3

محرّكات التحوّل في التنمية

كيف استطاع العديد من البلدان في الجنوب تحويل آفاق التنمية البشرية؟ ففي ظل التنوع الاجتماعي والسياسي الذي تزخر به هذه البلدان، والتباين فيما تمتلكه من ثروات طبيعية، سلكت مسارات متباعدة في الكثير من الأحيان، ولكنها التقت على مواضيع أساسية ثابتة. ويتناول هذا الفصل تجربة بعض البلدان التي حققت نجاحاً لافتاً بفعل ثلاثة محركات: الدولة الإنمائية الفاعلة، والقدرة على اختراق الأسواق العالمية، والتركيز على الابتكار في السياسات الاجتماعية.

على مدى العقدين الماضيين، حققت بلدان كثيرة تقدماً كبيراً، في نهضة واسعة الآفاق. غير أن مجموعة من هذه البلدان تفوقت في إنجازاتها، إذ لم تكتفِ برفع مستوى الدخل القومي فحسب، بل حققت تحسناً في الأداء في المؤشرات الاجتماعية كالصحة والتعليم. ومن طرق قياس المستويات المرتفعة في الأداء تحديد البلدان التي سجلت نموًا في الدخل وأداء جيدًا في مقاييس الصحة والتعليم نسبة إلى بلدان أخرى انطلقت من مستويات إنمائية مماثلة. ومن البلدان التي تفوّقت في أدائها بعض أكبر البلدان، أي البرازيل والصين والهند، إضافة إلى بلدان أخرى صغيرة مثل إندونيسيا وأوغندا وبنغلاديش وتايلند وتركيا وتونس وشيلي وغانا وفييت نام وجمهورية كوريا وماليزيا والمكسيك وموريشيوس (الشكل 3.1).

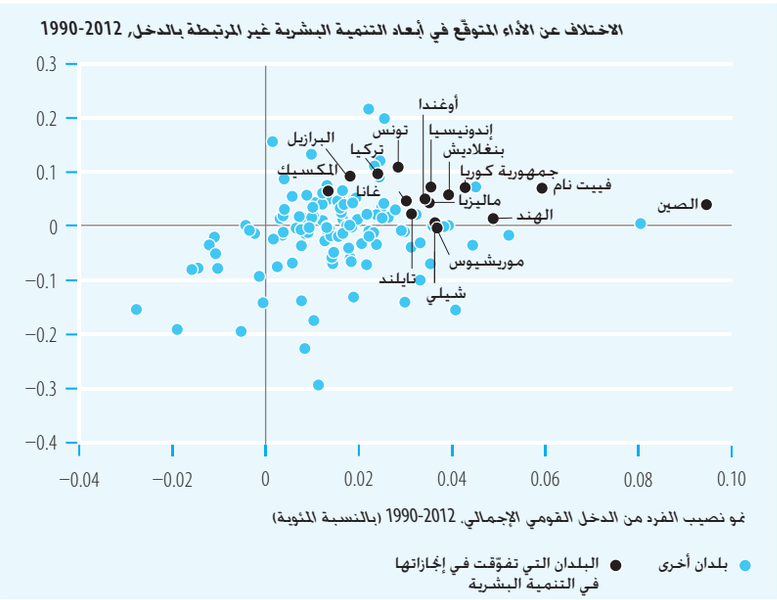
ويتناول هذا الفصل أداء مجموعة من البلدان التي حققت تحسّنًا كبيرًا منذ عام 1990 من حيث نمو الدخل ومن حيث أبعاد التنمية البشرية غير المرتبطة بالدخل، أي الصحة والتعليم. وقد تفاوتت الإنجازات بين البلدان في الأبعاد المختلفة، فتفوقت البرازيل وتركيا في عناصر دليل التنمية البشرية غير المرتبطة بالدخل، في حين غلب نمو الدخل على أداء الصين طوال الفترة من 1990 إلى 2010، وذلك لأسباب منها ارتفاع مستوى الصحة والتعليم في الصين عند بدء الإصلاحات في أواخر السبعينات[1]. وكما ذُكر في الفصل الأول، تشمل مجموعة البلدان التي حققت تحسنًا في دليل التنمية البشرية فاق أقرانها في الفترة من 1990 إلى 2012 بعضاً من أقل البلدان نمواً، مثل أوغندا ورواندا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ومالي وموزامبيق.

والطريقة الأخرى لقياس التفوق في الأداء في التنمية البشرية هي تحديد البلدان التي حققت نجاحا في سد "فجوة التنمية البشرية"، ويقاس بخفض العجز في دليل التنمية البشرية (أي تقليص الفارق بين قيمة الدليل في هذه البلدان والقيمة القصوى لدليل التنمية البشرية)[2]. وترد في الجدول 3.1 قائمة من 26 بلداً كانت إما من بين 15 بلداً نامياً سجّلت أقصى تخفيض في عجز دليل التنمية البشرية على مدى الفترة من 1990 إلى 2012[3] أو بين 15 بلدًا سجّلت أعلى معدلات النمو السنوي في نصيب الفرد من الدخل في الفترة نفسها.

ونجحت المجموعة الأولى من البلدان في استكمال النمو الاقتصادي السريع بسياسات اجتماعية تعود بالفائدة على المجتمع بأسره، وخصوصاً الفقراء. فقد تفوقت الصين، مثلاً، في تخفيض العجز في دليل التنمية البشرية على البلدان الأخرى، باستثناء إيران وجمهورية كوريا. ومع أن معدلات النمو الاقتصادي في جمهورية

الشكل 3.1

بلدان عديدة سجلت أداء جيداً في الدخل وفي أبعاد التنمية البشرية غير المرتبطة بالدخل



ملاحظة: بالاستناد إلى مجموعة متوازنة من 96 بلداً.
المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية.

الجدول 3.1

بلدان نامية تحتل مرتبة مرتفعة إما في خفض عجز دليل التنمية البشرية أو في نمو نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، 1990-2012

البلد	دليل التنمية البشرية		تراجع العجز في دليل التنمية البشرية(*)		متوسط النمو السنوي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي	
	1990	2012	(بالنسبة المئوية) 1990–2012	الترتيب 1990–2012	(بالنسبة المئوية) 1990–2012	الترتيب 1990–2012
جمهورية كوريا	0.749	0.909	63.6	1	4.2	8
الجمهورية الإسلامية الإيرانية	0.540	0.742	43.9	2	2.5	32
الصين	0.495	0.699	40.5	3	9.4	1
شيلي	0.702	0.819	39.4	4	3.8	13
المملكة العربية السعودية	0.653	0.782	37.3	5	0.4	77
الأرجنتين	0.701	0.811	36.9	6	3.5	18
ماليزيا	0.635	0.769	36.6	7	3.6	17
تونس	0.553	0.712	35.6	8	2.9	29
تركيا	0.569	0.722	35.5	9	2.5	33
قطر	0.743	0.834	35.3	10	3.2	22
المكسيك	0.654	0.775	35.0	11	1.3	58
الجزائر	0.562	0.713	34.4	12	1.0	69
بنما	0.666	0.780	34.3	13	3.9	11
البرازيل	0.590	0.730	34.1	14	1.7	50
بروني دار السلام	0.782	0.855	33.4	15	–0.4	87
فييت نام	0.439	0.617	31.8	21	5.9	3
موريشيوس	0.626	0.737	29.8	25	3.6	14
الجمهورية الدومينيكية	0.584	0.702	28.3	28	3.9	12
ميانمار	0.305	0.498	27.8	30	7.9	2
سري لانكا	0.608	0.715	27.3	31	4.4	7
غيانا	0.502	0.636	26.7	36	5.3	4
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	0.379	0.543	26.5	39	4.4	6
الهند	0.410	0.554	24.5	45	4.7	5
بنغلاديش	0.361	0.515	24.1	47	3.9	10
ترينيداد وتوباغو	0.685	0.760	23.9	49	3.6	15
موزامبيق	0.202	0.327	15.6	72	4.1	9

ملاحظات: بالاستناد إلى مجموعة من 96 بلداً نامياً.
(*) تقليص الفارق عن القيمة القصوى لدليل التنمية البشرية.
المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية.

كوريا كانت أدنى من المعدّلات التي سجلتها الصين، حققت جمهورية كوريا أكبر المكاسب في قيمة دليل التنمية البشرية. وكان أداء فييت نام حسناً أيضًا، إذ حلّت في المركز الثالث في نمو الدخل وكانت بين 20 بلداً حلّت في المراتب الأولى من حيث التحسّن في دليل التنمية البشرية. وحققت سري لانكا أيضاً، على الرغم من سنوات النزاع الداخلي، نمواً مرتفعاً في الدخل، وكذلك انخفاضاً ملحوظاً في العجز في دليل التنمية البشرية[4].

وسجلت الهند أداء اقتصاديًا متميّزًا، إذ بلغ متوسط نمو الدخل على مدى الفترة من 1990 إلى 2012 حوالى 5 في المائة سنوياً. غير أن دخل الفرد في الهند لا يزال منخفضاً، إذ استقر في عام 2012 عند 3,400 دولار. ولتحسين مستويات المعيشة، ستحتاج الهند إلى المزيد من النمو، لأن من الصعب تحقيق إنجازات كبيرة في الحد من الفقر من خلال إعادة التوزيع فقط في ظل انخفاض الدخل. أما أداء الهند في الإسراع في التنمية البشرية فكان أقل تميّزاً من أدائها في النمو. والواقع أن بنغلاديش، حيث النمو الاقتصادي أبطأ ونصيب الفرد من الدخل لا يتجاوز نصف مثيله في الهند، تفوقت على الهند في بعض المؤشرات.

وكانت البرازيل والجزائر والمكسيك بين 15 بلداً حلت في المراتب العليا في خفض عجز دليل التنمية البشرية، مع أن نصيب الفرد من الدخل في تلك البلدان نما في المتوسط بمعدل تراوح بين 1 و2 في المائة فقط سنوياً في الفترة من 1990 إلى 2012. وفي تجربة هذه البلدان تأكيد على فعالية الاستراتيجية التابعة التي عادت بفوائد على التنمية البشرية، ومن عناصرها إعطاء الأولوية لاستثمارات الدولة في إمكانات السكان، وخاصة في الصحة والتعليم والتغذية؛ ولتحصين المجتمعات إزاء المخاطر الاقتصادية والبيئية وغيرها من الصدمات.

وخلاصة ذلك أن البلدان لا تستطيع أن تعتمد على النمو وحده. فكما أشار تقريرا التنمية البشرية لعامي 1993 و1996، ليس الرابط بين النمو والتنمية البشرية رابطاً تلقائياً[5]. فهو ينشأ نتيجة لسياسات داعمة للفقراء، تقوم على الاستثمار في الصحة والتعليم، وتأمين فرص العمل اللائق، والحد من استنزاف الموارد الطبيعية والإفراط في استغلالها، وتحقيق التوازن بين الجنسين، والإنصاف في توزيع الدخل، وتجنب تشريد المجتمعات المحلية لأسباب واهية.

وهذا لا يعني أن النمو الاقتصادي غير مهم. فالبلدان الفقيرة التي تضمّ سكاناً فقراء تحتاج إلى مزيد من الدخل. وعلى المستوى الوطني، يمكن أن يساعد نمو الدخل البلدان على تخفيف الديون وتقليص العجز وتوليد إيرادات عامة إضافية لزيادة الاستثمار في السلع والخدمات

الأساسية، وخاصة في الصحة والتعليم. وعلى مستوى الأسرة المعيشية، يساعد نمو الدخل على تلبية الحاجات الأساسية وتحسين مستويات المعيشة والارتقاء بنوعية الحياة.

ومع ذلك، لا ينتج ارتفاع الدخل بالضرورة تحسناً مماثلاً في رفاه الإنسان. ففي المدن الكبيرة، مثلاً، يكون متوسط دخل الفرد مرتفعاً، ولكن مستويات الجريمة والتلوث وازدحام المرور تكون مرتفعة أيضاً. وفي المناطق الريفية، قد ينمو دخل الأسر المعيشية الزراعية، بينما تفتقر إلى مدرسة أو مركز صحي في القرية. وللظروف الأساسية التي تنطلق منها البلدان تأثير كبير على سرعة التنمية في الحاضر وفي المستقبل. وإنما هذه الظروف هي عنصر هام وليست كلّ ما يهم (الإطار 3.1).

والواقع أن علاقة الترابط بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية انكسرت مرات عدة. وقد حدد تقرير التنمية البشرية لعام 1996 ستة أنواع من النمو غير المجدي، هي نمو البطالة، الذي لا يولّد فرص العمل؛ والنمو المتوحش، الذي يسهم في تعميق عدم المساواة؛ والنمو الذي لا صوت له، أي الذي يحرم المجتمعات المحلية الأكثر تعرضاً للمخاطر من المشاركة؛ والنمو الذي لا جذور له، الذي يرتكز على نماذج منقولة من مكان إلى آخر لا جذور لها في الاقتصاد المحلي؛ والنمو الذي لا مستقبل له، الذي يقوم على الاستغلال المفرط للموارد البيئية دون أيّ اعتبار للمستقبل[6].

ما الذي يؤدي إلى التفوق في النمو وتحويله إلى تنمية بشرية؟ ما هي الدروس التي يمكن استقاؤها من تجارب التنمية البشرية المتنوعة في هذه البلدان لوضع السياسات؟ باختصار، ما هي محركات التحول؟ يتناول هذا الفصل ثلاثة محركات:

- الدولة الإنمائية الفاعلة.
- اختراق الأسواق العالمية.
- الابتكار والحزم في السياسات الاجتماعية.

وليست هذه المحركات مستمدة من مفاهيم مجردة حول كيفية دفع عملية التنمية. فهي في الواقع مستمدّة من تجارب العديد من بلدان الجنوب في التحوّل في التنمية. وهي تناقض مفهوم النُهج الموضوعة مسبقاً والقائمة على الإرشادات، فهي تطرح جانباً عدداً من الوصفات المصمّمة مركزياً لتطبق على الجميع، وتختلف عن نهج التحرر من أيّ قيود الذي ينادي به إجماع واشنطن.

وتشير هذه المحركات إلى اتجاه نحو نهج جديد. نهج تكون فيه الدولة حافزًا لا غنى عنه، إذ تسلك مسارًا عملياً، وتكيف سياساتها وإجراءاتها، حسبما تمليه متطلّبات الواقع الجديد وتحديات الأسواق العالمية.

يتناول هذا الفصل ثلاثة محركات للتحوّل: الدولة الإنمائية الفاعلة؛ واختراق الأسواق العالمية؛ والابتكار والحزم في السياسات الاجتماعية

الإطار 3.1

الظروف التاريخية حاسمة ولكنها ليست قدراً محتّمًا

"للظروف التاريخية" آثار بالغة. فمن الصعب تغيير بعض الخصائص، بل في أحيان كثيرة تسهم المؤسسات والسياسات في إدامة هذه الخصائص. وتستطيع النخب في المجتمعات التي تنطلق من فوارق واسعة أن تؤسس لإطار قانوني يرسخ نفوذها، ويمكّنها من إدامة الفوارق لصالحها. ففي الأمريكتين، مثلاً، نشأت ثلاثة أنواع من المستعمرات في الأعوام 1700، اختلفت حسب الظروف الأساسية للتربة والمناخ والسكان الأصليين.

وفي منطقة البحر الكاريبي، مكنت ظروف التربة والمناخ المستعمرات من إنتاج السلع الريعية. وكان توزيع الثروة ورأس المال البشري غير متكافئ، يفيد النخبة التي كان بوسعها تجميع أعداد كبيرة من العبيد. وفي أمريكا الإسبانية، التي كانت غنية بالمعادن والسكان الأصليين، وزّعت السلطات الأراضي على المستوطنين الأسبان. فخدمت النخب العرش الإسباني وحافظت على وضعها بعد الاستقلال. واستمر التفاوت في الدخل بين الفئات العرقية، وأصبحت ملكية مساحات واسعة من الأراضي شرطاً للحصول على الجنسية. وفي بيرو اليوم، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى، لا تزال الفوارق كبيرة بين فئات المجتمع الواحد، بين السكان الأصليين والسكان المتحدرين من أصول أوروبية. وفي الأجزاء الشمالية من القارة الأمريكية، لم تكن أعداد السكان الأصليين كبيرة ولم تكن التربة صالحة ولا المناخ صالحاً لتحقيق وفورات الحجم. لذلك كان الاعتماد على العمال من أصل أوروبي، فارتفع مستوى رأس المال البشري وتحقق بعض التوازن في توزيع الثروة. ففي ظل وفرة الأراضي وانخفاض المتطلبات من رأس المال، كثر عدد المالكين المستقلين.

وهايتي هي اليوم أفقر دولة في نصف الكرة الغربي، ولكنها كانت عشية الثورة في عام 1790 أغنى بلد في العالم الجديد. وبعد حرب السنوات السبع بين البريطانيين والفرنسيين (1765–1753)، كان على البريطانيين أن يختاروا بين جزيرة جواديلوب في البحر الكاريبي وكندا كتعويض لهم. وبعد عدة قرون أثبتت كندا قدرتها على التفوّق على اقتصادات أخرى في نصف الكرة الغربي.

ومع ذلك، ليست الظروف التاريخية حواجز لا يمكن تجاوزها. فحوالى نصف التقدم الذي أحرز في التنمية على مدى الأعوام الثلاثين الماضية، مقيساً بدليل التنمية البشرية، لا تبرره قيمة دليل التنمية البشرية الأولى في عام 1980. والبلدان التي بدأت من مستويات متشابهة، مثل الهند وباكستان وشيلي وفنزويلا وماليزيا والفلبين وليبريا والسنغال انتهت بنتائج مختلفة. وكما ورد في تقرير التنمية البشرية لعام 2010، إذا انطلقت بلدان من مستويات متشابهة، وانتهجت مسارات إنمائية مختلفة، وبقي المتوسط العالمي للإنجازات على حاله، فهذا يعني أن تكون السياسات والمؤسسات الوطنية، والظروف الاجتماعية، والصدمات التي تصيب بلدانًا دون أخرى هي المحرك لنتائج التنمية الوطنية. وما من بلد يبقى أسيراً للماضي اذا كان يريد التغيير.

المصدر: Engerman and Sokoloff 2002; Hoff 2003; Thorp and Paredes 2011; UNDP 2010a.

ووفقاً لهذا النهج الجديد، لا تتحقق التنمية تلقائياً، ولا يمكن ترك مهمة التحول لقوى السوق وحدها. فلا بدّ من أن يكون للدولة دور ناشط في تعبئة المجتمع عن طريق سياسات ومؤسسات يمكن أن تنهض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن ذلك لا يعني إملاء وصفة واحدة على الجميع. فطريقة تحويل هذه المحركات الثلاثة إلى سياسات تتوقف على الظروف المحلية، وتعتمد على خصائص البلد، وقدرات الحكومة، والعلاقات مع سائر العالم.

المحرك 1: الدولة الإنمائية الفاعلة

السمة المشتركة بين البلدان التي حققت تحوّلاً في التنمية هي وجود دولة قوية مبادرة، يشار إليها أيضاً "بمصطلح "الدولة الإنمائية

التنمية هي تغيير في المجتمع لتحقيق رفاه الفرد من جيل إلى جيل، من أجل توسيع خياراته في الصحة والتعليم والدخل، وتوسيع حرياته وفرص مشاركته الفعالة في المجتمع.

والسمة المشتركة بين البلدان التي حققت مثل هذا التغيير هي وجود دولة قوية مبادرة، يشار إليها أيضاً بمصطلح "الدولة الإنمائية". ويقصد بهذا المصطلح الدولة ذات الحكومة الناشطة أو في الكثير من الأحيان النخبة غير السياسية التي تتخذ من التنمية الاقتصادية السريعة هدفاً رئيسياً لها. ويذهب البعض أبعد من ذلك ليضيف ميزة أخرى، إذ تمنح الدولة أجهزتها الإدارية النفوذ والسلطة لتخطيط السياسات وتنفيذها، ومع ارتفاع معدلات النمو وتحسن مستويات المعيشة تكتسب أجهزة الدولة والنخب الحاكمة الشرعية[7].

وفي بعض الحالات الجديرة بالذكر، يسترشد التقدم الإنمائي برؤية طويلة الأجل، ومعايير وقيم مشتركة، وقواعد ومؤسسات تبني الثقة وتعزز التماسك. ولكي تكون التنمية قوة للتحوّل، يجب التركيز على العوامل غير الملموسة، وفهم كيفية تأثير هذه العوامل على تنظيم المجتمع وكيفية تفاعلها مع سياسات وإصلاحات تطبّق في كلّ حالة على حدة.

من سمات الدولة الإنمائية السعي إلى وضع سياسات صناعية تعالج مشاكل التنسيق والعوامل الخارجية عن طريق "إدارة" الميزة النسبية

ومن العناصر الأساسية في عملية التحوّل في أيّ بلد، وجود استراتيجية إنمائية تكون موضوع إجماع والتزام، وتوفر القدرات البيروقراطية القوية، والعمل بالسياسات المناسبة[8]. وينبغي أن تهدف السياسات إلى تيسير التحول عن طريق تحديد العوائق التي تحول دون التغيير وكذلك الحوافز التي تساعد على تحقيقه. وفي هذه العملية، من الضروري أن تتخذ المؤسسات والمجتمعات كما الأفراد أهدافاً خاصة، وأن تحدّد استراتيجيات وسياسات لتحقيق هذه الأهداف. ومشاركة الأفراد، وإحساسهم بأن لهم صوتاً يُسمع، ورأياً يؤخذ به في عملية صنع القرار، ودوراً فاعلاً في وضع الخطط، عنصر هام، وإن لم يكن نافذاً في كل مكان، في تحقيق التنمية المستدامة على المدى الطويل. ومن المستحسن وجود قيادة سياسية فاعلة تدعمها فرق تكنوقراطية قوية قادرة على حماية الذاكرة المؤسسية وضمان الاستمرارية في السياسات (الإطار 3.2)[9].

وما من وصفة بسيطة لربط التنمية البشرية بالنمو الاقتصادي أو للإسراع في النمو[10]. وقد خلصت إحدى الدراسات، بالاستناد إلى بيانات مقارنة عن عدة بلدان للفترة من 1950 إلى 2005، إلى أن انطلاق النمو لم يكن في معظم الحالات وليد إصلاحات اقتصادية جذرية، وأن الإصلاحات الاقتصادية الجذرية لا تحقق "انطلاقات" في النمو[11]. فالبلدان التي حققت نمواً سريعاً، نجحت في ذلك بالعمل التدريجي على إزالة القيود التي تكبح التقدّم، وليس بتنفيذ قائمة طويلة من السياسات والإصلاحات. وللدولة دور حاسم في ذلك. والبلدان التي نجحت في إطلاق النمو المطّرد، اعتمدت في مواجهة مجموعات مختلفة من التحديات، بسياسات مختلفة تعنى بفرض ضوابط على السوق، وتشجيع الصادرات، والتنمية الصناعية، والاستفادة من التكنولوجيا والتقدم[12]. وعندما يكون البلد على مسار النمو، يبقى التحدي في إزالة أو استباق القيود التي تعوق النمو أو يحتمل أن تكبحه في المستقبل. ويمكن أن تساعد ظروف الصدمات التجارية الإيجابية، مثل ارتفاع أسعار السلع الخام نتيجة لنهضة الجنوب، على انطلاقة السرعة في النمو ولكن ليس على استمرارها. وللإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية المركزة تأثير بالغ من الناحية الإحصائية والكمية على مدى استمرار سرعة النمو[13].

وفي العديد من البلدان النامية ذات الأداء المتميّز، تضطلع الدولة بدور مختلف عن دور دول الرعاية التقليدية، التي تكتفي بتصحيح إخفاقات السوق وبناء شبكات أمان اجتماعي بينما تشجع النمو بفعل قوى السوق. أما الدولة الإنمائية الفاعلة، فهي المعنية بإطلاق عملية التحوّل في حياة المواطنين وبرصدها[14]. وبدلاً من أن تكون هذه الدولة صديقة للسوق

الإطار 3.2

ما هي الدولة الإنمائية؟ هل ينبغي أن تكون دولة متسلّطة؟

ظهرت الأدبيات الحديثة حول الدولة الإنمائية على أثر تجارب اقتصادات شرق آسيا التي حققت المعجزات، اليابان قبل الحرب العالمية الثانية، ومقاطعة تايوان الصينية وسنغافورة وجمهورية كوريا ومنطقة هونغ كونغ الصين (منطقة إدارية خاصة) في النصف الثاني من القرن العشرين. ومؤخراً، تعتبر الصين وفييت نام (وكذلك كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية) من الدول الإنمائية. وسمات الدولة الإنمائية هي تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال المعاملة التفضيلية الواضحة لبعض القطاعات؛ ووجود قيادة ذات كفاءة؛ ووضع المؤسسات العامة القوية في صلب الاستراتيجيات الإنمائية؛ ووضوح الأهداف الاجتماعية والاقتصادية؛ واكتساب الشرعية السياسية من الأداء في التنمية.

وكون بعض الدول الإنمائية في شرق آسيا دولاً غير ديمقراطية دفع بالعديد إلى الاعتقاد بأن الدولة الإنمائية النموذجية هي دولة أوتوقراطية. ولكن الأدلة على وجود علاقة بين التسلّط والتنمية غير ثابتة. فقد أدّت بلدان ديمقراطية مثل الولايات المتحدة الأمريكية واليابان دور الدولة الإنمائية. وبعد الحرب العالمية الثانية، بدأت فرنسا التخطيط عن طريق هيئة التخطيط باعتماد سياسة صناعية قطاعية بقيادة نخبة بيروقراطية، وبالاعتماد المكثف على الشركات المملوكة للدولة. ومنذ الخمسينات، تؤدي البلدان الإسكندنافية أيضاً دور الدولة الإنمائية، إذ تستمد الشرعية السياسية من الرفاه والتشغيل الكامل وليس من النمو السريع. وطورت الدولة في السويد قطاعات استراتيجية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص (الحديد والصلب والسكك الحديدية والتلغراف والهاتف والطاقة الكهرمائية)، كما أمنت الحماية الموجهة لدعم نشوء الصناعات الثقيلة وتعزيز البحث والتطوير. وكانت سياسة الرفاه التي انتهجتها جزءاً من استراتيجيات التغير الهيكلي نحو قطاعات ذات إنتاجية عالية.

وللولايات المتحدة الأمريكية تاريخ عريق مع الدولة الإنمائية، يعود إلى أوائل أيام الجمهورية. ويعتبر الكسندر هاملتون، وهو أول وزير للخزانة الأمريكية، راعي حجة الصناعة الناشئة ومطلقها. فبين عامي 1830 و1945، كانت للولايات المتحدة الأمريكية بعض من أكبر الحواجز التجارية في العالم. وفي الفترة ذاتها، استثمرت الدولة بكثافة في البنية التحتية (سكك حديد المحيط الهادئ، وقنوات الغرب الأوسط، والبنية التحتية الزراعية) والتعليم العالي والبحث والتطوير. وحتى بعد الحرب العالمية الثانية، عندما حققت الولايات المتحدة الأمريكية تفوقاً صناعياً، وعلى الرغم من التطرّف المتزايد نحو اقتصاد السوق، بقيت الدولة الإنمائية.

ويذهب بلوك Block (2008) إلى أن الدولة الأمريكية ركّزت على تحويل أحدث الأبحاث العلمية التكنولوجية إلى الاستخدام التجاري من خلال التعاون بين شبكة من الأشخاص ممن لديهم مستويات عالية من الخبرة التكنولوجية في أجهزة الدولة والصناعات والجامعات ومعاهد البحوث. وقد بقيت النزعة الإنمائية في الظل في سياسة الولايات المتحدة الأمريكية لأن الاعتراف بدور الدولة المركزي في تشجيع التغير التكنولوجي لا يتفق مع الاقتناع بضرورة ترك القطاع الخاص في مهب مؤشرات السوق. مع ذلك، لا تزال الدولة الإنمائية في الولايات المتحدة الأمريكية ناجحة، على الرغم من أنها محدودة النطاق بسبب ضعف المبرر الشرعي وعدم الاستقرار في التمويل والقيود الأخرى التي تسببها طبيعتها "الخفية". وقد طوّرت الولايات المتحدة الأمريكية في عدد من القطاعات قدرة تنافسية دولية من خلال التمويل العام للبحث والتطوير ومن خلال المشتريات العامة للدفاع (أجهزة الكمبيوتر، الطائرات، شبكة الإنترنت) والصحة (الأدوية، الهندسة الوراثية).

المصدر: Evans 2010; Chang 2010; Edigheji 2010; Block 2008.

فحسب، تكون صديقة للتنمية. والبلدان التي لديها برامج اجتماعية مبتكرة وقوية، تكون في أحيان كثيرة صديقة للمواطن أيضاً. وهذا التطور ضروري في الواقع، للانتقال من التركيز على النمو إلى التركيز على التنمية البشرية.

ومن سمات الدولة الإنمائية أيضاً السعي إلى وضع سياسات صناعية تعالج مشاكل التنسيق والعوامل الخارجية عن طريق "إدارة" الميزة النسبية[15]. فهذه الدولة قد تعمد إلى تشجيع الصناعات التي يعتقد أن لديها ميزة نسبية كامنة، أو تسعى إلى دفع الصناعات التي تستقر عند ميزة نسبية راكدة. ونتيجة لذلك، نجحت بضع صناعات في اختراق الأسواق العالمية، بعد أن استفادت من الحماية الجمركية[16]. إلا أن نجاح صناعة معينة أو فشلها يصعب حصر مصدره في سياسات تجارية محددة، لأن التدخلات الحكومية توجهها دوافع متعددة، من توليد الإيرادات إلى حماية المصالح الخاصة.

وليس في الدراسات التي أجريت على صناعات متعددة ما يوضح فوائد حماية الصناعة. فالواضح هو التمييز بين السياسات الصناعية "المحايدة"، مثل تحسين البنية التحتية واعتماد التكنولوجيا، والسياسات الصناعية "المتحيزة"، مثل فرض الضرائب المباشرة والتدخلات لصالح دعم صناعات محددة، والتي تعتمد فعاليتها على ظروف كل بلد. وما من وصفة عامة تنطبق على الجميع، فما نجح في شرق آسيا قد لا ينجح في أمريكا اللاتينية.

- *اليابان*. أدّى اليابان لفترة طويلة دور الدولة الإنمائية. فبحلول السبعينات، كانت في هذا البلد مجموعة من "رجال الأعمال والتجار من ذوي التحصيل العلمي الجيد وحكومة تركز على التحديث الاقتصادي"[17]. وعلى أثر سلسلة من الإصلاحات المتتالية، أرسيت مقوّمات الدولة الحديثة، بما في ذلك العملة الموحدة والسكك الحديدية والتعليم العام والقوانين المصرفية. وقد بنت الحكومة وشغّلت مصانع وصناعات مملوكة للدولة في قطاعات متنوّعة من القطن إلى بناء السفن. وشجعت الإنتاج المحلي عن طريق زيادة الرسوم الجمركية على الواردات من العديد من المنتجات الصناعية. ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، تحوّل اليابان من

بلد متلقٍ للمساعدات إلى بلدٍ مانح (أنظر الإطار 3.3).

- *جمهورية كوريا*. نجحت جمهورية كوريا في الفترة من 1960 إلى 1980 نجاحاً باهراً. فبعد عام 1961، حققت الحكومة موقعاً مسيطراً على طبقة رجال الأعمال من خلال سلسلة من الإصلاحات، من ضمنها إجراءات عززت التماسك في مؤسسات الدولة، مثل إنشاء مجلس التخطيط الاقتصادي، إلاّ أنها ركزت على ضبط التمويل. وتجنبت أيضاً حصر سياسات الدولة بتقديم الدعم. وفيما بعد، اكتسبت الدولة القدرة على توجيه التحول من سياسة إحلال الواردات إلى سياسة ترويج الصادرات[18].

واتبعت دول صاعدة أخرى من الجنوب سياسات مماثلة. فقد تشاركت الحكومات مع القطاع الخاص لتطوير الميزة النسبية في معظم القطاعات التي تبشر بالازدهار، مع ضمان فعالية إدارة الاقتصاد الكلي وتشجيع الابتكار. وأولت هذه الدول اهتماماً خاصاً لتوسيع الفرص الاجتماعية عن طريق تحديد أولويات السياسات، ورعاية صناعات محددة، وتعزيز التكامل بين الدولة والسوق، والالتزام بإصلاحات طويلة المدى، وتوفير قيادة سياسية قوية، والتعلم بالعمل، وتشجيع الاستثمار العام.

تحديد أولويات السياسات

من أولى مهام الدولة الإنمائية تصحيح أولويات السياسات، الذي يفوق في الأهمية تصحيح الأسعار. فالسياسات يجب أن يكون محورها الإنسان، وأن تسعى إلى توسيع الفرص، وتأمين الحماية من الانتكاسات

تصحيح الأسعار. فالسياسات يجب أن يكون محورها الإنسان، وأن تسعى إلى توسيع الفرص، وتأمين الحماية من الانتكاسات. ولوضع السياسات والأولويات الصحيحة، لا بدّ من أن تكون عملية صنع السياسات صحيحة أيضاً. فالمؤسسات الحاكمة والسياسات ترتبط ارتباطا عميقاً لا ينفصم؛ إذ لا يمكن أن ينجح أيّ منهما دون الآخر. ومن المهم أن يدير عمليات وضع السياسات أشخاص ملتزمون يعملون في إطار هياكل حكومية متجاوبة وفعّالة. وتتغير السياسات أيضاً في مختلف مراحل التنمية، ففي المراحل الأولى، مثلاً، يعطي العديد من البلدان الأولوية لتوفير فرص العمل والحد من الفقر.

- *إندونيسيا*. منذ منتصف السبعينات وبفضل عائدات الثروة النفطية المكتشفة حديثاً، جمعت إندونيسيا بين التصنيع بهدف إحلال الواردات، والتركيز على التنمية الزراعية والريفية (الإطار 3.4). وأدّت استراتيجية النمو المتوازن هذه إلى زيادة الطلب على القوى العاملة، وإلى الحد من البطالة وزيادة الأجور الحقيقية[19]. وفي منتصف الثمانينات، عندما بدأت عائدات النفط تتراجع، تحوّلت إندونيسيا من إحلال الواردات إلى التصنيع الموجه إلى الخارج، جاذبة القوى العاملة الفائضة من الزراعة للعمل في الصناعة لقاء أجور أفضل. وبحلول أوائل التسعينات، عندما استنفد المعروض من القوى العاملة الفائضة، استمر خفض الفقر بوسائل أهمها الزيادات في الأجور. وهكذا كان لكل

الإطار 3.3

أكيهيكو تاناكا (Akihiko Tanaka)، رئيس الوكالة اليابانية للتعاون الدولي

اليابان والتعاون الثلاثي

شهدت الأعوام الأخيرة تطوّرًا سريعاً في التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، في ظل الأداء الاقتصادي القوي للبلدان الصاعدة. وقد تجاوز هذا التعاون دوره التقليدي المكّمل للتعاون بين الشمال والجنوب، فأصبح مصدراً لا غنى عنه لتبادل المعرفة والابتكار للكثير من البلدان النامية.

وللتعاون بين بلدان الجنوب وللتعاون الثلاثي أربع مزايا وفضائل رئيسية، التشارك في الفوائد المتراكمة من تبادل المعرفة والخبرات بين الأقران لإيجاد حلول أكثر فعّالية، وتبادل التكنولوجيا والخبرات المناسبة التي يمكن أن يعزز التقارب مع أهداف التعاون بين الشمال والجنوب، واحترام صاحب الملكية بحيث يكون الجنوب في مركز القيادة، واحتمال تحوّل البلدان النامية بسرعة إلى بلدان مانحة جديدة.

وأدرك اليابان من زمن بعيد يعود إلى عام 1975 قيمة التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، وأطلق برنامج تدريب ثلاثي واسع النطاق. فاليابان اتبع مسارًا إنمائيًا مشابهًا للمسار الذي تسير عليه بعض البلدان الصاعدة اليوم، وبعد أن كان في بادئ الأمر متلقياً صافياً للمساعدات الخارجية، أصبح يضطلع بدور مزدوج لعدد من الأعوام، إذ تحوّل إلى بلد متلقٍ لمساعدات المانحين وبلد مانح ناشئ، قبل أن يتحوّل إلى بلد مانح، وأول بلد من آسيا عضو في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 1964.

وقد أدى هذا المسار الإنمائي إلى اقتناع اليابان بأن تبادل الخبرات الإنمائية والمعرفة والتكنولوجيا المناسبة بين البلدان النامية يمكن أن يؤدي دوراً مفيداً جداً في التعاون الإنمائي، ولهذا يستحق الدعم من الجهات المانحة.

ومن أبرز الأمثلة على التعاون الثلاثي التعاون بين البرازيل واليابان وموزامبيق. فقد ساعد اليابان البرازيل على تنمية منطقة السافانا الإستوائية فيها، المعروفة باسم سيرادو، بحيث أصبحت أكبر منتج لفول الصويا وغيره من المنتجات الزراعية. ووسّع البلدان إطار هذا التعاون إلى موزامبيق لتنمية منطقة السافانا الشاسعة فيها.

والتحدي الآن هو توسيع نطاق التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بحيث يصبح مركزيًا في نهج التعاون الإنمائي، وتجنب الممارسات التي تؤدي الى تجزئة المعونة بين عدد متزايد من الجهات الفاعلة في التنمية.

الإطار 3.4

الاستثمار في الزراعة

يمكن أن يكون للاستثمارات الاستراتيجية في القطاع الزراعي دور في عملية التحوّل. فازدياد كمية المحاصيل لا يؤدي إلى تحسين سبل عيش المزارعين فحسب، بل يزيد الطلب على السلع والخدمات في المناطق الريفية، ويتيح مزيداً من الفرص للتنمية الاقتصادية. ويمكن أن يؤدي أيضاً إلى انخفاض في أسعار المواد الغذائية[2]، ويحدّ من حصة الإنفاق على الغذاء من مدخول الأسر المعيشية ويخلق أسواقاً لقطاعات أخرى من الاقتصاد.

والبحوث الزراعية هي سلعة عامة، لا تحظى بتمويل كافٍ من القطاع الخاص. ونتيجة لذلك يمكن للحكومات أن تقدم مساهمات مفيدة في هذا المجال. وتبين دراسات أجريت مؤخراً على بضعة بلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية أن زيادة الإنفاق الحكومي على الزراعة تسهم في تعزيز النمو. وتتضح فعالية الإنفاق على الأبحاث عند فصل الإنفاق الزراعي على الأبحاث عن الإنفاق الزراعي على غير الأبحاث. ومن المفيد أيضاً توفير سلع عامة أخرى، مثل خدمات الإرشاد الزراعي وأنظمة الري.

ولدى الصين أكبر نظام للبحث والتطوير الزراعي في العالم. وتتركز أبحاثها في هذا المجال في الأكاديمية الصينية للعلوم الزراعية والجامعات والأكاديمية الصينية للعلوم، التي تشكل مجتمعة أكثر من 1,100 معهد للأبحاث. وقد أصبحت الصين اليوم رائدة في التعاون بين بلدان الجنوب وتستفيد بلدان أفريقية كثيرة الآن من الأبحاث الصينية.

وكانت التكنولوجيا الزراعية أيضاً إحدى نقاط القوة في البرازيل. ويقدر أنها في عام 2006 أنفقت 41 في المائة من مجموع إنفاق أمريكا اللاتينية على الأبحاث الزراعية. وساهم نظام الأبحاث الزراعية والابتكار فيها إلى حد كبير في زيادة كفاءة القطاع الزراعي للعامل الزراعي الواحد ما يقارب أربعة أضعاف. وقامت مؤسسة البرازيل للأبحاث الزراعية، وهي مؤسسة مملوكة للدولة، بدور فعّال في زيادة مساحة الأراضي التي يمكن استخدامها للزراعة. وطوّرت البرازيل العديد من البرامج الزراعية التي تعمل على أساس عامل الاستدامة. فكي يكون المزارعون مؤهلين للحصول على دعم الأسعار وبرامج الائتمان، ينبغي أن يلتزموا بقوانين تقسيم المناطق. ويوفر برنامج آخر، هو برنامج موديراغرو Moderagro، قروضاً للمزارعين لتحسين ممارساتهم الزراعية والحفاظ على الموارد الطبيعية. ويوفر برنامج برودوسا (Pro-dusa) قروضاً للزراعة في الأراضي ذات التربة المتدهورة، في حين يقدم برنامج بروبفلورا (Propflora) القروض لتشجيع زراعة الغابات (وخاصة شجر زيت النخيل).

المصدر: OECD 2006, 2011a; Fan and Saurkar 2006; Fan, Nestorova and Olofinbiyi 2010; Stads and Beintema 2009; World Bank 2012a.

مرحلة من المراحل نهج محوره الإنسان، وقد عُدّلت استراتيجية النمو حسب الظروف المتغيرة في كل مرحلة.

تعزيز الاستثمار العام

ركّز فكر السياسة الاقتصادية والاجتماعية التقليدي، كما أكده "إجماع واشنطن"، على وضع الأسس الاقتصادية الصحيحة كشرط مسبق للنمو الاقتصادي، بحجة أن التحسن في التنمية البشرية يأتي نتيجة للنمو الاقتصادي. غير أن نهج التنمية البشرية لا يجيز تأجيل التحسّن في حياة الفقراء. وهكذا، تكون الدولة الإنمائية التي ترعى الإنسان هي الدولة التي تعمل على توسيع نطاق عدد من الخدمات الاجتماعية الأساسية (الإطار 3.5)[20]. من وجهة النظر هذه، لا يكون الاستثمار في قدرات الأفراد، من خلال الصحة والتعليم والخدمات العامة الأخرى، ملحقاً بعملية النمو، بل هو جزءٌ لا يتجزأ منها.

ولا تتوقف فعالية الإنفاق العام على مستويات هذا الإنفاق، بل لأوجه الإنفاق العام وكفاءة تخصيصه تأثير بالغ على فعالية تقديم الخدمات العامة وتوسيع الإمكانات. وتختلف فعالية الإنفاق العام بين البلدان. ويبيّن تحليل شامل للعديد من البلدان وجود علاقة ترابط إيجابي بين نصيب الفرد من نفقات القطاع العام في الماضي في الصحة والتعليم وإنجازات التنمية البشرية في الحاضر (الشكل 3.2). فنصيب الفرد من الإنفاق العام في الماضي على الصحة يؤثر على معدلات بقاء الأطفال على قيد الحياة ومعدلات وفاة الأطفال دون سن الخامسة (الشكل 3.3). وتتوقف طبيعة هذه النتائج على مرحلة التنمية في البلد، وأيضاً على إنفاق المال في المكان الصحيح. ولذلك ينبغي للبلدان وضع ضوابط لمنع وفورات التهور في الاقتراض والإسراف في الإنفاق.

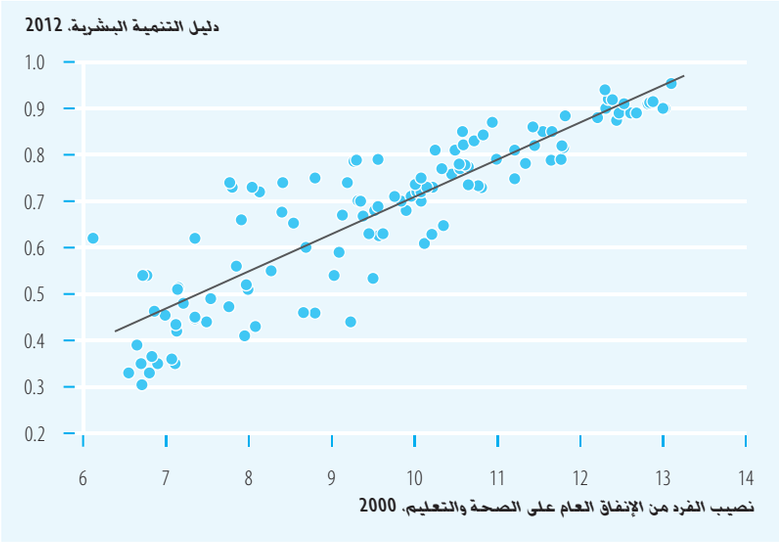
الاستثمار في قدرات الأفراد، من خلال الصحة والتعليم والخدمات العامة الأخرى، ليس ملحقاً بعملية النمو، بل هو جزءٌ لا يتجزأ منها

ودار الكثير من النقاش حول ما إذا كان الاستثمار العام يجذب الاستثمار الخاص أم يزاحمه. والواقع أن كلاً من هاتين الحالتين ممكن، وذلك بسبب اختلاف وجهات استخدام رأس المال العام في البلدان النامية. ومع انخفاض مستويات التعليم والصحة وضعف البنية التحتية في جنوب آسيا وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى مقارنة بما هي عليه في بلدان شرق وجنوب شرق آسيا ذات المستوى المرتفع في الأداء، من المنطقي القول إن الاستثمار العام، وتركيبته، يؤديان دوراً حاسماً.

- *بنغلاديش.* تمكنت بنغلاديش من تحقيق نمو مطّرد، بتدابير منها زيادة معدل الاستثمار العام تدريجياً، مع تجنب العجز المالي الذي ألمّ بسائر بلدان المنطقة.
- *الهند.* زادت الهند الإنفاق الحكومي المركزي على الخدمات الاجتماعية والتنمية الريفية من 13.4 في المائة في 2006–2007 إلى 18.5

الشكل 3.2

علاقة ترابط إيجابي بين قيمة دليل التنمية البشرية في الوقت الحاضر وأوجه الإنفاق العام في الماضي...



المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية و(World Bank (2012a.

الشكل 3.3

بقاء الطفل على قيد الحياة في الحاضر والإنفاق العام في الماضي على الصحة

المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية و(World Bank (2012a.

في المائة في 2012–2011[21]. وارتفعت حصة الخدمات الاجتماعية من مجموع الإنفاق من 21.6 في المائة في 2007–2006 إلى 24.1 في المائة في 2010–2009 وإلى 25 في المائة في 2012–2011.

احتضان صناعات معيّنة

يمكن للحكومات أن تُشجّع القطاع الخاص الملتزم بقواعد السوق فتطبق مبدأ الميزة النسبية ببعض من المرونة. وتحتضن القطاعات التي لا تزدهر بدون رعايتها بسبب شوائب السوق[22]. ومع أن هذا التوجه لا يخلو من المخاطر السياسية، إذ يعزز نزعة السعي إلى الريع والمحاباة، فقد مكّن بضعة بلدان من الجنوب من تحويل صناعات عُرفت في الماضي بعدم فعاليتها وعدم قدرتها على الصمود أمام المنافسة الأجنبية إلى قطاعات مهدت الطريق للنجاح في التصدير ما إن سارت اقتصادات هذه البلدان إلى المزيد من الانفتاح.

- *الهند*. اتبعت الهند بعد الاستقلال في عام 1947 ولعقود تلت، استراتيجية للتصنيع بهدف إحلال الواردات بقيادة الدولة. وهذه الاستراتيجية كبحت القطاع الخاص بينما منحت صلاحيات واسعة للتكنوقراط الذين سيطروا على التجارة والاستثمار، فخلقت بذلك نظاماً أصبح مع الوقت مثقلاً بالتعقيدات البيروقراطية ("ملوك الرخص")[23]. وخلال هذه الأعوام، انتهجت الدولة سياسة لبناء القدرات البشرية والاستثمار في التعليم العالي على المستوى العالمي، وربما على حساب إهمال التعليم الابتدائي. وبعد إصلاحات التسعينات، أثمرت هذه الاستثمارات إذ أثبتت الهند بمستوى فاق التوقعات قدرتها على الاستفادة من مخزونها من العمال المهرة في صناعات ناشئة في تكنولوجيا المعلومات، وأصبحت بحلول عام 2011-2012 مصدر 70 مليار دولار من مجموع عائدات التصدير. وبنت الهند أثناء أعوام الانغلاق صناعة أخرى، هي صناعة المستحضرات الصيدلانية. ولم تمنح الهند براءات اختراع للمنتجات فحسب، بل لعمليات التصنيع، ما شجع الشركات على الهندسة العكسية لتصبح رائدة في العالم في الأدوية التي لا تحمل اسماً تجارياً[24]. وتكثر القصص المماثلة عن نجاح الهند في بناء القدرات في صناعات عديدة منها صناعة السيارات والصناعات الكيميائية والخدمات، التي تخترق اليوم بقوة الأسواق العالمية.
- *البرازيل*. اختبرت البرازيل أيضاً لفترات طويلة استراتيجيات اقتصادية ذات توجه داخلي. وفي هذه الفترات، استفادت الشركات

الإطار 3.5

أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى: الشمال يلتقي بالجنوب

يربط بين الشمال والجنوب الصاعد شرق متحوّل. وتبلغ حصة أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى 5 في المائة من مجموع سكان العالم ومن مجموع ناتجه. وتوفر خبرة الشرق في إدارة التحول السريع من الاقتصاد الذي يخضع للتخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق، الكثير من العبر المفيدة لتوجيه سياسات البلدان النامية في مناطق أخرى. وقد بدأت المرحلة الأولى من التحول بانخفاض حاد في مستويات المعيشة والتنمية البشرية. وبينما تمكن كل بلد من استرداد عافيته لاحقاً في ظروف سياسية واقتصادية مختلفة، تؤكد التجربة أهمية التكامل الاجتماعي والدور المسؤول للدولة.

وقد أظهر تقرير التنمية البشرية الإقليمي لأوروبا ورابطة الدول المستقلة لعام 2011 وجود علاقة ترابط سلبية بين دليل التنمية البشرية ومقاييس الإقصاء الاجتماعي في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. وأشار إلى أن المتغيرات الاقتصادية لا تمثل سوى أقل من ثلث المخاطر التي تساهم في إقصاء الفرد، وأوضح ارتفاع معدّل الإقصاء الاجتماعي بالعمل غير النظامي، والفساد، وطول الإجراءات المطلوبة لتأسيس الأعمال. وبما أن التشغيل يسهم في التكامل الاجتماعي، أشار التقرير إلى أهمية وجود مؤسسات فاعلة في سوق العمل تقدم الخدمات للجميع. والعبرة التي يمكن استقاؤها من عقدين من التحول هي في أهمية الدور الذي تؤديه الدولة في خلق البيئة الملائمة لتحقيق نمو شامل وبناء مجتمعات شاملة للجميع. وقد تترتب على المجتمعات كلفة باهظة على المدى الطويل نتيجة لتخلي الدولة فجأة عن مسؤوليتها، أو الإصرار على خصخصة جميع الشركات المملوكة للدولة. ولكن الاحتفاظ بهذه المسؤوليات لا يعني إبقاء الهياكل القديمة على حالها. فالإصلاحات الرامية إلى تعزيز شفافية المؤسسات الوطنية ومساءلتها والحدّ من الفساد ضرورية لتحسين نوعية الحكم وكفاءة الحكومات.

وقد أصبح العديد من بلدان المنطقة الآن أعضاء فاعلين في الاتحاد الأوروبي. وأصبحت هذه البلدان أيضاً إلى جانب الاتحاد الروسي وتركيا وكازاخستان وكرواتيا جهات مانحة جديدة. وفي عام 2011، تجاوزت مساهمات هذه البلدان في المعونة أربعة مليارات دولار. والجهات المانحة الناشئة تنشط أيضاً في تبادل المعرفة في إطار ثنائي أو ثلاثي مع بلدان يجمعها بها تراث مشترك أو بلدان أخرى. ففي الأعوام الأخيرة، شاركت رومانيا تجربتها في إجراء انتخابات مع تونس ومصر، وساعدت بولندا العراق على تطوير مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم، وتعاونت الجمهورية التشيكية مع أذربيجان في تقييم الآثار البيئية، وقدّمت سلوفاكيا المساعدة لجمهورية مولدوفا والجبل الأسود في إدارة المالية العامة.

المصدر: مكتب تقرير التنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، UNDP 2011b.

الفردية من أسواق محلية كبيرة ولم تُشجّع على التصدير والمنافسة في الأسواق العالمية. وعندما شُجّعت على ذلك، كان بوسعها الاعتماد على قدرات بنتها طوال عقود من الزمن. فقد أصبحت شركة إمبراير (Embraer)، مثلاً، الآن أكبر منتج في العالم للطائرات التجارية الإقليمية التي يصل عدد مقاعدها إلى 120 مقعداً[25]. كما نمت أيضاً في كنف الملكية العامة صناعات البلاد من الصلب والأحذية، ورافق هذا النمو أنشطة في البحث والتطوير دعمت قدرات الابتكار المحلي.

إعطاء الأولوية لخلق فرص العمل

يمكن للسياسات العملية التي تهدف إلى خلق فرص عمل آمنة ومجزية أن تعزز الرابط بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية. وتشير أدلة من آسيا إلى أن البلدان التي سجلت معدلات نمو مرتفعة وإنجازات في مكافحة الفقر في آن معاً حققت أيضاً تحسّناً سريعاً في التشغيل. وينطبق ذلك على تايلند وماليزيا في السبعينات، وإندونيسيا والصين في الثمانينات، وفييت نام والهند في التسعينات[26]. وفي الواقع، تمكن الجيل الأول من الاقتصادات السريعة النمو الآسيوية في مقاطعة تايوان الصينية وسنغافورة وجمهورية كوريا وهونغ كونغ، الصين (منطقة إدارية خاصة) من زيادة فرص التشغيل بنسبة تتراوح بين 2 في المائة و6 في المائة سنوياً قبل فترة التسعينات، في ظل ارتفاع في الإنتاجية والأجور. وفي الكثير من الحالات، تكرس هذا النمط من النمو بفعل المشاريع الزراعية الصغيرة، كما في مقاطعة تايوان الصينية، وبفعل القطاعات الصناعية الموجهة نحو التصدير التي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة في سنغافورة وجمهورية كوريا وهونغ كونغ الصين (منطقة إدارية خاصة)[27].

وفي نجاح بعض البلدان الآسيوية، مثل جمهورية كوريا ولاحقاً تايلند، دروس للاقتصادات الأقل نمواً، خاصة في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى. فالبلدان الآسيوية تمكنت من استحداث فرص العمل بمعدل أسرع بمرتين إلى ثلاث مرات عندما كانت على مستوى إنمائي مماثل لمستوى البلدان الأفريقية اليوم. وبينما ازدادت القوى العاملة في أفريقيا على مدى الأعوام العشرة الماضية بمعدل 91 مليون نسمة، لم تدخل إلى القطاعات المدفوعة الأجر أكثر 37 مليون فرصة عمل[28]. باعتماد سياسات حكومية فاعلة في القطاعات الفرعية التي تستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة في التصنيع والزراعة، وكذلك في تجارة التجزئة وقطاع الفنادق والبناء، من المتوقع أن تستحدث أفريقيا نحو 72 مليون فرصة بحلول عام 2020، أي ما معدله 18 مليون فرصة إضافية على مستويات الزيادة الحالية[29]. وتتطلب مثل هذه السياسات

المرونة في تطبيق مبدأ الميزة النسبية مكّنت بضعة بلدان من تحويل صناعات عُرفت في الماضي بعدم فعاليتها وعدم قدرتها على الصمود أمام المنافسة الأجنبية، إلى قطاعات مهدت الطريق للنجاح في التصدير ما إن سارت اقتصادات هذه البلدان إلى المزيد من الانفتاح

استثمارات في تعليم الشباب وتدريبهم، وأيضاً استثمارات في البنية التحتية تدعم عملية التنويع الاقتصادي وتؤدي إلى إزالة العقبات التي تعترض ريادة المشاريع في القطاع الخاص، مثل النقص في التمويل وعدم المرونة في الأنظمة[30].

- *موريشيوس*. تحظى البلدان التي لا تزال في مستوى متدنٍ نسبيًا في التصنيع بإمكانيات أكبر لتحقيق النمو الذي يعتمد على كثافة الأيدي العاملة. وفي تحليل لأداء موريشيوس على مدى عقدين من الزمن، خلصت دراسة إلى أن فرص العمل الجديدة وتراكم رأس المال شكلت 80 في المائة من النمو الاقتصادي السنوي خلال العقد الأول (1982-1990)[31]. وانخفض معدّل البطالة من 20 في المائة إلى أقل من 3 في المائة، مع تزايد فرص العمل بنسبة 5.2 في المائة سنوياً. غير أن النمو الاقتصادي في العقد الثاني (1991-1999) لم يكن يحركه تراكم رأس المال، بقدر ما يحركه نمو إنتاجية العمال نتيجة للاستثمار في القدرات البشرية[32].
- *بنغلاديش*. يعزى الإسراع في الحد من الفقر في التسعينات مقارنة بالثمانينات[33] إلى زيادة الصادرات من القطاعات التي تستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة (مثل الملابس ومصائد الأسماك) وزيادة التشغيل في القطاع الريفي غير الزراعي (الصناعات الصغيرة والمنزلية والإنشاءات وغيرها من الخدمات غير القابلة للتداول التجاري). غير أن الحافز لم يأتِ من تحسين الإنتاجية في هذا القطاع بل من ارتفاع الطلب بفعل زيادة إنتاج المحاصيل وتدفق التحويلات المالية ونمو الصادرات[34].
- *رواندا*. لا تأتي زيادة فرص العمل دائماً من الصناعات التحويلية الموجهة إلى التصدير. فقد كان قطاع الخدمات السياحية مصدر الزيادة في فرص العمل في رواندا على مدى العقد الماضي، إذ تجاوزت عائدات هذا القطاع، الذي يوظف قرابة 75,000 شخص، عائدات تصدير البن والشاي[35].
- *أوغندا*. أسهم ارتفاع النمو في أوغندا في التسعينات في الحد من الفقر، وذلك على أثر نمو الدخل في الزراعة التي استوعبت أعداداً كبيرة من القوى العاملة، وخصوصاً في قطاع المحاصيل النقدية التي أنعشتها الأسعار العالمية وتحسن الظروف التجارية للزراعة[36].
- *تايلند*. تستطيع البلدان النامية التي تنعم بأراضٍ صالحة للزراعة استحداث فرص عمل مستقرة في الزراعة، على الرغم من انخفاض حصة هذا القطاع من مجموع الناتج مع الوقت. هذا هو الحال في تايلند، حيث كان نمط التشغيل في الستينات شبيهاً بنمط التشغيل في الكثير من بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى اليوم. ومع أن تايلند أصبحت قوة صناعية فيما بعد، لا تزال تستحدث ملايين فرص العمل في قطاعات غير صناعية، مثل تجارة التجزئة وقطاع الفنادق والبناء وكذلك في الزراعة التجارية حيث ازداد عدد فرص العمل المستقرة من 519,000 في عام 1960 إلى حوالى 3 ملايين فرصة في عام 2008. وفي التسعينات فقط، تمكنت تايلند من زيادة مجموع فرص العمل المستقرة بنسبة 11 نقطة مئوية (كما فعلت البرازيل بين عامي 1970 و1988)[37].
- *إندونيسيا*. برزت إندونيسيا قبل الأزمة المالية الآسيوية في عام 1997 بالقدرة على تحقيق نمو تميّز بكثافة فرص العمل. وقد ازدادت الأجور الحقيقية لعقدين من الزمن قبل الأزمة بمعدل سنوي بلغ 5 في المائة. وبين عامي 1990 و1996، ازداد التشغيل في القطاعات غير الزراعية النظامية وحدها من 28.1 إلى 37.9 في المائة من مجموع القوى العاملة، وانخفضت حصة القوى العاملة في الزراعة من 55.1 إلى 43.5 في المائة[38]. وفي مرحلة ما بعد الأزمة، عندما تبدّدت بعض مكاسب التنمية، بقيت الزيادة التناسبية في الفقر عند المستوى الأدنى بين العمال الزراعيين[39].

وفي الأمثلة المذكورة دليل على أن البلدان نادراً ما تشهد أنماط نمو تكون لصالح الفقراء على مدى عقود متتالية. ومن أسباب ذلك أن التحول في التنمية هو مرادف للتغير في هيكل الإنتاج، وأن القدرة على توليد فرص العمل تختلف بين قطاع وآخر. فالوظائف الماهرة والوظائف غير الماهرة، مثلاً، تتطلب مزيجاً مختلفاً من العناصر المتكاملة، مثل التعليم النظامي والتدريب الخاص بصناعات محدودة. والنقطة الأهم هي أن السياسات الموجهة نحو التنمية البشرية تتطلب نمواً وزيادة في الفرص. ولذلك ينبغي للدول الإنمائية أن تتنبه إلى أن طبيعة النمو (وكثافة استخدام القوى العاملة في قطاعات تحرك النمو) تتغيّر مع تحول الاقتصاد، والمطلوب هو مواكبة هذا التغيّر باستثمارات مجدية في مهارات الأفراد.

ينبغي للدول أن تتنبه إلى أن طبيعة النمو (وكثافة استخدام القوى العاملة في قطاعات تحرك النمو) تتغيّر مع تحول الاقتصاد، والمطلوب هو مواكبة هذا التغيّر باستثمارات مجدية في مهارات الأفراد

أوجه التكامل ما بين الدولة والسوق

الإخفاق يمكن أن يصيب الأسواق كما الحكومات، لكنّ يمكن الاستعاضة عن هذا الإخفاق بالتكامل إذا عملت الحكومات والأسواق معاً. فمهمة التقدم الإنمائي لا يمكن تركها للأسواق وحدها، لأن الأسواق قد تخفق في هذه المهمة، بل قد لا تكون موجودة على الإطلاق في المراحل الأولى للتنمية. وقد اعتمدت معظم الدول الإنمائية الناجحة سياسات صناعية تعزز إمكانات مساهمة القطاع الخاص في التنمية البشرية، وخاصة من خلال توليد فرص العمل في قطاعات جديدة.

- *تركيا*. أتاحت الدولة في تركيا ظروفاً اقتصادية شجعت قطاع البناء وصناعة الأثاث والمنسوجات والأغذية والسيارات، وجميعها قطاعات ذات قدرة عالية على استيعاب القوى العاملة. وهكذا تحولت سلة الصادرات التركية إلى المنتجات التي تتطلّب قدراً أكبر من التصنيع ومستوى أعلى في التكنولوجيا، وتستوعب أعداداً كبيرة من القوى العاملة الماهرة[40].
- *تونس*. منذ أوائل السبعينات، اعتمدت تونس على الحوافز المالية والضريبية لجذب رؤوس الأموال الأجنبية والمحلية إلى الصناعات الموجهة نحو التصدير، وخاصة إنتاج الملابس[41]. وأدّت أشكال مختلفة من العلاقات بين قطاع الأعمال والحكومة إلى تطوير مستوى الصناعة وإنشاء تجمعات صناعية. فأصبحت تونس اليوم من البلدان الخمسة الأولى التي تصدّر ملابس إلى الاتحاد الأوروبي[42]، وهي تتمتع بالقدرة على تصدير خدمات صحية من خلال توفير العلاج لزوار من بلدان مجاورة، بقيمة تعادل ربع إنتاج القطاع الخاص في الصحة في تونس[43].
- *شيلي*. بعد العودة إلى الديمقراطية في التسعينات، شجعت شيلي الاستثمار والتطوير التكنولوجي في قطاعات تملك فيها ميزة نسبية. وقدمت الدعم المادي لتشكيل وتشغيل اتحادات بين شركات خاصة وجامعات لتشجيع الابتكار، وعملت في أنشطة أخرى تعزز الابتكار[44].

الالتزام بالتنمية والإصلاح على المدى الطويل

التحول الدائم والمستمر هو عملية طويلة الأمد تتطلب من البلدان العمل على وضع نهج ثابت ومتوازن في التنمية. وقد تبدو بعض الحلول التقنية أو الإدارية، حلولاً سريعة مناسبة، لكنها تبقى حلولاً غير كافية بحد ذاتها.

- *الصين*. شهدت الصين منذ الإصلاحات الموجهة نحو السوق في أواخر السبعينات مجموعة "معقدة ومتشابكة من التغييرات: من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق؛ ومن الريفي إلى الحضري، ومن الزراعة إلى الصناعة التحويلية والخدمات؛ ومن أنشطة اقتصادية غير نظامية إلى أنشطة اقتصادية نظامية؛ ومن مجموعة مجزأة من الاقتصادات القروية التي تتمتع بمستوى من الاكتفاء الذاتي إلى اقتصاد أكثر تكاملا، ومن الاقتصاد المنعزل عن العالم إلى قوة تجارية دولية"[45]. وقد تطلب حجم هذه التغييرات الجذرية دولة ملتزمة تنطلق من رؤية طويلة الأمد لبناء المؤسسات والقدرات اللازمة. وقد عمدت القيادة إلى الاستعاضة عن الحرس القديم، الذي كان يتوقع أن يقاوم التغيير، بأجهزة حكومية أصغر سناً وأكثر انفتاحاً وأفضل تعليماً. وبحلول عام 1988، كان 90 في المائة من المسؤولين على مستويات فوق مستوى المقاطعات معيّنين منذ عام 1982[46]. ولا يزال بناء القدرات من الأولويات، ومستوى تعليم المسؤولين يرتفع باستمرار. وأعدّت الأجهزة الحكومية الصينية انطلاقاً من التوجه نحو تحقيق النتائج الفعلية، بحيث ترتبط إمكانات الارتقاء في المهنة بتحقيق الأهداف الرئيسية للتقدم والتحديث الاقتصادي على مستوى البلد[47].

تحتاج الدول الإنمائية التي ترعى الإنسان إلى قيادة سياسية قوية تلتزم بالمساواة والاستدامة

والقيادة الفعّالة تصوّب أهداف واضعي السياسات على المدى الطويل وتتيح لعموم السكان تقدير عمل الدولة في تعزيز القدرات الفردية والاندماج الاجتماعي من أجل التنمية البشرية. ويتطلب ذلك اتباع نهج متوازن في التنمية واكتساب القدرة على تحويل الأزمات إلى فرص يُستفاد منها لتنفيذ إصلاحات اقتصادية جذرية.

- *البرازيل*. في بداية تحول البرازيل إلى دولة إنمائية (عام 1994)، كانت الحكومة قد نفّذت إصلاحات على مستوى الاقتصاد الكلي لكبح التضخم من خلال "خطة ريال"، وأتمت تحرير التجارة الذي بدأته في عام 1988 بتخفيض التعريفات الجمركية وإزالة القيود الأخرى[48]. وتبع ذلك انفتاح تجاري وسياسة نقدية ومالية حكيمة، وكذلك برامج

اجتماعية مبتكرة أدّت إلى الحد من الفقر وتقليص الفوارق في الدخل.وفي المجتمعات الكبيرة والمعقدة، من البديهي أن تكون نتائج أي سياسة غير مؤكدة. لذلك تحتاج الدول الإنمائية إلى توجه عملي، يمكنها من اختبار مجموعة من النُهج المختلفة.

- *الصين.* كان الإصلاح والانفتاح في الصين نتيجة لاختيار حكيم، في أواخر السبعينات لتخفيف القيود على مشاركة السكان في القرارات الاقتصادية. لكن الابتكارات المؤسسية التي أجريت لدعم التحول في الصين كانت أشبه بنهج دنغ شياو بينغ التدرجي الحذر الذي عبّر عنه بمقولته الشهيرة "كمن يعبر النهر بتلمس الحجارة"[49]. فبين عامي 1979 و1989، كان ما لا يقل عن 40 في المائة من القوانين والأنظمة الوطنية في الصين ساريًا على سبيل الاختبار. وسمحت المجموعة الأولى من الإصلاحات الزراعية للمزارعين باستئجار أراضٍ وتقديم حصة من الإنتاج بأسعار ثابتة إلى الدولة وبيع الفائض. وبعد ذلك، جاء التوسع في مشاريع البلدات والقرى[50]. ويتصف النهج التدرجي في الصين بتوجّه عملي اتّبعته القيادة. وربّما من دوافع هذا التوجه العملي أيضًا إدراكهم استحالة التخطيط للتحوّل، وخيبة الأمل من نظام التخطيط برمته.

المحرك 2: اختراق الأسواق العالمية

مع التقدّم في التنمية تتجه البلدان إلى إزالة الحواجز أمام التجارة، وتسير إلى المزيد من الانفتاح

من العناصر المشتركة بين بلدان الجنوب السريعة النمو بناء قدرات الأفراد، وتعزيز كفاءات الشركات، ودخول الأسواق العالمية. وهكذا استطاعت هذه البلدان أن تحصل على عناصر الإنتاج الوسيطة والسلع الرأسمالية بأسعار تنافسية عالمياً، وأن تستقطب قدرًا كبيرًا من الدراية والتكنولوجيا الأجنبية لتبيعها في الأسواق العالمية[51]. وقد اتبعت البلدان الحديثة العهد بالتصنيع جميعها استراتيجية "استيراد ما يعرفه باقي العالم وتصدير ما يريده"[52]. والواقع أن البلدان التي نجحت في التنمية برفض التجارة الدولية أو تدفقات رأس المال الطويلة المدى هي قليلة جداً؛ وقليلة أيضاً البلدان التي حققت نمواً مطرداً من غير أن تزيد نسبة التجارة إلى الناتج.

وما من دليل على أن الاقتصادات ذات التوجه الداخلي كانت أسرع تقدما في فترة ما بعد الحرب من الاقتصادات التي توجهت نحو الانفتاح[53].

وذلك لا يعني أن البلدان يمكن أن تنطلق في النمو بمجرد إزالة الحواجز أمام التجارة والاستثمار. فقد زعمت بعض الدراسات الرائجة التي أجريت في التسعينات على بلدان عديدة أن الانفتاح السريع يؤدي تلقائياً إلى ارتفاع النمو الاقتصادي. وسرعان ما اكتُشف لاحقاً أن هذه الدراسات تشكو من نقائص منهجية كبيرة[54]. فلا يمكن تقييم النمو على أساس متوسطات التعرفة الجمركية والحواجز غير الجمركية[55].

وقد بيّنت التجارب الإنمائية الواقعية من الجنوب أن عملية التنمية تتطلب مزيجًا دقيقاً من السياسات[56]. فالمرجح أن التقدم الناجح والمطّرد هو نتيجة لاندماج تدريجي في الاقتصاد العالمي يجري على مراحل، وينطلق من الظروف الوطنية، ويرافقه استثمار في الأفراد والمؤسسات والبنية التحتية[57]. وتؤكد دراسات أجريت على المستوى القطري أن المطلوب هو مجموعة متكاملة من الإجراءات تتفاعل فيها الإصلاحات على مستوى التجارة وسعر الصرف، والسياسات المالية والنقدية والمؤسسية[58]. وخلُصت دراسة صدرت حديثًا إلى أن أهمّ المنافع تأتي نتيجة لتحرير التجارة ضمن إطار واسع من الإصلاحات. فبين عامي 1950 و1998، أي في فترة ما بعد تحرير التجارة، تفوّقت البلدان التي عملت بهذا النهج على غيرها بواقع 1.5 من النقاط المئوية في معدّل النمو، و1.5-2 من النقاط المئوية في معدّل الاستثمار، و 5 نقاط مئوية في نسبة التجارة إلى الناتج[59].

ومع التقدّم في التنمية تتجه البلدان إلى إزالة الحواجز أمام التجارة، وتسير إلى المزيد من الانفتاح[60]. والتحليل الذي أجراه مكتب تقرير التنمية البشرية للعلاقة بين التغير في الانفتاح التجاري والتحسن النسبي في قيمة دليل التنمية البشرية بين عامي 1990 و2010 يدعم هذا الاستنتاج (الإطار 2.1). فالبلدان التي سارت إلى مزيد من الانفتاح التجاري لم تحقق جميعها تحسناً كبيراً في قيمة دليل التنمية البشرية نسبة إلى أقرانها. أما البلدان التي حققت تحسناً كبيراً في قيمة دليل التنمية البشرية تمكنت بمجملها من زيادة نسبة التجارة إلى الناتج أو أنشأت شبكة من العلاقات التجارية مع مختلف أنحاء العالم ذات قيمة ثنائية كبيرة. وفي عينة من 95 بلداً

ناميـاً واقتصـادات تمـر فـي مرحلـة انتقاليـة، كان متوسـط الزيـادة فـي التجـارة نسـبة إلـى الإنتـاج فـي البلـدان التـي شـهدت تحسـناً سـريعاً فـي دليـل التنميـة البشـرية بيـن عامـي 1990 و2012 أعلـى بنحـو 13 نقطـة مئويـة مـن النسـبة التـي سـجلتها البلـدان التـي حققـت تحسـناً أقـل فـي دليـل التنميـة البشـرية.

وقـد ورد فـي الإطـار 2.1 أن البلـدان التـي حققـت تحسـنًا كبيـرًا فـي قيمـة دليـل التنميـة البشـرية علـى مـدى العقديـن الماضييـن، أصبحـت جميعهـا تقريبـاً أكثـر اندماجـاً فـي الاقتصـاد العالمـي. ويعيـد الجـدول 3.2 تأكيـد ذلـك فـي حالـة مجموعـة مـن بلـدان تناولهـا هـذا الفصـل وحققـت تنميـة بشـرية مرتفعـة ونجحـت فـي اسـتغلال الفـرص التـي تتيحهـا العولمـة، إذ زادت حصتهـا مـن الصـادرات فـي الأسـواق العالميـة بيـن عامـي 1990 و2010. والاسـتثناء الوحيـد فـي هـذه المجموعـة هـو موريشـيوس، وهـي مـن أوائـل بلـدان الجنـوب التـي اتبعـت اسـتراتيجية إنمائيـة موجهـة نحـو التصديـر. فقـد بلغـت صادراتهـا إلـى الأسـواق العالميـة أعلـى معـدل لهـا فـي عـام 2001[61]. أمـا البلـدان التـي تضـمّ أعـداداً أكبـر مـن السـكان، فعمّقـت اندماجهـا فـي الاقتصـاد العالمـي، وسـرّعت التنويـع الهيكلـي فـي الصناعـات التحويليـة والخدمـات، وزادت الإنتاجيـة الزراعيـة، فتمكنـت مـن انتشـال مئـات الملاييـن مـن البشـر مـن براثـن الفقـر فـي غضـون بضعـة عقـود.

اندماج تدريجي على مراحل

بـدلاً مـن الانفتـاح السـريع والمفاجـئ علـى الأسـواق العالميـة، عمـدت بعـض البلـدان التي حققت نجاحـاً، إلى الانفتاح التدريجي، حسب متطلّبات الأوضاع المحلية.

- *الصين.* كان يمكـن للانفتـاح السـريع فـي الصيـن أن يـؤدي إلـى إغـلاق مؤسسـات الدولـة دون أن يـؤدي إلـى اسـتحداث أنشـطة صناعيـة جديـدة. لذلـك عمـدت الدولة إلى تنفيذ إصلاحـات تدريجية. وبهـدف جـذب الاسـتثمار الأجنبـي المباشـر وخلـق فـرص العمـل، وتشـجيع الصـادرات، أنشـأت الدولـة مناطـق اقتصاديـة خاصـة أكثرهـا فـي المناطـق غيـر المكتظـة بالسـكان[62]. وفـي الوقـت نفسـه، عـززت الصيـن كفـاءات عمالهـا وشـركاتها، إذ فرضـت شـروطاً تقضـي بـأن تدخـل الشـركات الأجنبيـة فـي مشـاريع مشـتركة مـع الشـركات المحليـة، أو تنقـل التكنولوجيـا أو تسـتوفي متطلبـات ارتفـاع المحتـوى المحلـي فـي الإنتـاج. وأصبحـت الصيـن بحلـول أوائـل التسـعينات مسـتعدة لتوسـيع علاقاتهـا الخارجيـة والاسـتفادة مـن اسـتثماراتها فـي مجالـي الصحـة والتعليـم خـلال السـتينات والسـبعينات، والاعتمـاد علـى الكفـاءات التـي اكتسـبها حديثـاً المزارعـون والشـركات. وكانـت الصيـن بيـن عامـي 1993 و1996 بالفعـل مقصـداً لأكثـر مـن 10 فـي المائـة مـن حركـة الاسـتثمار الأجنبـي المباشـر فـي جميـع أنحـاء العالـم[63]. وتضاعفـت نسـبة تجارتهـا إلـى الناتـج المحلـي الإجمالـي، إذ ارتفعـت مـن 21.7 فـي المائـة فـي عـام 1980 إلـى حوالـى 42 فـي المائـة فـي الفتـرة مـن 1993 إلـى 1994. وبحلـول عـام 2011، أتمـت عشـرة أعـوام مـن العضويـة فـي منظمـة التجـارة العالميـة، وتفوقـت علـى ألمانيـا وحلـت محلهـا فـي المرتبـة الثانيـة فـي تصديـر السـلع والخدمـات فـي العالـم[64].
- *الهند.* بـدأت الإصلاحـات الداخليـة فـي منتصـف الثمانينـات ووسـعتها عقـب أزمـة المدفوعـات الخارجيـة فـي الفتـرة 1991-1990. وقبـل الإصلاحـات، كانـت الهنـد تفـرض حصصـاً علـى الاسـتيراد ورسـوماً جمركيـة مرتفعـة علـى السـلع المصنّعـة وتحظـر اسـتيراد المنتجـات الاسـتهلاكية المصنّعـة[65]. وركّـزت الإصلاحـات فـي المرحلـة الأولـى علـى إلغـاء أنظمـة الترخيـص للأنشـطة الصناعيـة ورفـع القيـود عـن الاسـتثمار[66].

الجدول 3.2

حصـة البلـدان التـي حققـت مسـتويات مرتفعـة فـي التنميـة البشـرية فـي مجمـوع الصـادرات العالميـة مـن السـلع والخدمـات 1990-1985 و2010-2005 (النسـبة المئويـة)

البلد	1985-1990	2005-2010
إندونيسيا	0.624	0.803
البرازيل	0.946	1.123
بنغلاديش	0.042	0.089
تايلند	0.565	1.095
تركيا	0.449	0.852
تونس	0.116	0.118
شيلي	0.232	0.420
الصين	1.267	8.132
غانا	0.029	0.041
ماليزيا	0.685	1.197
موريشيوس	0.038	0.027
الهند	0.519	1.609

ملاحظات: الأرقام هي متوسطات للفترتين 1990-1985 و2010-2005.
المصدر: World Bank (2012a).

وفي عام 1993، رفعت القيود الكمية عن السلع الرأسمالية المصنّعة، وخُفّضت الرسوم الجمركية على السلع المصنّعة بسرعة من 76.3 في المائة في عام 1990 إلى 42.9 في المائة في عام 1992، ثم خفّضت الرسوم من جديد على مدى العقدين التاليين لتصل إلى نحو 8 في المائة في عام 2009. ورفعت القيود تدريجياً عن المنتجات الاستهلاكية المصنّعة، حتى أزالتها بحلول عام 2001، أي بعد عشرة أعوام من بدء الإصلاحات. وفي عام 2010، بلغت نسبة تجارة الهند إلى الناتج 46.3 في المائة، بعد أن كانت 15.7 في المائة فقط في عام 1990[67]. وبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى معدل له عام 2008 إذ وصل إلى 3.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كان أقل من 0.1 في المائة في عام 1990[68].

بناء الكفاءات الصناعية لدخول الأسواق العالمية

عملت بضعة بلدان على بناء الكفاءات الصناعية أثناء فترات إحلال الواردات، واستفادت منها في وقت لاحق لإمداد الأسواق الخارجية.

- *تركيا*. استقر الأداء التجاري في الثمانينات على قدرات إنتاجية بنيت في فترة ما قبل التطوّر الصناعي بهدف إحلال الواردات قبل عام 1980[69]. وارتفعت نسبة التجارة في تركيا إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 1990 و2010 من 32 في المائة إلى 48 في المائة، في قفزة كبيرة لبلد متوسط الدخل يملك سوقاً محلية كبيرة. وفي عام 2011، كانت أهم الصادرات التركية، من السيارات والحديد والصلب والأجهزة المنزلية والإلكترونيات الاستهلاكية، من الصناعات التي نمت في ظل الحماية التجارية.
- *جمهورية كوريا*. عندما دخلت جمهورية كوريا واقتصادات أخرى في شرق آسيا في مرحلة في إحلال الواردات من السلع الاستهلاكية، لم تقم بحماية منتجي السلع الرأسمالية المحليين[70]. وحتى عندما كانت لديها في فترة الثمانينات وجهات نظر متباينة بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر، اختارت استيراد التكنولوجيا بموجب اتفاقات التراخيص وبناء العلاقات مع شركات متعددة الجنسيات. وكان الهدف هو استقطاب التكنولوجيات الأجنبية واستيعابها لبناء القدرات المحلية على المدى الطويل.
- *تايلند*. تواصل تايلند تعزيز تفوق صناعتها من خلال المشاركة في شبكات إنتاج دولية. وفي الفترة 2010-2009، بلغت قيمة صادراتها من قطع الغيار والمكونات، خصوصاً في صناعة السيارات والإلكترونيات، نحو 48 مليار دولار، أي ما يعادل ربع صادراتها من البضائع. والحكومة حريصة على تثبيت مكانة تايلند وبقيامها بدور "ديترويت آسيا"، ليس باعتبارها تجمّعاً للخدمات اللوجستية فحسب، ولكن باعتبارها أيضاً محورًا للتكنولوجيا الرفيعة يؤدي دورًا في توطيد علاقات التعاون في البحث بين الشركات والجامعات والقطاع العام[71].
- *ماليزيا*. بدأ تفوق ماليزيا في صناعة الإلكترونيات في أولى مراحل توزيع العمل على الصعيد الدولي، إذ توجهت إلى الشركات المتعددة الجنسيات في بلدان الشمال. وقد ساعدت مناطق التجارة الحرة، التي أنشئت بهدف تصنيع السلع الإلكترونية[72]، البلد على التطور بسرعة بين السبعينات والتسعينات. أمّا اليوم فيعتبر أنّ الاقتصاد الماليزي قد علق في "فخ الدخل المتوسط"، ولم يعد قادراً على منافسة المنتجات ذات الكلفة المنخفضة التي تنتجها بلدان مجاورة. كما تفتقر ماليزيا إلى المهارات اللازمة للمهام العالية الدقة في شبكات الإنتاج العالمية[73]. ويشعر المجلس الاستشاري للحكومة بقلق من أن يؤثر تباطؤ حركة الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد إلى ماليزيا على فرص التدرج إلى مرتبة الدخل المرتفع[74]. ولا يبدو أن سجل ماليزيا الجيد في التعليم الثانوي قد أنتج قاعدة قوية كافية لاقتصاد يحركه الابتكار: وما يعوق تقدم ماليزيا في المستقبل هو النقص في قدرات البحث والتطوير والافتقار إلى مهندسي تصميم ومهندسي عمليات وعمال إنتاج وفنيين[75].
- *إندونيسيا*. في فترة التسعينات ولتجنب التكاليف المرتفعة المرتبطة بأوجه الحماية، أسست إندونيسيا وبعض بلدان شرق آسيا مناطق تجهيز للصادرات ومخازن إيداع وأنظمة استرداد للرسوم الجمركية، وهذه جميعها تتطلب جهازاً إدارياً عالي الكفاءة. وعندما شعرت بلدان بأنها تفتقر إلى هذه القدرة، لجأت إلى نهج غير تقليدية. فلفترة معيّنة، خصخصت إندونيسيا حتى الإدارة الجمركية[76]. وبعد

عملت بضعة بلدان على بناء الكفاءات الصناعية أثناء فترات إحلال الواردات، واستفادت منها في وقت لاحق لإمداد الأسواق الخارجية

أن اجتازت الأزمة المالية الآسيوية في عام 1997، أصبحت إندونيسيا في موقع بارز من حيث الإدارة الفعّالة للصادرات من السلع[77].

الاستفادة من المنتجات المتخصصة

أحد الخيارات أمام الاقتصادات الصغيرة هو الاستفادة من تسويق منتجات منتقاة متخصصة في الأسواق العالمية. وليس انتقاء المنتجات الناجحة مهمة عرضية بسيطة، بل هو في الكثير من الأحيان نتيجة لأشكال من الدعم وتسهيلات تقدّمها الدولة طوال أعوام، لتعزيز الكفاءات المتوفرة أو بناء كفاءات أخرى جديدة.

- *شيلي*. حققت الشركات في شيلي بدعم قوي من الدولة نجاحاً كبيراً في زيادة صادراتها من الأغذية الزراعية المصنّعة والمشروبات ومنتجات الغابات والأسماك. ففي الستينات، مثلاً، شهد البلد مشاريع بحث وتطوير، برعاية الدولة، في زراعة العنب لإنتاج النبيذ. كما دعمت الدولة لأعوام طويلة زراعة الغابات، وبذلت جهوداً كبيرة لتحويل مجموعة صناعات الخشب واللباب والورق والأثاث إلى قطاعات رئيسية للتصدير[78]. وساعدت المؤسسة غير الربحية، مؤسسة شيلي (Fundación Chile)، على جعل تربية سمك السلمون التجاري في البلد من أكثر القطاعات إنتاجاً في العالم[79].
- *بنغلاديش*. استفادت بنغلاديش من تشوهات السوق في التجارة العالمية للملابس[80]. ولكن هذه الفرصة لم تكن لتتح لولا مبادرة رجال الأعمال في البلد. ففي عام 1978، وقعت شركة ديش اتفاق تعاون لمدة خمس سنوات مع شركة دايو، وهي شركة كورية، ارتبطت من خلالها بنغلاديش بالمعايير الدولية ووصلت إلى شبكة من مشتري الملابس. ودربت دايو العاملين في ديش على الإنتاج والتسويق في جمهورية كوريا. وفي غضون عام واحد، غادر ديش 115 متدرباً من بين 130 ليباشروا أعمالها الخاصة في تصدير الملابس[81]. وبحلول عام 2010، ازدادت حصة بنغلاديش من صادرات الملابس في العالم لتصبح حوالى 4.8 في المائة بعد أن كانت قربة 0.8 في المائة في عام 1990[82].
- *موريشيوس*. في ظل قلّة الأراضي الصالحة للزراعة، وتزايد عدد السكان، والإفراط في الاعتماد على سلعة أساسية واحدة (السكر)، كان على موريشيوس السعي إلى توسيع أسواقها الخارجية. فاستقطبت مصدري الملابس في آسيا المقيدين بنظام الحصص. وحتى التسعينات، كان اقتصاد موريشيوس أحد أكثر الاقتصادات خضوعاً للحمائية، لكنها سمحت بدخول عناصر الإنتاج المستوردة معفية من الرسوم الجمركية، وقدّمت حوافز ضريبية، واعتمدت المرونة في ظروف سوق العمل، فأفسحت المجال أمام دخول المرأة إلى قطاعات العمل التي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة في مناطق تجهيز الصادرات[83].
- *غانا*. على مدى عقود، كان الكاكاو عصب الاقتصاد في غانا. وفي السبعينات وأوائل الثمانينات، كان قطاع الكاكاو على وشك الانهيار. فاستعادت غانا قدرتها التنافسية الدولية بإجراء إصلاحات بدأت في عام 1983، فخفّضت قيمة العملة، وعززت قدرة القطاع الخاص في مجالي المشتريات والتسويق، ومنحت المزارعين حصة أعلى بكثير من الأسعار المُحصّلة. وضاعف البلد بين عامي 1983 و2006 إنتاجه من الكاكاو للهكتار الواحد، وهذا القطاع اليوم هو مصدر عيش لحوالى 700,000 نسمة[84]. وعلى مدى الأعوام العشرة الماضية، سارت غانا باقتصادها إلى مزيد من التنويع فدخلت قطاع الخدمات، واليوم ينمو قطاع الاتصالات بسرعة في غانا ويزيد من قدرة المزارعين على الاتصال بمصادر المعلومات عن السوق. وأفاد مسحٌ أجري حديثاً، بأن حوالى 61 في المائة من مزارعي الكاكاو يملكون هواتف نقالة[85].

والقاسم المشترك بين الاقتصادات التي حققت اندماجاً مثمراً في العالم هو الاستثمار في البشر. فإصلاح التعرفة الجمركية، في البلد نفسه أو في البلدان الشريكة، قد يفتح للبلدان باباً على أسواق التصدير؛ وقد يحصد بعض البلدان مكاسب عاجلة أو يحقق نجاحاً عابرًا بتقليد الآخرين. غير أن العبرة التي يجب استقاؤها هي أن التنمية لا يمكن أن تستمر وتدوم ما لم تستمدّ الزخم الكافي من الاستثمار في مهارات البشر، والعمل باستمرار على تحسين نوعية المنتجات وتطوير تقنيات الإنتاج. فالبلدان التي تناولها هذا الفصل انطلقت من ظروف أولية متباينة لتصبح قدوة في حشد مواطن القوة

بعد أن اجتازت الأزمة المالية الآسيوية في عام 1997، أصبحت إندونيسيا في موقع بارز من حيث الإدارة الفعّالة للصادرات من السلع

المحلية واستغلالها لجني الثمار من الفرص الخارجية التي تتيحها الأسواق العالمية.

المحرك 3: الابتكار والحزم في السياسات الاجتماعية

لا يمكن لاستراتيجيات التنمية أن تنجح دون الالتزام بتكافؤ الفرص، وإعطاء كل فرد فرصة عادلة للتمتع بثمار النمو

في الواقع الكثير مما يدلّ على أنّ الاستثمارات العامة الضخمة، التي توزّع بفعالية ليس على البنية التحتية فحسب، بل أيضاً على الصحة والتعليم، هي الطريق إلى تحقيق التنمية البشرية وإدامتها. ولا يمكن لاستراتيجيات التنمية أن تنجح دون الالتزام بتكافؤ الفرص، وإعطاء كل فرد فرصة عادلة للتمتع بثمار النمو. والواقع يزخر بحالات من بلدان عديدة تدل على أن الارتقاء بمستويات التنمية البشرية يساعد في دفع عجلة النمو الاقتصادي[86].

ولعل مدى الالتزام بتعميم التعليم، وخصوصاً تعليم الفتيات، هو اختبار فعلي لالتزام أي حكومة بتكافؤ الفرص. فالبلدان التي بلغت مستوى مرتفعاً في النمو، واستمرت عليه لأجل طويل، هي البلدان التي بذلت جهوداً كبيرة في تعليم المواطنين وبناء رأس المال البشري[87]. والاستثمار في التعليم مهم لتحسين المهارات المعرفية، التي تقاس بأداء الطلاب في اختبارات الرياضيات والعلوم[88]. غير أن فوائد التعليم لا تستمد من الاستثمار في إنتاج المهارات المتخصصة قدر ما تأتي من "التعليم للجميع"[89]. وتحسين الصحة العامة هو أيضاً مصدر دعم للنمو، إذ يسهم في تحسين إنتاجية العمال[90].

والنمو في ظل تفاقم عدم المساواة إنما يبطئ التقدم في التنمية البشرية، ويضعف التماسك الاجتماعي، ويعوق جهود الحد من الفقر. وعلاوة على ذلك، يفتقر مثل هذا النمو إلى مقوّمات الاستدامة[91]. وينبغي أن يكون الهدف دائماً هو بناء حلقة وصل بين النمو والسياسات الاجتماعية، حيث يكون النمو مصدراً لدعم السياسات الاجتماعية، وتكون السياسات الاجتماعية رافداً للنمو. وفي الكثير من الحالات، يُلاحظ أن فعالية النمو في الحد من الفقر في البلدان التي لا تسجل فوارق كبيرة في الدخل تتجاوز فعاليته في البلدان التي تسجل فوارق كبيرة في الدخل. وفعالية النمو في الحد من الفقر تتراجع أيضاً إذا ازداد توزيع الدخل تبايناً مع الوقت[92].

ويبدو أن البرازيل والصين حالة استثنائية. فعلى مدى الأعوام الثلاثين الماضية، ونتيجة لمعدلات النمو المرتفعة جداً، استطاعت الصين الحد من الفقر على الرغم من تزايد الفوارق في الدخل. واعتمدت البرازيل في أوائل الألفية الثالثة سياسات تستهدف الحد من الفقر على الرغم من انعدام المساواة في الدخل، ولو أن توزيع الدخل قد تحسّن خلال هذه الفترة.

فتحقيق المساواة، وخصوصاً المساواة ضمن الجماعة الواحدة، أو ما يعرف بالمساواة الأفقية، يساعد على الحد من الصراعات الاجتماعية. فالبلدان التي شهدت هبوطاً حاداً في النمو بعد عام 1975 هي البلدان التي تضم مجتمعات منقسمة (حسب مؤشرات عدم المساواة والتفتت العرقي)، وتعاني من ضعف المؤسسات المكلّفة بإدارة الصراعات، وتشكو من ضعف المؤسسات الحكومية وافتقارها إلى القدرات الكافية لإحلال سيادة القانون، وحماية الحقوق الديمقراطية، وتوفير شبكات الأمان الاجتماعي[93].

والتعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتمكين القانوني والتنظيم الاجتماعي، جميعها أدوات تتيح للفقراء المشاركة في النمو. ولكن حتى أدوات السياسة الأساسية هذه قد لا تفيد في تمكين الجماعات المحرومة، إذ لا يحظى الفقراء الذين يعيشون على هامش المجتمع بفرص للتعبير عن شواغلهم ولا تقيّم الحكومات دائما مستوى الخدمات لتتأكد من أنها تصل فعلاً للجميع[94]. وكثيرًا ما تتفاقم المشاكل الداخلية بفعل الصدمات الخارجية، ولكن تنفذ السياسات في الكثير من الأحيان في ظل ضعف القدرات المؤسسية وضعف المشاركة من المجتمع المحلي.

- *أوغندا*. في مرحلة ما بعد الصراع، نفذت أوغندا سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية الكلية، تراوحت بين تخفيف الرقابة على الأسعار وأسعار الصرف وإجراء تغييرات في الشركات المملوكة للدولة والخدمة المدنية، مهدت الطريق لوضع خطة للحد من الفقر في عام 1997. وهكذا أصبحت أوغندا في عداد قلة من بلدان جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى التي تمكنت من الحد من الفقر المدقع إلى النصف قبل عام 2015، المهلة المحددة للأهداف الإنمائية للألفية، فانخفضت نسبته 56.4 في المائة في 1993-1992 إلى 24.5 في المائة في 2010-2009. لكن اتساع الفوارق في الدخل أسهم في تباطؤ الحدّ من

الفقر[95]. وفي النجاح الاقتصادي لهذه الجهود دليل على أن هذه البرامج تكون أكثر فعالية عندما تلتزم القيادة الوطنية بالحد من الفقر، خصوصاً من خلال توحيد الأهداف والنُهج بين الأجهزة الحكومية[96]. في المقابل، يمكن أن يكون لمثل هذا التقدم تأثير بالغ على شرعية القيادات والحكومات.

مجتمعات للجميع

تضمّ جميع البلدان مجموعات دينية وثقافية واجتماعية متنوّعة بدرجات متفاوتة، تتمتع عادة بمستويات متباينة في التنمية البشرية. وحتى في البلدان المتقدمة، لا تزال جماعات عرقية معيّنة تواجه التمييز في أسواق العمل[97]. وفي الكثير من الحالات، لا يقل التمييز حدّة خارج أسواق العمل، حيث يكون عاملاً لزعزعة الاستقرار. وللتمييز المزمن آثار مزمنة أيضاً. وقد أصبح ضمان القضاء على التمييز وتحقيق المساواة في المعاملة، بما في ذلك توفير برامج خاصة للفئات المحرومة، وسيلة لا غنى عنها في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي.

وفي الجنوب، يتحدّر التباين في مستويات الإنجاز في الكثير من الحالات من أصول تاريخية أو استعمارية، حيث الفوارق، مثلاً، بين الطبقات العليا والدنيا في الهند، وبين الماليزي والصينيين والهنود في ماليزيا. والرخاء الاقتصادي وحده لا يكفي للقضاء على التمييز بين الجماعات الذي يؤدي إلى عدم المساواة في الطبقة الواحدة. ولتقليص الفوارق وتصحيح أوجه الإجحاف المتوارثة من الماضي، اعتمد كل من الهند وماليزيا تدخلات مقصودة في السياسات، مثل إجراءات التمييز الإيجابي.

تأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية

يمكن للدول أن تدعم النمو على المدى الطويل من خلال تأمين خدمات عامة تسهم في تكوين قوى عاملة تتمتع بالتحصيل العلمي وبالصحة الجيدة. ويساعد ذلك أيضاً على تحصين الاستقرار الوطني، والحدّ من احتمال وقوع الاضطرابات السياسية، وتوطيد شرعية الحكومات.

والمشورة التي تتلقاها البلدان النامية في بعض الأحيان بشأن السياسات تملي عليها اعتبار الإنفاق العام على الخدمات الأساسية نفقات على الكماليات لا يمكن تحملها. ولكن هذه النفقات هي على المدى الطويل، استثمارات مجزية. وليس من الضروري أن تتولى الدولة بنفسها تأمين جميع الخدمات. فسواء أتولّى تقديم الخدمات القطاع العام أم القطاع الخاص، يبقى من اللازم أن تضمن الدولة حدًا أدنى من الرعاية الصحية الأساسية والتعليم والضمان الاجتماعي للمواطنين

تأمين خدمات عامة تسهم في تكوين قوى عاملة تتمتع بالتحصيل العلمي وبالصحة الجيدة يساعد على تحصين الاستقرار الوطني، والحدّ من احتمال وقوع الاضطرابات السياسية، وتوطيد شرعية الحكومات

الإطار 3.6

المحكمة العليا في الهند تصدر حكماً تقدمياً: مقاعد للأطفال المحرومين في المدارس الخاصة

في معظم البلدان النامية تدير الحكومة غالبية المدارس، لكن الطلب على المدارس الخاصة آخذ في الازدياد بسبب إخفاقات المدارس الحكومية، حيث ضعف البنية التحتية، واكتظاظ الصفوف الدراسية، وصعوبة الحصول على أماكن، والنقص في المعلمين، وكثرة التغيب عن المدرسة. وفي بلدان كثيرة يرسل الأهل الميسورون أبناءهم إلى مدارس خاصة، فينقسم الأطفال بين مدارس عامة وأخرى خاصة، وينشأ مجتمع منقسم.

والتعليم في الهند يقدم مجانياً وإلزامياً للأطفال في الفئة العمرية 14-6 سنة. وتلتحق الغالبية العظمى من الأطفال بمدارس حكومية، خصوصاً في المناطق الريفية. أما معظم الأطفال من الأسر المعيشية الميسورة، من الطبقة الغنية والطبقة السياسية وموظفي الحكومة والطبقة الوسطى المتزايدة، فيلتحقون بالمدارس الخاصة. وفي الكثير من الحالات يرسل الفتيان إلى مدارس خاصة والفتيات إلى مدارس حكومية مجانية.

وفي إطار الجهود التي بذلتها الهند للحد من مظاهر الفصل في التعليم، فرض قانون حق الأطفال في التعليم الإلزامي المجاني الصادر في عام 2009 على المدارس الخاصة قبول 25 في المائة في صفوف طلابها، من الأسر المعيشية المحرومة في المجتمع وذات الدخل المنخفض. وفي المقابل، تُعوض الحكومة على المدارس الخاصة إما بدفع رسوم التعليم عن الطلاب أو بدفع مبلغ يعادل ما تنفقه الحكومة على الطالب الواحد في المدارس الحكومية، حسب المبلغ الأقل. واستند القانون إلى الأساس المنطقي التالي: ينبغي أن تكون المدارس مواقع للاندماج الاجتماعي؛ ينبغي ألا تعمل المدارس الخاصة بمعزل عن الدولة، فهي توفر لها الأرض وغيرها من المرافق؛ ينبغي ألا تعفى المدارس الخاصة من التزامها الاجتماعي، وتكتفي بتعليم الأطفال الذين يستطيع أهلهم دفع الأقساط؛ تخصيص حصة قدرها 25 في المائة على الأقل من مجموع طلاب المدرسة الخاصة للفئات المحرومة لأن هذه الفئات تشكل حوالى 25 في المائة من مجموع السكان.

وفي حكم تاريخي صادر في 12 نيسان/أبريل من عام 2012، ثبتت المحكمة العليا في الهند الشرعية الدستورية لهذا القانون، داعمة قرارها بما يلي:

أولاً يقضي القانون بأن تؤمن الدولة التعليم المجاني الإلزامي لجميع الأطفال من الفئة العمرية 14-6، لذلك، تملك الدولة حرية القرار بشأن كيفية تنفيذ التزامها من خلال المدارس التابعة لها أو من خلال المدارس التي تتلقى مساعدة منها أو المدارس التي لا تتلقى مساعدة. وقانون عام 2009 "محوره الطفل" وليس "المؤسسة".

ثانيًا يقتضي الحق في التعليم "اتفاقاً متبادلاً بين الدولة والأهل، حيث يتوزّع العبء بالتساوي على جميع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني". ومن واجب المدارس الخاصة التي لا تتلقى مساعدة أن تسهم في تنفيذ التزام الدولة الأساسي بتوفير التعليم المجاني والإلزامي للفئة المحددة من الطلاب.

المصدر: Government of India 2009; Spreme Court of India 2012.

جميعـاً، حتـى يتمكنـوا مـن تحقيـق المتطلبـات الأساسـية للتنميـة البشـرية. وقـد كان للتعليـم العـام الإلزامـي الابتدائـي والثانـوي دور أساسـي فـي التنميـة البشـرية فـي أوروبـا، وكذلـك فـي بعـض البلـدان الناميـة، مثـل كوسـتاريكا.

الحصول على تعليم عالي الجودة

يرتبـط التحسّـن فـي قيمـة دليـل التنميـة البشـرية بنمو الإنفـاق العـام علـى التعليـم. ففـي المتوسـط، شـهدت البلـدان التـي يرتفـع لديهـا الإنفـاق الحكومـي علـى الصحـة والتعليـم مسـتويات تقدّم مرتفعـة فـي التنميـة البشـرية، مـع أن هـذا التقـدّم العـام قـد يحجـب تباينات محلية.

- *إندونيسيا*. فـي أعـوام الفـورة الاقتصاديـة (مـن عـام 1973 فصاعـداً)، موّلـت الحكومـة الإندونيسـية بنـاء مـدارس للتعليـم الأساسـي فـي إطـار برامـج التنميـة. وفـي العقـد التالـي ازداد الإنفـاق العـام على التعليـم أكثـر مـن الضعـف.
- *الهنـد*. بعـد التعديـل الدسـتوري الـذي اعتمـد لجعـل التعليـم حقـاً أساسـياً لـكل طفـل، اتخـذت الهنـد خطـوات تقدّميـة للقضـاء علـى التمييـز فـي النظـام المدرسـي (الإطـار 3.6).
- *غانـا*. كانـت خطـة التطويـر المتسـارع للتعليـم لعـام 1951، التـي هدفـت إلـى توسـيع التغطيـة بالتعليـم الابتدائـي والمتوسـط، مـن أولـى المبـادرات التـي أطلقتهـا غانـا فـي عهـد الاسـتقلال. وقـد ألغيـت بموجـب قانـون التعليـم لعـام 1961 رسـوم التعليـم الابتدائـي، بحيـث أصبـح يتعيـن علـى الأسـر المعيشـية دفـع مبلـغ زهيـد مـن المـال لقـاء الكتـب المدرسـية. فتضاعـف عـدد الملتحقيـن بالمـدارس الابتدائيـة العامـة فـي السـنوات السـت التاليـة. وبيـن عامـي 1966 و1970، تحـول الخطـاب العـام بشـأن التعليـم مـن تأميـن الحصـول علـى التعليـم إلـى الحصـول علـى التعليـم الجيـد. وفـي مطلـع السـبعينات، عـاد التركيـز مـرة أخرى إلـى الحصول علـى التعليـم، وهـذه المـرة علـى التعليـم الثانـوي. وفـي عـام 1987 نفّـذت مجموعـة كبيـرة مـن الإصلاحـات، كان أهمهـا إصلاح المناهج الدراسـية لتلقيـن الأطفـال مهـارات القـراءة والكتابـة بثـلاث لغـات ــ لغتـان محليّتـان واللغـة الإنكليزيـة، وتزويد الكبـار بمهـارات الزراعـة الحديثـة والمهـارات المهنيـة ومهـارات الرياضيـات التطبيقيـة.
- موريشـيوس. توصّلـت الحكومـة إلـى إجمـاع وطنـي حـول تأميـن التعليـم والخدمـات العاليـة الجـودة والمجانيـة فـي التعليـم الابتدائـي والثانـوي والعالـي.
- بنغلاديـش. أنشـئت وزارة لتعميـم التعليـم الابتدائـي فـي عـام 1992، وذلـك بهـدف تعميـم التعليـم الابتدائـي والقضـاء علـى الفقـر وتقليـص الفـوارق بيـن الجنسـين فـي التعليـم الابتدائـي. كمـا وسّـعت بنغلاديـش نطـاق تغطيـة البرامـج التـي تقدم حسـب الطلـب، مثـل برنامـج المسـاعدة فـي مرحلـة التعليـم الثانـوي للإنـاث وبرنامـج الغـذاء مـن أجـل التعليـم، وخاصـة لصالـح الفتيـات.
- *الصيـن*. فـي عـام 1986، أجـاز مؤتمـر الشـعب الوطنـي الصينـي قانـون ينـص علـى تأميـن التعليـم الإلزامـي للجميـع فـي المرحلـة الأساسـية لتسـع سـنوات، بغـض النظـر عـن الجنـس أو الإثنيـة أو العـرق. وفـي الفتـرة مـن 1990 إلـى 2000، ارتفـع متوسـط سـنوات الدراسـة لمـن هـم فـي عمـر 15 ومـا فـوق فـي المناطـق الريفيـة مـن 4.7 إلـى 8.6 سـنوات.
- *أوغنـدا*. ألغيـت الرسـوم المدرسـية للتعليـم الابتدائـي فـي عـام 1997 بهـدف تعميـم هـذا التعليـم. وفـي البدايـة، أدّى هـذا الإجـراء إلـى اسـتنفاد البنيـة التحتيـة التعليميـة[98]. ولتحسـين الجـودة، شـددت وزارة التربيـة والتعليـم علـى خمسـة مجـالات: تطويـر المناهـج الدراسـية، ومـواد التعليـم الأساسـية، وتدريـب المعلميـن، ولغـة التدريـس، ومعاييـر الجـودة. ومنـذ ذلـك الحيـن، تتحقـق مكاسـب هامـة وشـاملة، حـدّت مـن التدهـور فـي نوعيـة التعليـم ومـن التراجـع فـي معـدل إتمـام الدراسـة.
- *البرازيـل*. أسـهمت الاسـتثمارات الضخمـة التـي تقودهـا الدولـة فـي التعليـم فـي تحصيـن نتائـج التنميـة. وقـد بـدأ التحـول فـي التعليـم بتوزيـع متسـاوٍ للتمويـل بيـن المناطـق والولايـات والبلديـات. ويضمـن الصنـدوق الوطنـي لتطويـر التعليـم الابتدائـي، الـذي أنشـئ فـي عـام 1996، الحـدّ الأدنـى الوطنـي لنصيـب الطالـب مـن الإنفـاق فـي التعليـم الابتدائـي، وزاد المـوارد لطـلاب المرحلـة الابتدائيـة فـي ولايـات الشـمال الشـرقي والشـمال وغـرب الوسـط، وخاصـة فـي المـدارس التـي تديرهـا البلديـات. وأمّـن برنامـج "التمويـل حسـب عـدد الطـلاب"، حافـزاً كبيـراً للنظـم المدرسـية لزيـادة معـدّلات الالتحـاق. وطُلـب مـن الولايـات تقسـيم المـوارد بيـن البلديات كـي يتسـنى لجميـع المـدارس الحكوميـة والبلديـة الحصـول علـى الحـد الأدنـى لنصيـب الطالـب مـن

الإنفاق. ونتيجة لهذا الاستثمار، ارتفعت بين عامي 2000 و2009 درجات تحصيل طلاب البرازيل في الرياضيات في برنامج التقييم الدولي للطلاب 52 نقطة، وتلك هي ثالث أكبر قفزة تسجلها البرازيل في هذا المجال.

الحصول على رعاية صحية عالية الجودة

يتطلب النهوض بالدعم الصحي أكثر من مجرد تقديم خدمات صحية ذات نوعية جيدة. وقد أكّدت تقارير التنمية البشرية السابقة أن الفقر البشري متعدد الأبعاد. وقد أدركت بلدان كثيرة ضرورة اتخاذ إجراءات متزامنة في قطاعات متعددة. ففي الأعوام الأربعين الماضية، حقق كل من تونس والجزائر والمغرب، مثلاً، مكاسب هامة في متوسط العمر المتوقع. ومن المصادر المحتملة لهذه المكاسب التحسّن في تكنولوجيا الصحة والدواء، وتوسيع التغطية بالتلقيح، والتقدم في تكنولوجيا المعلومات، وتحسين إمكانات الإمداد بالمياه وخدمات الصرف الصحي وإمدادات الطاقة، والاستثمار العام والخاص في مجال الصحة.

- *بنغلاديش.* لتحسين معدلات بقاء الأطفال على قيد الحياة، انتهجت بنغلاديش نهجاً متعدد القطاعات، شمل زيادة فرص التعليم والعمل للمرأة، وتحسين الوضع الاجتماعي للمرأة، وزيادة المشاركة السياسية، والتعبئة الاجتماعية والمشاركة المجتمعية، ونشر وتعميم المعارف الصحية العامة، وتأمين خدمات صحية أساسية ضمن المجتمع المحلي (الإطار 3.7).

كانت الخدمات الصحية في الماضي لا تخدم إلا الميسورين، الذين ينعمون بإمكانية الحصول على الخدمات العامة ويملكون القدرة على دفع كلفة الخدمات الخاصة. وكان العاملون في القطاع النظامي أكثر من توفرت لهم فرص الحصول على الرعاية الصحية، إذ يموّلون جزءاً من احتياجاتهم باشتراكات سنوية. أما العاملون في القطاع غير النظامي، فمن الصعب توفير الرعاية الصحية لهم. ففي الهند، مثلاً، لا يمكن تحديد أصحاب العمل الذين يوظفون حوالى 93 في المائة من

يتطلب النهوض بالدعم الصحي أكثر من مجرد تقديم خدمات صحية ذات نوعية جيدة. وقد أدركت بلدان كثيرة ضرورة اتخاذ إجراءات متزامنة في قطاعات متعددة

الإطار 3.7

بنغلاديش: إنجازات كبيرة في بقاء الأطفال على قيد الحياة

في عام 1990، كان معدل وفيات الرضع في بنغلاديش 97 حالة وفاة لكل 1,000 ولادة حية، وهو أعلى بنسبة 16 في المائة من معدل الوفيات في الهند، الذي بلغ 81 حالة وفاة لكل 1,000 ولادة حية. وبحلول عام 2010 انعكس الوضع، إذ أصبح معدل وفيات الرضع في بنغلاديش 38 حالة لكل 1,000 ولادة حية، وهو أدنى بنسبة 21 في المائة من المعدل في الهند الذي بلغ 48 حالة. وهذا التحسّن الكبير يُعلّل بثلاثة عوامل رئيسية.

العامل الأول هو أن تمكين المرأة اقتصادياً من خلال العمل في صناعة الملابس والحصول على قروض صغيرة أحدث تغيّرًا في وضعها. فأكثر من 95 في المائة من النساء العاملات في صناعة الملابس هن من النازحات من المناطق الريفية. وقد أدت فرص العمل غير المسبوقة للشابات إلى تضييق الفوارق بين الجنسين في العمل والدخل. كما أسهم انتشار القروض الصغيرة في تمكين المرأة. وقد دفع بنك غرامين (Grameen) وحده 5.72 مليار دولار لمجموعة من 6.7 مليون مقترض، وشكلت النساء 97 في المائة من مجموع هؤلاء. ووفقاً للتقديرات الأخيرة، مكّنت هذه القروض الصغيرة أكثر من نصف الأسر المعيشية المقترضة من اجتياز خط الفقر، وتوفرت فرص اقتصادية جديدة نتيجة لسهولة الحصول على قروض صغيرة. وكان تأجيل الزواج والإنجاب من النتائج المباشرة لتمكين المرأة، إضافة إلى التحسن في معدّل بقاء الطفل على قيد الحياة.

والعامل الثاني هو أن الاجتماعات المنتظمة التي تعقد بإشراف المنظمات غير الحكومية للجماعات النسائية ساهمت في تمكين المرأة سياسياً واجتماعياً. فقد ساعد نظام غرامين على توعية المقترضات بالعمليات الانتخابية، إذ يشارك الأعضاء في هذا النظام في كل عام في انتخاب رؤساء اللجان وأمناء السر ورؤساء المراكز ونواب رؤساء المراكز، كما يشاركون في انتخابات أعضاء مجلس الإدارة كل ثلاث سنوات. وقد هيّأت هذه التجربة ترشح العديد من النساء للمناصب العامة. كما تم تمكين المرأة اجتماعياً من خلال المشاركة في البنوك. وأشار تحليل أجري حديثًا إلى أن لدى المشاركات في منتديات الائتمان دراية بأمور الصحة تفوق ما تملكه غير المشاركات.

أما العامل الثالث فهو أن المنظمات غير الحكومية ساعدت في ارتفاع التحاق الفتيات في التعليم النظامي. وتوفر المدارس غير النظامية التي تديرها المنظمة غير الحكومية، براك (BRAC)، تعليماً ابتدائياً مسرّعاً مدته أربع سنوات للفتيات اللواتي لم يلتحقن مطلقاً بالمدرسة، ويبلغ معدّل الاستمرار في التعليم في هذه الدراسة 98 في المائة. ويمكن أن تنضم الطالبات بعد التخرج إلى التعليم النظامي. وتتضمن المناهج الدراسية العادية دورات شهرية حول الصحة الإنجابية، تشمل مواضيع مثل المراهقة والحيض والزواج والحمل وتنظيم الأسرة ومنع الحمل والتدخين وإساءة استعمال الأدوية وقضايا المساواة بين الجنسين. واليوم يفوق عدد البنات الملتحقات بالمدارس عدد الفتيان (قبل 15 عاماً كان 40 في المائة فقط من مجموع الملتحقين بالمدارس من الفتيات).

وترافق تمكين المرأة مع تحسّن كبير في الخدمات الصحية ومع الترويج لهذه الخدمات. وتصاعدت وتيرة استخدام وسائل منع الحمل بانتشار وسائل منع الحمل بالحقن، إذ يستخدم الآن قرابة 60 في المائة من النساء المتزوجات هذه الوسائل، ويجري ذلك في الكثير من الأحيان من خلال خدمات يقدمها عاملون في المجتمع المحلي في مجال التوعية. كما قدمت منظمة براك دورات تدريبية ضمن المجتمع المحلي لأكثر من 13 مليون امرأة حول معالجة الجفاف عند الأطفال الذين يعانون من الإسهال. ولدى بنغلاديش اليوم أعلى معدل في العالم لاستخدام الإماهة الفموية، ولم يعد الإسهال من أمراض الأطفال الرئيسية القاتلة. ويحصّن 95 في المائة تقريباً من الأطفال في بنغلاديش تحصيناً كاملاً ضد السل، مقابل 73 في المائة فقط في الهند. وحتى بالنسبة لحالات السل، حققت بنغلاديش أداء أفضل، إذ يقوم متطوعون من المجتمع المحلي تشرف عليهم منظمة براك بعلاج أكثر من 90 في المائة من الحالات، بينما تجاهد الهند لتصل إلى 70 في المائة في إطار النظام الصحي العام.

المصدر: BRAC 2012; Grameen Bank 2012; World Bank 2012a.

القوة العاملة في القطاع غير النظامي، وبالتالي لا يمكن اقتطاع الاشتراكات منهم[99].

وينبغي أن يكون لكل فرد حق التمتع بالرعاية الصحية الجيدة، وقد حاولت عدة بلدان توفير تغطية صحية شاملة وتمويلها، وعمد بعضها إلى العمل بنهج الخدمات الصحة العامة الموجهة للفقراء. وهذا خيار غير مرغوب فيه ويفتقر إلى الكفاءة، إذ يؤدي عموماً إلى نظام رعاية صحية يحصل ضمنه الفقراء على خدمات ذات نوعية رديئة، وفي الكثير من الأحيان في مرافق عامة، في حين يحصل غير الفقراء على خدمات رعاية صحية أفضل من القطاع الخاص. وتبقى الخدمات الصحية الموجهة إلى الفقراء في حالة افتقار إلى التمويل عمومًا، لأنه ليس لدى من هم في موقع القوة من غير الفقراء مصلحة في تحسين النظام. وتفتقر نُظم التأمين الخاصة بالفقراء إلى مزايا معالجة المخاطر التي تشمل السكان برمتهم، وبالتالي يحتمل أن تصبح غير قابلة للاستمرار مالياً، فتتحوّل الموارد في الكثير من الأحيان من الرعاية الوقائية الأولية إلى الرعاية العلاجية المتقدّمة المرتفعة الكلفة.

وتحاول الحكومات أيضاً تمويل الرعاية الصحية من خلال رسوم تفرض على المستخدمين. غير أن الآراء تُجمع على العواقب السلبية لنظام الرسوم وخصوصاً في حالة الفقراء. فهي لا تشجع الفقراء على الاستفادة من الخدمات، لأنهم لا يستطيعون توفير الموارد المطلوبة[100].

والعبرة التي يمكن استقاؤها من التجربة العالمية هي أن الضرائب ينبغي أن تكون المصدر الرئيسي لتمويل الرعاية الصحية الشاملة. وقد تبنّى معظم البلدان في جنوب شرق آسيا، مثلاً، هذه الفكرة. وسعت الحكومات إلى الحدّ من النفقات التي تترتب على المواطنين، وجمع الموارد المختلفة لتمويل القطاع الصحي في باب واحد، وتحسين تعميم الخدمات الصحية وجودتها، إلا أن مستوى التغطية لا يزال متفاوتاً[101]. ولا يزال تحديد الفقراء والوصول إليهم مهمة صعبة، كما لا تزال البلدان النامية الفقيرة بالموارد، مثل جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام، تعتمد اعتماداً كبيراً على صناديق الإنصاف الصحي المدعومة من الجهات المانحة.

• *تايلند*. نص قانون تايلند للأمن الصحي الوطني لعام 2002 على أنه ينبغي أن يحصل كل مواطن على رعاية طبية شاملة. وبحلول عام 2009، سُجّل نحو 48 مليون شخص، أو 76 في المائة من السكان، في خطة التغطية الصحية الشاملة التي توفر العلاج المجاني في المستشفيات وفي العيادات الخارجية، ورعاية الأمومة، وعلاج الأسنان والرعاية في حالات الطوارئ. وتموّل الحكومة الخطة بالكامل، وفي عام 2011 بلغ مجموع الميزانية 34 مليون دولاراً أي 70 دولاراً لكل شخص مؤمّن، ما يمثل 5.9 في المائة من الميزانية الوطنية[102].

• *المكسيك*. في عام 2003، أقرت الدولة خطة التأمين الشعبي Seguro Popular، وهي خطة تأمين عامة توفر رعاية صحية شاملة للأسر المعيشية الفقيرة التي استثنيت في السابق من الضمان الاجتماعي التقليدي. وقد زادت الموارد العامة المخصصة للصحة ويجري توزيعها بمزيد من الإنصاف، كما اتسع نطاق الحصول على خدمات الرعاية الصحية واستخدامها، وتحسنت مؤشرات الحماية المالية. وفي أواخر عام 2007، استفاد 20 مليوناً من الفقراء من الخطة[103]. والمكسيك رائدة في التوجه بسرعة نحو تغطية صحية شاملة عن طريق اعتماد آلية تمويل مبتكرة.

• *رواندا*. وسّعت رواندا نطاق الحصول على الخدمات الصحية من خلال تقديم تأمين صحي على مستوى المجتمع المحلي. وقدمت حوافز لمقدمي الرعاية الصحية من خلال ربط الموارد بالأداء. ونتيجة لذلك، أصبحت الرعاية الصحية معقولة الكلفة في المناطق الريفية. وتحقق تحسن ملحوظ في النتائج الصحية، فقد انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة من 196 وفاة لكل 1,000 ولادة حية في عام 2000 إلى 103 في عام 2007، وانخفض معدل وفيات الأمهات أكثر من 12 في المائة سنوياً على مدى الأعوام 2008–2000. وتتجه رواندا نحو تحقيق الهدف الإنمائي للألفية المعني بصحة الأم.

ومن الشواغل التي تثير قلق عدد من البلدان ازدواجية المسار في الخدمات. فحتى لو كان الإمداد العام شاملاً للجميع من حيث المبدأ، قد تكون جودة متدنية وإمكانية الحصول عليها محدودة، ما يدفع المواطنين إلى الاستعانة بمزودين للخدمات بكلفة باهظة من القطاع الخاص.

- *الصين.* حققت الصين نجاحاً كبيراً في مجال الرعاية الصحية في الفترة من 1950 إلى 1980، وذلك عندما أنشأت الحكومة نظاماً من ثلاثة مستويات. وشمل هذا النظام في المناطق الريفية عيادات في القرى، ومراكز صحية في البلدات، ومستشفيات في المقاطعات. وفي المجتمعات الحضرية، شمل مراكز صحية ومستشفيات في المناطق. ومنذ الثمانينات أصبح النظام الصحي مدفوعاً بنموذج الرسوم مقابل الخدمة. ونتيجة لذلك، بينما استمر الوضع الصحي في التحسن عموماً، ظهرت فوارق بين المحافظات الشرقية والغربية وبين المناطق الريفية والحضرية. وفي أنحاء كثيرة من البلاد، أصبحت الرعاية الصحية الجيدة مكلفة للفقراء.
- *شيلي.* قبل عام 1980، كان نظام الصحة العامة في شيلي ممولاً من المالية العامة من خلال الضمان الاجتماعي والأموال العامة. وبعد الإصلاح الصحي في عام 1981، أدخل التأمين ضد المخاطر، وبدأت آليات السوق بتنظيم مستويات الحماية. وبحلول عام 2006، نشأ نظام تغطية مزدوج. فقد كان نظام الرعاية الصحية الوطني، الذي يموّل من عائدات ضرائب الحكومة الاتحادية وأقساط التأمين من المستفيدين، يُغطي 69 في المائة من السكان، لكن موارده المحدودة حالت دون ضمان خدمات ذات جودة وفي الوقت المناسب. وغطت شركات التأمين الخاصة 17 في المائة من السكان. أما الآن فيوفر نظام الرعاية الصحية الوطني خطة صحية شاملة. وقد انتقد هذا النظام المزدوج لأن السكان من ذوي الدخل المنخفض والمعرضين للمخاطر الشديدة يعالجون في نظام عام تنقصه الموارد، ولا يقوى على تأمين خدمات جيّدة. وفي عام 2004، أدخلت الدولة، إدراكاً منها للمخاطر، خطة El Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas ، وهي خطة تضمن مجموعة خدمات طبية تغطي تشخيص وعلاج 56 حالة صحية أعطيت أولوية، وكذلك تؤمن تغطية شاملة لجميع المواطنين.

الإطار 3.8 جودت يلماز (***Cevdet Yılmaz***)، *وزير التنمية، تركيا*

تعزيز الحماية الاجتماعية في تركيا

حتى وقت ليس ببعيد، وبالتحديد في عام 2002، كان معدل الفقر في تركيا يُقدّر بنحو 30 في المائة، أي عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر الذي تحدده الحكومة بمبلغ 4.30 دولار أمريكي في اليوم. ولم يشكّل الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية سوى 12 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، أي أقل من نصف متوسط الاتحاد الأوروبي الذي يبلغ 25 في المائة. ولم تشكّل نفقات المساعدة الاجتماعية للفقراء سوى 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ما أثار انتقادات وصفت نُظم الدعم الاجتماعي في تركيا بالمجزأة وغير الكافية.

وعلى مدى العقد الماضي، ساعد الأداء الاقتصادي القوي ونهج السياسات الاجتماعية الذي يراعي الفقراء والمساعدات الموجهة والمدعومة بمزيد من الموارد في الإسراع في الحدّ من الفقر. ومن أهم التغييرات التي حدثت تعزيز برامج المساعدة الاجتماعية، وإطلاق التحويلات النقدية المشروطة، وإجراء إصلاحات للضمان الاجتماعي، وتغيير نظام الصحة العامة الوطني. وضمن برنامج التحويلات النقدية المشروطة وحده، الذي أطلق في عام 2003، تلقى أكثر من مليون طفل دعماً في مجال الرعاية الصحية، واستفاد حوالى 2.2 مليون من مساعدات في مجال التعليم. وتلقى أطفال المدارس أكثر من 1.3 مليار كتاب مدرسي منذ عام 2003 ضمن برنامج توفير كتب مدرسية جديدة مجاناً، والآن يستفيد قرابة مليون طفل من النقل المجاني إلى المدارس.

ونتيجة لهذه المبادرات وغيرها، انخفضت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على أقل من 4.30 دولار في اليوم لتصل إلى 3.7 في المائة في عام 2010، بعد أن كانت 30 في المائة قبل ثمانية أعوام. وفي الفترة نفسها، ازدادت المبالغ المخصصة لمساعدة الفقراء وللخدمات الاجتماعية بمعدل ثلاث مرات تقريباً لتصل حصتها إلى 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

ولا تزال حصة النفقات الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي لتركيا أقل من متوسط الاتحاد الأوروبي، ولم يكن لخطط المساعدة الاجتماعية حتى الآن الأثر المرجو على مستويات الفقر. ولزيادة فعاليتها، تعمل الحكومة على وسائل جديدة لقياس الفقر وتقدّم الحماية الاجتماعية، وعلى نُهج جديدة للمساعدات النقدية والعينية، وربط البرامج بتأمين فرص العمل وإجراء مشاورات متواصلة مع المجتمعات المحلية والأسر المعيشية المستهدفة.

وكان لتوسيع وتحديث الخدمات الصحية آثار مباشرة وقابلة للقياس على الصحة العامة. فالتأمين الصحي متاح اليوم لجميع السكان. وضمن برنامج التحول الصحي الذي أطلق في عام 2003، خُصص للأسر أطباء لتعزيز الخدمات الصحية الأساسية، إلى جانب توفير الرعاية الصحية الأولية والرعاية المجانية في حالات الطوارئ. وكانت النتائج سريعة ومشجعة. فلأول مرة، يحصل جميع الأطفال تقريباً على تلقيح منتظم مجاناً. ويحصل سبعة ملايين تلميذ على حليب كل يوم مجاناً. وتحصل الأمهات والأطفال من غير مقابل على مكملات الحديد والفيتامين D. ووفقاً للإحصاءات الحكومية، هبط معدّل وفيات الرضع إلى عشر وفيات لكل 1,000 ولادة حية في عام 2010، بعد أن كان 29 وفاة في عام 2003. وهذا الانخفاض الذي بلغ الثلثين في ثمانية أعوام يتجاوز بكثير الانخفاض الذي حُدّد في إطار الأهداف الإنمائية للألفية.

وتتخطى السياسات لصالح الأطفال الرعاية الصحية والتعليم، إلى تقديم المساعدة للمجتمعات المحلية. فقد بدأت الحكومة برنامجها الجديد للدعم الاجتماعي في عام 2008 بهدف تعزيز التماسك الاجتماعي وضمان التكامل، وخاصة في المناطق الشرقية الأقل نمواً في البلد. وتهدف مشاريع البرنامج إلى زيادة مشاركة المحرومين المهمشين بسبب الفقر والإقصاء الاجتماعي في الاقتصاد الوطني والحياة الاجتماعية. وتتجاوز أهداف المشاريع التي بلغ عددها بضعة آلاف حتى الآن استحداث فرص عمل في المناطق ذات الدخل المنخفض لتشمل تقديم الدعم للنساء والشباب للتعبير عن أنفسهم عبر إنجازات ثقافية وفنية ورياضية.

غير أن المهم هو ما تعنيه بالفعل هذه التحسينات لحياة الأسر التركية العادية. ففي جميع أنحاء البلد، يمكن للأهل والأطفال على حد سواء التطلع اليوم إلى حياة صحية وآمنة وهادفة، هذا المبدأ هو المبدأ الذي تنطلق منه التنمية البشرية والهدف المنشود منها.

ويتطلب توفير الرعاية الصحية الشاملة وتأمين تسع سنوات على الأقل من التعليم الإلزامي التزاماً قويًا من الدولة يستمر ويترسخ مع مرور الوقت. والتحدي الذي تواجهه بلدان الجنوب هو ضمان المساواة في الحصول على الخدمات الصحية والتعليم ومعايير أساسية للجودة للحيلولة دون نشوء نظام مزدوج، يؤمن للفقراء خدمات عامة ذات جودة منخفضة، أو لا يؤمن لهم أي خدمات على الإطلاق، ويؤمن للأغنياء خدمات ذات جودة عالية.

يمكن تصميم وتنفيذ سياسات للصحة والتعليم تشمل الجميع بطرق تساعد في توسيع نطاق التغطية من غير التضحية بالجودة

ويمكن تصميم وتنفيذ سياسات للصحة والتعليم تشمل الجميع بطرق تساعد في توسيع نطاق التغطية من غير التضحية بالجودة. فليس للفقراء بدائل عن القطاع العام، لكن الميسورين يمكنهم الحصول على الخدمات من القطاع الخاص لقاء ثمن. غير أن مثل هذا الفصل يرسخ عدم المساواة، ويضعف أسس الاندماج الاجتماعي، ويقوض التنمية البشرية المستدامة. وفي البرامج الجديدة، كتلك المعتمدة في تايلند والصين والمكسيك، دليل على وجود إمكانات لضمان أن تكون الخدمات الأساسية شاملة وذات جودة معقولة. وعندما تتوفر الموارد المالية الكافية، لن يكون من داعٍ إلى أن تكون الخدمات المقدمة لعموم الناس في مستوى أدنى من الخدمات الخاصة.

التنمية الواسعة أساس للمجتمع المتماسك

يتطلب التحوّل من خلال التنمية أن يشعر المواطنون جميعاً بأنهم معنيّون بتحقيق أهداف المجتمع بأسره، فيظهر كل فرد منهم الاحترام للآخرين والتعاطف معهم، ويلتزم ببناء مجتمع متماسك. ولذلك، لا بدّ من أن تفهم الدول ويفهم المواطنون أن التنمية البشرية لا تتوقف عند بناء إمكانات الأفراد، فهذه الإمكانات هي في الواقع جزء لا يتجزأ من نظام اجتماعي واسع، لا يستقيم إلا ببناء كفاءات المجتمع بأسره (الإطار 1.7).

وهذا يؤكد الحاجة إلى نُظم فعالة للحماية الاجتماعية تساعد الأفراد والجماعات على التحكم بالمخاطر التي تهدد رفاههم. وقد ساهمت العولمة في تفكيك بعض جوانب الحماية الاجتماعية والتأمين الاجتماعي، وخاصة في الأنظمة التي تعتمد على التغطية الشاملة والإنفاق الحكومي الكبير. وفي الوقت نفسه، ازدادت الحاجة إلى الحماية الاجتماعية، إذ تتوالى التقلبات في النشاط الاقتصادي وتتكرر. وهكذا تصبح أهمية السياسات الاجتماعية في دفع عجلة التنمية البشرية في موازاة أهمية السياسات الاقتصادية. وفي الواقع، يكاد يكون من الصعب جداً فصل السياسات الاجتماعية عن السياسات الاقتصادية لأنها تستخدم الأدوات نفسها وتلتقي على الأهداف ذاتها[104].

الإطار 3.9

برامج تحويلات نقدية مشروطة وبرنامج الفرص في المكسيك (Oportunidades)

صممت برامج التحويلات النقدية المشروطة لزيادة دخل المستفيدين وحصولهم على الرعاية الصحية والتعليم بجعل التحويلات مشروطة بمتطلبات منها القيام بزيارات للعيادات الصحية والحضور المدرسي. وتستهدف البرامج فئة معينة من المستفيدين (عادة من أفراد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أو المحرومة)، وتقدم دعماً نقدياً بدلاً من منافع عينية، وهذه التحويلات مشروطة بأنشطة تتعلق بالصحة والتعليم. وعلاوة على ذلك، يمكن تصميم البرامج بدقة تسمح بتقييم أثرها. فعلى سبيل المثال، تبين أن لبرنامج تيكوبورا (Tekopora) في باراغواي آثارًا إيجابية على الصحة والتغذية والتعليم والحد من الفقر، وأنه لم تكن له آثار سلبية على فرص العمل.

وبرنامج الفرص في المكسيك (Oportunidades) هو برنامج تحويلات نقدية مشروطة موجه للأسر المعيشية الفقيرة يشترط انتظام الأطفال في الحضور المدرسي، وإجراء الفحوص الطبية، وحضور الأهل للاجتماعات التي تُعقد ضمن المجتمع المحلي، وتُقدّم خلالها للمستفيدين من البرنامج معلومات عن الصحة والنظافة الشخصية. وهذا مصمم لوقف استمرار الفقر وانتقاله عبر الأجيال. وقد أطلق عليه في البداية اسم بروغريسا (Progresa)، وهو يهدف إلى تخفيف حدة الفقر في الحاضر والمستقبل من خلال إعطاء الأهل حوافز نقدية للاستثمار في صحة وتعليم أطفالهم. وهذا البرنامج، الذي بدأ في عام 1997، هو أحد أكبر برامج التحويلات النقدية المشروطة في العالم، وقد وزع نحو ثلاثة مليارات دولار لحوالى خمسة ملايين أسرة معيشية مستفيدة في عام 2012.

وتتكون تحويلات برنامج الفرص في المكسيك (Oportunidades)، التي تعطى مرة كل شهرين لربات الأسر المعيشية، من جزأين. الأول، تتلقاه الأسر المعيشية المستفيدة جميعها، على شكل إعانة مالية ثابتة للغذاء، مشروطة بحصول أفراد الأسرة على رعاية طبية وقائية، بهدف مساعدة الأسر على الإنفاق أكثر وبشكل أفضل على التغذية. والجزء الثاني يقدم على شكل منح دراسية مشروطة بالحضور المدرسي للأطفال بما لا يقل عن 85 في المائة من الوقت وبعدم تكرار الصف المدرسي أكثر من مرتين. وتتفاوت الإعانة المالية الثابتة التي تعطى لكل طفل تحت سن 18 سنة ملتحق بالمدرسة بين الصف الثالث من التعليم في المرحلة الابتدائية والصف الثالث (الأخير) من التعليم في المرحلة المتوسطة حسب الصف والجنس، إذ ترتفع الإعانة كثيراً بعد التخرج من المدرسة الابتدائية، وتمنح للفتيات بمعدّلات أكبر مما يتلقاها الفتيان خلال التعليم الثانوي والتعليم العالي. ويتلقى الأطفال المستفيدون أيضاً مبالغ من المال للوازم المدرسية مرة واحدة في السنة.

وتقل كلفة برامج التحويلات النقدية المشروطة عن كلفة برامج المساعدة الاجتماعية العينية التقليدية، إذ يكلف كل من برنامج بولسا فاميليا (Bolsa Familia) البرازيلي وبرنامج الفرص في المكسيك (Oportunidades)، وهما أكبر دولتين في أمريكا اللاتينية، أقل من 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي بعض الحالات كان ينظر إلى هذه البرامج على أنها أدوات لضمان الحقوق الأساسية الشاملة في الصحة والتعليم، لكنها في حالات أخرى أدت إلى استثناء بعض التجمعات السكانية نظراً لعدم كفاية المعروض من الخدمات.

المصدر: Hailu and Veras Soares 2008; Ribas, Veras Soares and Hirata 2008.

وفي أجزاء كثيرة من الجنوب، وضعت الدول واعتمدت برامج حماية اجتماعية لدمج الفقراء في الاقتصاد الجديد. وكان لبرامج التحويلات النقدية أهمية بالغة في الحد من الفقر وتقليص الفوارق في الدخل من خلال إعادة التوزيع. ولكن لا يمكن للتحويلات النقدية أن تكون بديلاً عن دور الدولة في تقديم سلع وخدمات أساسية (الإطار 3.8)، فكلّ ما تؤمنه هذه البرامج في أفضل الأحوال هو إضافة بعض الموارد إلى ما يملكه الفقراء. وفي حالات التدهور في نوعية الرعاية الصحية، لا يكفي تقديم مبالغ نقدية للأسر المعيشية لتمكينها من شراء الرعاية الصحية التي تختارها هي. وفي حال انخفاض عدد المدارس التي تقدم التعليم الجيد، لا يكفي إعطاء الأسر المعيشية مبالغ نقدية لتمكينها من اختيار المدارس لأطفالها. ولا يمكن للتحويلات النقدية أن تكون بديلاً عن الدخل الذي تكسبه الأسر لقاء العمل اللائق.

- *الهند*. توفر الخطة الوطنية لضمان التشغيل في الريف في الهند قرابة 100 يوم من العمل اليدوي من فئة الأعمال غير الماهرة لفقراء الريف المؤهلين بالحد الأدنى القانوني من الأجر الزراعي. وهذه المبادرة تؤمن للفقراء وسيلة لجني الدخل والحصول على شيء من التأمين ضد تقلبات العمل الموسمي، وتتيح للأفراد عملاً لائقاً يؤمن الحياة الكريمة ويمكنهم من تحقيق تطلّعاتهم[105]. وبالإضافة إلى ذلك، تهدف الخطة إلى المساعدة على بناء اقتصادات في المناطق الريفية من خلال تطوير البنية التحتية، كما تتفرد الخطة بمزايا مبتكرة في التصميم، مثل عمليات التدقيق الاجتماعي ونظم المعلومات والرصد المتقدمة.
- *الصين*. خطة ضمان الحد الأدنى من سبل العيش هي المبادرة الرئيسية التي اتخذتها الحكومة لمواجهة تحديات الحماية الاجتماعية الناجمة عن زيادة الخصخصة والمشاركة في السوق العالمية. فهي تضمن حداً أدنى من الدخل في المناطق الحضرية عن طريق سد الفجوة بين الدخل الفعلي وخط الفقر المحدد محليًا. وعلى الرغم من اتساع الفوارق في الدخل في الصين، تؤدي سياسات إعادة التوزيع إلى الحد من الفقر وتعزيز الأمن الغذائي. ويمكن أن يكون لمنح حقوق متساوية للمهاجرين في المدن أثر حاسم على قدرتهم على الحصول على خدمات اجتماعية مماثلة.

كان لبرامج التحويلات النقدية أهمية بالغة في الحدّ من الفقر وتقليص الفوارق في الدخل من خلال إعادة التوزيع

الإطار 3.10 *مايكل بلومبيرغ (Michael Bloomberg)، عمدة مدينة نيويورك*

مدينة نيويورك تتطلّع إلى الجنوب للحصول على مشورة بشأن سياسات مكافحة الفقر

نعمل في مدينة نيويورك على تحسين حياة السكان بطرق شتى. ونحن نواصل تحسين نوعية التعليم في المدارس، وبتحسين صحة السكان عن طريق مكافحة التدخين والبدانة، وصيانة المناظر الطبيعية للمدينة، بإضافة ممرات للدراجات الهوائية وزرع مئات الآلاف من الأشجار.

وسعينا أيضاً إلى الحد من الفقر بإيجاد طرق جديدة ومبتكرة لتحصين الاكتفاء الذاتي وإعداد الشباب لمستقبل مشرق. ولقيادة هذا الجهد، أنشأنا مركز الفرص الاقتصادية. ومهمة هذا المركز هي تحديد استراتيجيات للمساعدة في كسر حلقة الفقر بمبادرات مبتكرة في مجالات التعليم والصحة والعمل.

وعلى مدى الأعوام الستة الماضية، أطلق مركز الفرص الاقتصادية أكثر من 50 برنامجاً تجريبياً بالشراكة مع أجهزة المدينة ومئات المنظمات من المجتمع المحلي. وقد وضعت استراتيجية مفصلة لتقييم كل من هذه البرامج التجريبية لرصد أدائها، بمقارنة النتائج المحققة وتحديد الاستراتيجيات الناجحة في الحدّ من الفقر وتوسيع الفرص. وتلقت البرامج الناجحة الدعم من الصناديق العامة والخاصة الجديدة، وتوقفت البرامج التي لم تحقق نجاحًا وأعيد استثمار الموارد في برامج جديدة. ثم تداولت الوكالات الحكومية جميعها بالنتائج التي توصل إليها المركز مع واضعي السياسات والشركاء والمانحين من القطاع الخاص الذين لا يتوخون الربح ومع زملاء في جميع أنحاء البلد وفي مختلف أنحاء العالم، معنيين أيضاً بالبحث عن سبل جديدة لكسر حلقة الفقر.

ومدينة نيويورك هي ملتقى لنخبة من ألمع العقول في العالم، يعملون في شركاتها وجامعاتها. ولكننا ندرك أن بإمكاننا أن نتعلّم الكثير من البرامج التي نجحت في أماكن أخرى. ولذلك بدأ المركز عمله بإجراء مسح وطني ودولي لاستراتيجيات مكافحة الفقر الناجحة.

وفي عام 2007، أطلق المركز برنامج "نيويورك الفرص: مكافآت الأسرة"، وهو أول برنامج للتحويلات النقدية المشروطة في الولايات المتحدة الأمريكية. واستناداً إلى برامج مماثلة سارية في أكثر من 20 بلدًا، يُعنى برنامج مكافآت الأسرة بالحد من الفقر بتوفير حوافز للأسرة للرعاية الصحية الوقائية والتعليم والتدريب المهني. وقد استفدنا في تصميم برنامج "مكافآت الأسرة" من دروس من البرازيل والمكسيك وعشرات البلدان الأخرى. وفي نهاية البرنامج التجريبي الذي دام ثلاث سنوات، استطعنا تحديد عناصر البرنامج التي نجحت في مدينة نيويورك وتلك التي لم تنجح؛ وجمعنا مخزونًا من المعلومات المفيدة لجيل جديد من البرامج في جميع أنحاء العالم.

وقبل إطلاق برنامج "نيويورك الفرص: مكافآت الأسرة"، قمت بزيارة تولوكا في المكسيك للاطّلاع عن كثب على برنامج المكسيك الناجح للتحويلات النقدية المشروطة Oportunidades. وشاركت أيضاً في تبادل العبر بين الشمال والجنوب الذي استضافته الأمم المتحدة. وعملت البلدية مع مؤسسة روكفلر (Rockefeller) والبنك الدولي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها من المؤسسات الدولية وصانعي القرار الدوليين لتبادل الخبرات بشأن برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية وكذلك في إندونيسيا وتركيا وجنوب أفريقيا.

ولا تقتصر عمليات تبادل العبر بين الدول على مبادرات التحويلات النقدية، بل تشمل أيضاً أساليب مبتكرة لوسائط النقل في المدن ومبادرات تعليمية جديدة وغيرها من البرامج.

وليست الأفكار الجيدة حكراً على أحد، ولهذا السبب ستستمر نيويورك في التعلم من أفضل الممارسات في المدن والبلدان الأخرى. وإذ نعمل على تكييف البرامج الجديدة وتقييمها في مدينتنا، نبقى على التزامنا برد الجميل وإحداث تغيير دائم في المجتمعات المحلية في مختلف أنحاء العالم.

من الضروري اعتماد برنامج عمل اجتماعي للحدّ من الفقر واسع النطاق، تكون فيه سياسات معالجة أوجه عدم المساواة والإخفاق المؤسسي والحواجز الاجتماعية وحماية الأفراد من المخاطر، في موقع لا يقل أهمية عن النمو الاقتصادي

- *البرازيل*. على الرغم من أن النمو الاقتصادي في البرازيل أبطأ مما هو عليه في الصين والهند، خفضت البرازيل الفوارق من خلال اعتماد برنامج للحد من الفقر وتوسيع نطاق التعليم ورفع الحد الأدنى للأجور. وحذا برنامج التحويلات النقدية المشروطة بولسا إسكولا Bolsa Escola، الذي أطلق في عام 2001، حذو البرامج التي انتهجتها بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية من حيث المفهوم الأساسي، مثل برنامج بروغريسا Progresa في المكسيك (ويطلق عليه الآن برنامج الفرص Oportunidades؛ (الإطار 3.9). وفي عام 2003، وُسّع برنامج بولسا إسكولا ليصبح بولسا فاميليا Bolsa Familia، وذلك بجمع بضعة برامج نقدية وعينية أخرى في إطار نظام موجه موحّد تحت إشراف إدارة موحدة. وبحلول عام 2009، غطى برنامج بولسا فاميليا أكثر من 12 مليون أسرة معيشية في جميع أنحاء البلد، أي 97.3 في المائة من السكان المستهدفين. وقد أحدثت هذه البرامج اختراقاً جديداً من حيث إدارة البرامج وتمكين المرأة من خلال تطوير قنوات توزيع مبتكرة، مثل بطاقات صراف آلي للأمهات من ذوي الدخل المنخفض اللواتي ليست لديهن حسابات مصرفية. وكانت النتيجة انخفاضاً كبيراً في الفقر والفقر المدقع وتقلّص الفوارق[106].
- *شيلي*. رداً على نتائج بينت أن دعم الدولة لا يصل إلى الذين يعيشون في فقر مدقع، أُطلق في عام 2002 برنامج التضامن الشيلي Chile Solidario الذي يقدم للفقراء مزيجاً يجمع بين المساعدة وتنمية المهارات. وبالتركيز على مساعدة الأسر المعيشية، يستند البرنامج إلى ما مفاده أن الفقر المدقع متعدد الأبعاد ويتخطى الدخل ليشمل شح رأس المال البشري والاجتماعي، ويتطلب الحدّ من التعرض للمخاطر المعروفة، مثل الحوادث والأمراض والبطالة. وإلى جانب سياسات اجتماعية أخرى، شرع البرنامج في تقديم خدمات صحية وتعليمية خلال فترات الازدهار، بينما لعب دوراً في مواجهة تقلبات الدورة الاقتصادية في أوقات الركود الاقتصادي من خلال توفير شبكة أمان للفقراء هم بحاجة ماسة لها.

هكذا يقوم الجنوب الصاعد اعتماد برنامج عمل اجتماعي للحد من الفقر واسع النطاق، أصبحت فيه سياسات معالجة أوجه عدم المساواة والإخفاق المؤسسي والحواجز الاجتماعية وحماية الأفراد من المخاطر، في موقع لا يقل أهمية عن تعزيز النمو الاقتصادي. وينبع ذلك من تزايد الوعي بالتحديات الاجتماعية التي تتخطى فقر الدخل، لتشمل أيضاً قضايا مثل الافتقار إلى التعليم، وتدهور الصحة، وانعدام المساواة في المجتمع، وضعف التكامل الاجتماعي (الإطار 3.10).

* * *

أيّ خطة للتحوّل في التنمية تهدف إلى تحقيق التنمية البشرية، يجب أن تكون خطة متعددة الأوجه، تُعنى بتوسيع إمكانات الأفراد من خلال تأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية وتعميمها على الجميع، وتيسير القروض للسكان وخاصة الفقراء، وحماية الموارد المشتركة وإصلاح الأراضي حيثما أمكن. والتحوّل في التنمية يتطلّب تحسين أداء أجهزة الدولة والمؤسسات الاجتماعية وتمكينها من تحقيق نمو عادل تعمّ فوائده الجميع، وإعادة ترتيب الأولويات، بحيث تشمل زيادة فرص العمل، وضمان نوعيتها. والهدف من التحوّل هو الحد من القيود البيروقراطية والاجتماعية التي تحول دون الارتقاء في النشاط الاقتصادي والحراك الاجتماعي. ولتحقيق التحوّل، لا بدّ من أن تكون القيادة خاضعة للمساءلة، ومن نشر المعلومات، وإشراك المجتمعات المحلية في وضع أولويات الميزانية، والتركيز على الشواغل الاجتماعية.

هكذا أظهر العديد من بلدان الجنوب ما يمكن أن تحققه الدولة الإنمائية. ولكن استمرار النجاح ليس مضموناً، حتى للبلدان التي حققت نجاحًا في الماضي. فالبلدان في مختلف أنحاء العالم تواجه تحديات شتى، في ظل المزيد من عدم المساواة، والتدهور البيئي. ويتناول الفصل التالي هذه المخاطر ومتطلّبات استمرار تقدم التنمية البشرية في المستقبل.