتائج الاقتصادية لهذه المقاربة، فإن الآثار المرتقبة لتقليص دعم المواد الأساسية وتخفيض أو تجميد الأجور والزيادة في الضرائب على الاستهلاك، ستكون سلبية بالنسبة للتنمية البشرية والقدرة الشرائية للفئات الاجتماعية المتوسطة وهشاشة ظروف العمل.

يختزل صندوق النقد الدولي مقاربته لإشكالية الحماية الاجتماعية في المساعدة التي تقدمها الدولة لمواطنيها من خلال دعم المواد الأساسية، والذي يعتبره الصندوق أحد الأسباب الرئيسية لتفاقم عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات. لهذا تضغط هذه المؤسسة المالية الدولية على الدول العربية من أجل تقليص هذا الدعم في أفق إلغائه تمامًا. ولتخفيف أثر الزيادة في أسعار المواد الأساسية، يقترح الصندوق إحداث شبكات أمان اجتماعي تأخذ شكل تحويلات نقدية موجهة للفقراء. غير أن هذا الإصلاح غير مأمون العواقب سياسيًا واجتماعيًا بالنظر إلى صعوبة تطبيقه في البيئة العربية وتكاليفه الإدارية المرتفعة. كما سينجم عنه تفقير الطبقات المتوسطة.

مراجع الفصل السادس

الانكليزي

- IMF Survey online, August 03, 2012, Jordan Gets 2.0 billion dollars IMF Loan to Support Economy.
- IMF, Energy Subsidies in the Middle East and North Africa: Lessons for Reform, March 2014.
- Ortiz I. and Matthew Cummins, "The Age of Austerity, A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries", IPD and South Centre, Geneva, 2013.

- Blyth M, "The Austerity Delusion," Foreign Affairs, Vol. 92, Issue 3, May-June 2013.
- ESCWA, "Social Policy and Social Protection, Challenges in the ESCWA Region," Vol. 2, Issue 8.

- IDEAs, "Cash Transfers as a Strategy for Poverty Reduction: A critical assessment," Policy Brief, No. 3, 2011.

- IMF Transcript, "Briefing on Middle East Economic Outlook," April 19, 2013.
- World Bank, "Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the Middle East and North Africa Region," May 2012.

- ILO and UNDP, "Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies," Beirut, 2012.

- Krugman P, "The False Claims for Austerity," The New York Review of Books, June 6, 2013.
- Oxfam, "A Cautionary Tale, The true cost of austerity and inequality in Europe," September 2013.

- Bhumika M and N Moulina, "The Failed Story of IMF Conditionality," Third World Network, March 2010.

- Khor M, "A Critique of The IMF's Role and Policy Conditionality," Third World Network, Global Economy Series, N°4.

- Lomeli E V, "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations," The Annual Review of Sociology, 34, 2008.

- Daily News Egypt, "New finance minister plans stimulus not austerity," July 2013.
- Stiglitz J, Globalization and Its Discontents, Penguin Books Ltd, UK, 2002.
- World Bank, "Towards a New Partnership for Inclusive Growth in the Middle East and North Africa," May 2012.

الفرنسي

- Haut-Commissariat au Plan, "Simulation de l'impact de l'indexation des prix de certains produits pétroliers sur l'économie nationale," Royaume du Maroc, 2013.

العربي

تيري وودز، قلاع العولمة (عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمقترضين)، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ٢٠١٠.

ريتشارد بيت وآخرون، الثالوث غير المقدس، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، ٢٠٠٧.

جوبلي وآخرون، سياسات دعم الغذاء في مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ٢٠٠٥.

هاريغان، "اقتصاديات وسياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ونشاطاتهما في الشرق الأوسط"، المستقبل العربي، أيار ٢٠٠٦.

الإسكوا، المسح السنوي للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، بيروت، ٢٠٠٨.

تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩، بيروت، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠٢١.

بسام فتوح ولورا القطيري، دعم الطاقة في العالم العربي، برنامج الأمم المتحدة، صندوق الأمم المتحدة للتنمية.

الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي.