

الأبعاد الثقافية للتنمية في الوطن العربي

إسماعيل سراج الدين

" الأبعاد الثقافية للتنمية في الوطن العربي "

إسماعيل سراج الدين *

ملخص

لسنوات طويلة ماضية، منذ بدأ الاهتمام بالتنمية كقضية اجتماعية فقد ركزت نظرية التنمية، والنمذجة والسياسات والبرامج على تكوين رأس المال ونقل التقنية وتكوين رأس المال البشري كلبنات أساسية في عملية التنمية. إن عدم ملاءمة هذه المقاربة أصبحت تتضح بشكل متزايد، كما أن مفهوم عملية التنمية أخذ منعطفاً هاماً، حيث بدأ العلماء بإدراك وجوب النظر للتنمية على أنها نتاج مجموعة معقدة من العمليات تشمل القوى التاريخية وغير المادة إضافة إلى رأس المال المادي. في هذا النموذج الناشئ تصبح الثقافة قوة هامة في عملية التنمية. تتناول الورقة بالتحليل العناصر الرئيسية التي تقرر نشوء الثقافة، فتسلط الضوء على دور تغير التقنيات في المنظور التاريخي وتحلل بعض القوى المحركة في إطار المنطقة العربية. تبين أن ضعف الأداء التنموي غير المتوقع الذي شهدته المنطقة المنطقتة العربية والذي قد يعود بعضه إلى تعليق النظرة المستقبلية الرشيدة والمنطقية التي عُرفت تاريخياً عن تقاليد المعرفة الإسلامية، والبعض الآخر إلى غياب تطور ديناميكي وثقافة علمية.

Culture and Development in the Arab World

Ismail Sirageldin

Abstract

For years, since the interest in development began as a social concern, development theory, modeling, policies, and programs focused on capital formation, transfer of technology, and human capital formation as the main building blocks of the development process. The inadequacies of this approach have become increasingly clear and the conceptualization of development processes took a significant turn as scholars began to recognize that development should be viewed as the outcome of a complex set of processes, which include, non-material and historical forces in addition to material capital. In this evolving paradigm, culture becomes an important force in the development process. The paper examines the main factors that determine the evolution of culture, focuses on the role of technological change from an historical perspective and analyzes some of these dynamics in the context of the Arab region . We argue that in this framework, the Arab region's unexpected weak development performance is traced to the suspension of the rational outlook that had historically characterized Islamic epistemological traditions in the region and to the lack of evolutionary dynamism and scientific culture.

* أستاذ الشرف المتقاعد (Emeritus)، لإقتصاد وديناميكية السكان والصحة العالمية بجامعة جونز هوبكنز، وعضو مجلس الأمناء لمندى البحوث الاقتصادية للدول العربية، إيران وتركيا (2001/1995).

مقدمة

حظى البعد الثقافي للتنمية بإهتمام متجدد كما هو واقع مثلاً في بعض المساهمات الموسوعية الحديثة، التي يمكن إعتبارها مكملة فيما بينها للمفهوم الحالي للتنمية والأبعاد الثقافية⁽¹⁾. كما أنها تعطي في مجموعها نظرة شاملة لهذا الموضوع الحيوي - حيث أنها لم تقتصر في موضوعها على المنهج الإقتصادي النيوكلاسيكي الضيق الأفق الذي يركز على معالجة كفاءة ونمو الإنتاج الإقتصادي، بل فتحت الباب، مرة أخرى، لدراسة التنمية بجوانبها الإجتماعية والسياسية والفلسفية الشاملة. فبالرغم من أن النمو الإقتصادي يُعتبر عاملاً ضرورياً للتنمية المستدامة، إلا أنه ليس كافياً بحد ذاته لتقديم أو إستمرارية عملية التنمية، خاصة في البلاد النامية.

إن الموضوع قيد الدراسة متشعب، حيث أن العلاقة بين الثقافة والتنمية تعتمد في توضيحها على العديد من العوامل والقيود، التي تستدعي مراجعة علوم مختلفة مثل الفلسفة والتاريخ والجغرافيا والتاريخ الطبيعي وعلم النفس والإجتماع والإقتصاد والسياسة والتقنية، بجانب الفقه والشريعة. وبالرغم من تشعب مجالات هذه العلاقة إلا أنها تمثل كلاً متكاملًا لا يجوز تجزئته⁽²⁾.

في الجزء الثاني من هذه الورقة، نعرض أهم المحاور التي تحدد هذه العلاقة الحيوية. وفي الجزء الثالث نقدم مفهومنا لمعنى الثقافة وأساسها الفلسفي. فالثقافة (Culture) ليست منعزلة عن المجتمع أو شخصاً (Society) أو فرداً (Personality)، بل هي جزء من هذا المثلث الأساسي المتكامل. فعلاقة الثقافة بالتطور العلمي والتقني، وبالتالي عملية التنمية، تعتمد إلى حد كبير على تأثير هذا التطور العلمي على هيكل المثلث: المجتمع - الثقافة - شخصية الفرد. ومن بين الأسئلة الهامة المتعلقة بهذا الموضوع، سوف تركز الورقة على إجابة سؤال محوري: هل تُحدد الثقافة إمكانات التطور العلمي التقني؟ أم أن هذا التقدم الأخير يسيطر على إتجاه التطور الثقافي وبالتالي تطور المجتمع وشخصية الفرد؟ فالمراجعة التاريخية - كما سنوضح لاحقاً - تقيد بأن التطور التقني، وخاصة في طفراته الهامة، له تأثير عضوي على نمط الثقافة والعواقب السلبية لبعضها. وأن التأثير قد زاد في تأثيره وسرعته في العقود الأخيرة مما يشكك في الثبات الزمني لهذه العلاقة، وبالتالي وجوب الإحتياج لمفهوم ديناميكي تطوري يعالج الجوانب الأفقية والزمنية. وفي الجزء الرابع والأخير تلقي الورقة نظرة إستشرافية على نمط التطور الثقافي وإمكانات التنمية في الوطن العربي.

مفهوم الأبعاد الثقافية للتنمية

يرجع تاريخ التنمية كهدف إجتماعي إلى بداية الفلسفة اليونانية. ولكن مولدها كمنظور علمي متطور كان أقرب حدائه، حيث بدأ بنشأة الإقتصاد كعلم متكامل في القرن الثامن عشر الميلادي، وبالذات نتيجة لمساهمات آدم سميث (1723-1790) مؤسس علم الإقتصاد الكلاسيكي الحديث وذلك بجانب مساهماته القيمة لعلوم الأخلاق والفلسفة الأدبية. فقد أوضح سميث أن منفعة الأسواق الحرة

⁽¹⁾ أنظر مثلاً Sen (1999) و Rifkin (1999) و Landes (1999) و Fukuyama (1999) و Diamond (2000) و Harrison and Huntington (2000)، وأنظر أيضاً مراجعات علي عبد القادر لكاتب Sen و Landes والتي نشرت في مجلة "التنمية والسياسات الإقتصادية" و (1999) UNDP - Human Development Report لتفاصيل عن أهمية العامل البشري في التنمية، والجابري والإمام (1997)، والمساهمات في جزء التقدم البشري في الموسوعة (2001) UNESCO-EOLSS-Development Theme.

⁽²⁾ أنظر مثلاً: Morgan, Sirageldin & Bearwaldt (1966) والتي كانت من الدراسات الميدانية المبكرة، التي جمعت في منهجياتها العوامل الإقتصادية والإجتماعية والسيكولوجية والعقائدية لتحديد كفاءة إنتاج الفرد.

(اقتصادية كانت، سياسية أو عقائدية) ليست فقط نتيجة لكفاءتها أو ديناميكية حركتها التي تقودها المصلحة الذاتية والمنافسة الحرة، والتي تؤدي إلى تعظيم الناتج الكلي، الذي يفوق في إنجازاته مجموع إنتاج الأسواق الاحتكارية أو الأسواق المنظمة مركزياً، بل أن نظام السوق الحر يُعتبر أكثر تناسقاً مع طبيعة البشر ومع المفهوم المعاصر لطبيعة الكون.

إن العالم من منظور سميث، بما في ذلك المعاملات الاجتماعية والسياسية والعقائدية، هو وحدة متكاملة – إن ترك أفرادها بلا تدخل من السلطة فإنها تُعظم الرفاه الكلي. ولكن سميث، حذر في نفس الوقت من أن النظام الرأسمالي قد يكون له أضرار سلبية على الإنسانية، تقود أو تُحول الإنسان إلى آلة ميكانيكية صماء بلا إرادة أو ثقافة روحية. فلا مناص في نظر سميث، من تدخل حكومي حكيم لمعالجة هذه السلبيات، وبالذات عن طريق مساندة التعليم العام والمحافظة على القيم الإنسانية والروحانية. ومن هذا المنطلق، فإن سميث يعتبر من أوائل الاقتصاديين الذين أدخلوا رفاه العامل البشري كهدف أساسي للتنمية. ولكن علم الاقتصاد تجاهل هذا الجزء الهام من تحليل سميث لأجيال عديدة، مركزاً على الناحية المادية للتنمية⁽³⁾.

يعتبر الاقتصاد الكلاسيكي رفاه الأمم وتراكم ثروتها نتيجة لثلاث عوامل أولية للإنتاج هي: الإنسان بصفاته الشخصية والاجتماعية، والموارد الطبيعية بخصائصها ونوعياتها المتفاوتة، وتراكم رأس المال المادي ونمط استثماره. فالتنمية لا تعتمد فقط على النمو الاقتصادي ممثلاً في تراكم رأس المال، بل تعتمد أيضاً على العوامل الاجتماعية وتطورها وخصائص الطبيعة التي يعيش فيها المجتمع والتي تحدد نوعية الحياة. ولكن، كما ذكرنا، فقد ركز الاقتصاد لعقود كثيرة على تراكم رأس المال المادي كعامل أساسي ضروري للتنمية، بينما قل الاهتمام بالأبعاد البشرية والطبيعية. وقد استمر هذا الإهمال الواضح في منهجية ونمذجة التنمية حتى بداية الربع الأخير من القرن الماضي، حينما أصبح واضحاً أن الإستراتيجيات والمنهجيات التنموية النابعة من هذا المنظور المادي، لم تُعط ثمارها المنتظرة. فقد إنعدم النمو الاقتصادي بل كان سلبياً في مفرداته المادية والثقافية في غالبية الدول النامية، باستثناء بعض دول شرق وجنوب شرق آسيا، كما زادت البطالة وتعمق الفقر. وفي نفس الوقت فقد تدهورت نوعية البيئة الطبيعية كما تدهورت الحياة عامة، بما في ذلك القيم الاجتماعية (أنظر مثلاً: Johnson 1969، الذي يلوم إستراتيجيات التنمية في ذلك الوقت على تدهور القيم) ولم تُستثنى البلاد المتقدمة من التدهور في نوعية الحياة (أنظر مثلاً: Fukuyama 1999). وكنيجة لهذه التطورات السلبية ظهرت مفاهيم ومنهجيات مختلفة لعملية التنمية، أخذت في الاعتبار أبعاداً مختلفة بجانب العوامل الاقتصادية البحثية، مثل البعد البشري والبعد البيئي، والثقافة العلمية والإنفتاح المعلوماتي والبيئة العالمية.

(3) أنظر مثلاً الإمام (2001) لمراجعة تاريخية لتطور العامل البشري في منهجيات التنمية.

البعد البشري للتنمية

كنتيجة لفشل التجارب التنموية في نهاية القرن الماضي، وبالذات زيادة البطالة وتعمق الفقر والنمو السكاني ووضع المرأة الإقتصادي والإجتماعي المتدني، ظهر مفهوم جديد لعملية التنمية يهدف إلى زيادة الخيارات المتاحة للناس، حيث تكون عملية التنمية قائمة على أسس المشاركة والعدالة والإسـ_____تدامة (أنظر

مثلاً: UNDP - Human Development Report (1999)، Sen (1999)، والإمام (1996)). ففي مساهمته الحديثة، إعتبر Sen أن التنمية أساساً هي عملية توسيع لإمكانات وحرريات البشر، على أن تكون هذه الحريات قابلة للتقييم حتى يمكن قياس وإرساء التقدم التنموي في أركانه المختلفة والمتكاملة، مثل التقدم الصحي والغذائي والعدالة الإجتماعية، بما في ذلك التعليم والمساواة في حقوق المرأة والمشاركة السياسية وتوزيع فرص الحياة العامة. ولكن بالرغم من أن هذه النظرة الشاملة للتنمية قد ساهمت في توجيه أدبيات وسياسات التنمية نحو العامل البشري، إلا أنها أدخلت الكثير من التحديات الفلسفية والنظرية والمنهجية لمفهوم وآليات التنمية وتطبيقاتها العملية، مثل التوصل إلى ترتيب أمثل لهذه العوامل أو "الحرريات"، كما أسماها Sen، لإستعماله هذا الترتيب الأمثل كأساس لتوزيع الموارد الإستثمارية المحدودة بين هذه العوامل خاصة وأن الترتيب مهما كان أساسه العلمي أو الديموقراطي، ليس ساكناً بل دائم الحركة والتغير، وذلك نتيجة للتحول الديموغرافي والتقني في الدول النامية.

إن التنمية كعملية "توسيع لإمكانات أو حريات البشر" لا تتبع من فراغ، بل أن هيكلها وتطورها هو نتيجة لتفاعلات مستمرة بين التقدم العلمي والتقني والتطور الثقافي، بما في ذلك منظور طبيعة الحياة، إلى جانب طبيعة البيئة الجغرافية. فتطبيق إستراتيجيات أو برامج متماثلة في بيئات مختلفة قد يؤدي إلى نتائج متباينة أو متناقضة أو سلبية. وهذا يمثل فراغاً في تنظير العلاقة بين التنمية والبعد البشري.

البعد البيئي: العامل الجغرافي

إن العلاقة بين العوامل الجغرافية والتنمية ليست حديثة. فقد كان إبن خلدون (1332-1406)، الذي يعتبر مؤسس علم الاجتماع والمنهجية العلمية للتاريخ (أنظر 1947 Toynbee) من أوائل العلماء الذين قدموا تحليلاً علمياً عن علاقة البيئة الجغرافية بنشأة الحضارات (4). وقد تبعه الكثير من علماء الغرب بما في ذلك مساهمات Landes (1999) و Diamond (2000) الحديثة. وهناك أسباب عديدة لتأثير البيئة على التنمية، يمكن تقسيمها إلى مجموعتين: الأولى تتعلق بخصائص الطبيعة التي وجد فيها المجتمع، كعدم ملائمة المناخ المسبب لإنتشار الأمراض، أو عدم خصوبة التربة وشح الأمطار أو المياه، وبالتالي إنخفاض الإنتاجية أو زيادة تكلفة الإنتاج. والمجموعة الثانية تتعلق بكيفية تعامل المجتمع مع بيئته، مما يؤثر سلبياً على نوعيتها كنتيجة لسوء منهجية الإنتاج أو طبيعة الإستهلاك ونمط الحياة عموماً، بما في ذلك زيادة النمو السكاني مقارناً بالموارد المتاحة. ولا يسمح الوقت المتاح لنقاش هذا الموضوع بالتفصيل اللازم - ونكتفي ببعض الملاحظات.

(4) أنظر "المقدمة"

Ibn khaldun (1967, 1978). The Muqaddimah: An Introdution to History. Translated from the Arabic by Franz Rothenthal, abridged and edited by N.J. Dawood. London and Henley: Routledge and Kegan Paul, in association with Secker and Warburg). See especially chapter 1: 45-90.

إن بعض المساهمات الحديثة التي بحثت العلاقة بين البيئة والتنمية تعطي الإنطباع بأنها إتبعَت منهجية حتمية أو قدرية (Deterministic)، بمعنى أن الدول أو المجتمعات التي كان من نصيبها التواجد في بيئات غير مواتية للتنمية قد كتب عليها البقاء متخلفة ومقيدة ببيئتها. ومرتبطة بهذه النظرة الحتمية وجد _____ ود _____ منهجية دارونية – إجتماعية حديثة (Social Neo-Darwinism)، بمعنى أن بقاء (Survival) المجتمعات أو الثقافات هو نتيجة لنجاحها في تطوير مؤسساتها وتقنياتها لتكيف وتنكيف مع بيئتها الداخلية والخارجية، وذلك لضمان إستمراريتها وتفوقها (5). ومن حاصل الأمور أن البلاد أو المجتمعات التي وضعت في البيئة المناسبة تكون قدرتها التنافسية والإستمرارية أعلى من قدرة البلاد التي لم يتوفر لديها هذا الخط، فنوعية البيئة تمثل ريعاً في هذا المفهوم. ولهذه نقطة أهمية تاريخية ومستقبلية في وضع الوطن العربي وتحتاج إلى إيضاح.

لقد كانت منطقة الشرق الأوسط أو منطقة "الهلال الخصيب" كما أسماها (-409 Diamond (417) لمدة تقارب عشرة آلاف عام، منذ 8500 قبل الميلاد إلى القرن الخامس عشر الميلادي، هي المصدر الأساسي لأغلب الإكتشافات التقنية والثقافية والسياسية، بما في ذلك إستئناس الحيوانات والنباتات والكتابة والعجلة وصناعة وإستخراج المعادن والتعدين، ناهيك عن تنظيم كيان الدولة وسن القوانين. بينما كانت دول أوروبا شمال الألب هي المستلمة، (وبون مساهمة ذات قيمة) لهذه التقنيات، خاصة من البلاد الإسلامية. وإستمر هذا الإتجاه خلال الفترة 1000 – 1400 ميلادي (أنظر Diamond لتفاصيل أكثر). وهناك ثلاثة تفسيرات لتدهور المنطقة القيادي إبتداء من القرن الخامس عشر ميلادي، وهي: التفسير البيئي، والثقافي، والتقني. فالتفسير البيئي يؤكد على دور الجغرافيا، فيعتبر Diamond أن تدهور المنطقة كان نتيجة لتدهور خطير في خصوبة الأرض الزراعية وخضرتها، نتيجة للتصحّر والتآكل والتملح ... إلى آخره، الذي قضى على خصوبة أرض المنطقة مما أنهى إمكانات إكتفائها الذاتي من المواد الغذائية، نتيجة لسوء إستغلال هذه الموارد الطبيعية إضافة إلى شحة الأمطار وزيادة النمو السكاني. هذا الحكم الجغرافي ولكن لا يعتبر نهائياً. لأن قبوله يعني أن تقدم البشرية ما زال محكوماً بالطبيعة، مما يناقض ما أنجزته البشرية من تطور حضاري وتمدن منذ بدأ التطور الإنساني الإجتماعي الرمزي (6). فالتقدم في المعرفة والتقنية الحديثة، وخاصة في قرن البيوتكنولوجي، يمكن أن يعكس هذا الإتجاه السلبي. ولكن تغيير المسار يحتاج إلى مشاركة فعالة من داخل المجتمع العربي لإنتاج وتطوير هذه التقنيات. بينما تحتاج هذه المشاركة الفعالة إلى وجود "ثقافة علمية" مهيمنة في المجتمع العربي. ويبدو أن ما كان يفنقر إليه المجتمع العربي خلال الثورة الصناعية التي بدأت منذ أكثر من ثلاثة قرون هو هذه الثقافة العلمية. فهل هناك من سبب ثقافي كالعقيدة أو طبيعة البشر تعوق إنبثاق ثقافة علمية في المجتمع العربي، وبالتالي المشاركة الفعالة في موكب التقدم العلمي؟ سنحاول في ما يلي إستقصاء هذا السؤال الهام.

بعد الثقافة العلمية

من الصعوبة بمكان قبول مقولة أن الثقافة العربية وبالذات العقيدة الإسلامية هي من أسباب عدم نشوء أو تطور ثقافة علمية. فالمنطقة، كما أكد التاريخ كانت في إزدهار ثقافي وعلمي لقرون عديدة وحتى بداية القرن الخامس عشر الميلادي، وذلك في ظل وجود الإسلام كعقيدة المهيمنة كما كانت اللغة العربية هي اللغة العلمية في أوروبا خلال تلك الحقبة الزمنية. فالسبب كما يبدو ليس في العقيدة أو اللغة

(5) أنظر مثلاً: Landes (1999) و Diamond (2000). وما هو جدير بالذكر أن Diamond (pp.417-423) أعطى أهمية لتأثير العوامل العشوائية في إتجاه التنمية والتي قد غيرت مسار التاريخ في بعض الأحيان.

(6) أنظر Sirageldin (2001) بدأ هذا التطور "الرمزي" – "Symbolic Cultural Evolution" – منذ حوالي 10,000 عاماً.

أو الطبيعة البشرية، بل يرجع إلى تجمد جزء حيوي من ثقافة الأمة العربية، حال دون تطورها وتكيفها مع التغيرات البيئية والمعرفية. ويكفي العودة إلى مساهمة سيد قطب في توضيحه للعلاقة بين الشريعة والفقه، والتي تعتبر مماثلة للتقاطع المتصل: اللاعقلانية - العقلانية. ففي مساهمته، حذر قطب من عاقبة تجمد الفقه (العقلانية) في المجتمع الإسلامي، وبالتالي تجمد ثقافة وحيوية المجتمع. وهذا التوضيح له أهمية أساسية في مفهوم الثقافة وأبعادها التتموية ويحتاج إلى بعض الإسهاب.

فقد لخص قطب منظوره عن أهمية الفصل بين الشريعة والفقه كما يلي (قطب 1988، ص-50). (49).

"إن إعتبار إرتقاء الحياة هدفاً ثابتاً لا ينفى تطور الحياة نحو هذا الهدف، وإعتبار الإنسانية وشيجه متصلة ذات أهداف مترابطة لا ينفى حاجات كل جيل وأهدافه تتخذ شكلاً معيناً، يناسب ظروفه ووراثته ودوافع حياته ... فالنظرة الإسلامية ... تضع للغايات الحيوية والإنسانية الدائمة أصولاً ثابتة في الشريعة، وتدع للفقه الإسلامي تلبية الحاجات والأوضاع المتطورة المتجددة ... فالفقه الإسلامي من صنع البشر إستمدوه من فهمهم وتفسيرهم وتطبيقهم للشريعة، في ظروف خاصة، وتلبية لحاجات خاصة، وإستيجاء لأوضاع جيلهم الذي عاشوا فيه - فإنه ينبغي أن نضع في الإعتبار دائماً أن تشريعاتهم الفقهية كانت تلبية لحاجات زمانهم الواقعية".

وقد كان لهذا التحليل والتوضيح لوضع الشريعة والفقه في الإسلام أثر هام على مسار الفكر العالمي، وبالذات تطور الثقافة في أوروبا وشمال الألب. فقد أكد Strauss مثلاً في كتابه الهام عن "البحث الجديد للأسلوب العقلي في علم السياسة" (ص 221-224) على الدور المحوري الذي أداه الفلاسفة والعلماء العرب، وبالذات في فصلهم بين الشريعة والفقه، حيث أن الأخير قابل للتطور في تطوير العلوم والفلسفة والثقافة عامة في أوروبا القرون الوسطى، مما مهد الدخول في عهد الثورة الصناعية (7). فالفصل بين الشريعة والفقه، هو في واقع الأمر تمييز بين القيم ذات الطبيعة اليقينية الثابتة والجهود التوضيحية الخاضعة لأحكام المنهجية العلمية والقابلة للتطوير والتغيير، تبعاً لتراكم المعرفة وتغيرات البيئة. وقد أدى التطور الثقافي والسياسي والعلمي لهذا المفهوم إلى الطفرة الكبيرة في تقدم حضارة الغرب خلال القرون الأربعة الماضية، التي كانت نتيجتها الهيمنة العالمية الحالية للغرب: إقتصادياً وصناعياً وثقافياً ... ولكن تبني مفهوم الثقافة العلمية لم يتم فجأة أو بنفس السرعة للمجتمعات الأوروبية المختلفة حتى في نفس البلد. فتجمد فقه المعاملات التي عانى منها المجتمع الأوروبي قبل القرن الخامس عشر على حسب مقولة (Strauss) إستمر فترة طويلة بعضها إلى عهد حديث. فمثلاً كما يخبرنا (Barbu 1971: p. 8-9)

"لم يستطع الكثير من الفرنسيين في القرن السادس عشر لم يستطيعوا التفرقة بين "التفكير" و "الواقع"، وأمنوا بإمكانية تحول الحجارة يمكن أن تتحول إلى بشر، وأن الحيوانات تتصرف كالإنسان، وبالتالي وجب معاقبتها بالإعدام إذا لزم الأمر لسوء سلوكها".

إن تجمد الأسلوب العقلي في الثقافة يمنع تطورها ومشاركتها في التقدم العلمي والتقني الحديث بغض النظر عن منبعه. فالثقافة العلمية تنظر إلى الإنجازات العلمية كجزء من تراث عالمي لا يحتكر في مكان مولده. ولكن هذا الإنفتاح له مخاطره، خاصة على ثبات الهيكل الإجتماعي المحلي، خصوصاً في بيئة العولمة وثورة تقنية المعلومات الحديثة.

(7) Strauss, Leo (1989). The Rebirth of Classical Political Rationalism: An Introduction

الإنفتاح المعلوماتي والبيئة الخارجية

تبادل المعلومات – زمنياً عبر الأجيال أو أفقياً عبر المجتمعات، هو الأساس الحيوي لتطور الإنسان والحياة عامة، منذ نشأتها. ويمكن تتبع تقدم حضارات وثقافات الإنسانية بإقتفاء أثر الطفرات في تقنيات المعلومات عبر التاريخ من إستعمال قوة الملاحظة والذاكرة لتسجيل الأحداث والانتفاع بها، إلى إختراع الكتابة لتسجيل وتبادل المعلومات منذ حوالي 8000 عام، إلى طفرة آلة الطباعة في القرن الخامس عشر الميلادي، والتي وحدت منهجية تسجيل الأحداث ونشرها عبر الجماهير، إلى تقنية المعلومات الحديثة التي بدأت في القرن العشرين، بسرعتها ودقتها المذهلة وآلياتها السريعة التطور مثل الكمبيوتر والإنترنت وستاليت التلفاز والهاتف اللاسلكي المحمول، بجانب تقنيات الديجيتال الأخرى، التي غيرت نمط الحياة في أرجاء العالم.

والسؤال الذي يهمننا هو علاقة هذا التطور العلمي والتقني المعلوماتي بتطور الثقافة والتنمية وخاصة في الوطن العربي؟ فتقنيات المعلومات لها دوران أساسيان في تطور الثقافة والتنمية. الأول هو دورها كوسيلة (Medium) لحفظ ونقل وإستعمال المعلومات علمياً أو ثقافياً أو إجتماعياً أو إقتصادياً، وذلك تبعاً للمنهجية العلمية الحاضرة. والدور الثاني لتقنيات المعلومات في التطور الثقافي، الذي يعتبر أكثر مباشرة. فالتطور التقني في حد ذاته، له تأثير مباشر على التطور الثقافي والتنمية. وسوف نناقش هذا الدور المباشر لتقنيات المعلومات في الجزء الثالث من هذه الورقة.

هناك تخوف من أن الإنفتاح المعلوماتي يمكن أن يؤدي إلى ثقافة عالمية موحدة، وبالتالي تفقد المجتمعات تراثها وخصوصيتها الثقافية والإجتماعية. ولكن للإغلاق تكلفة عالية، فكما قال محمد عابد الجابري في مساهمته الحديثة⁽⁸⁾، أن الإنفتاح بثقة لصالح التنمية المستدامة في الوطن العربي، ولا يعني ذلك فقدان الثقافة العربية المميزة ما دام التعليم بنوعيته العالية وثقافته والحريات الشخصية مكفولة. ففي رأي الجابري أن نتيجة الإنفتاح المعلوماتي هو إفادة ثقافية للمنطقة والعالم أجمع. ومن الطبيعي أن تكون هناك شروط ضرورية يجب توفرها حتي تتحقق مقولة الجابري. وما دامت من هذه الشروط أن يكون عند مستقبلي المعلومات القدرة على التمييز بين الحق والباطل في معلومات عهد العولمة⁽⁹⁾.

وقد إستعملنا في عرضنا حتى الآن كلمة "تطور" في مراجعتنا للثقافة بدون توضيح معناها. فالثقافة في نظرنا ليست ظاهرة ساكنة أو متجمدة بل ديناميكية دائمة الحركة والتطور. فالثقافة الساكنة، بما في ذلك التوازن الإستاتيكي، هي ثقافة المتاحف أو الأثرية (Archocology) التي يحافظ عليها للدراسة أو لأغراض سياحية، فهي ثقافة الماضي الذي إنتهى عهده. وهنا يجب التأكيد على أن المحافظة على، ودراسة، ثقافات الماضي هي جزء أساسي من حيوية ثقافة الحاضر، وذات أهمية واضحة لإستقرار وتماسك المجتمع. ولكن هذا الجانب الثقافي لا يدخل في إهتمامنا الحالي. فإهتمامنا هو في أسباب وإتجاهات التطور الثقافي وعوامل تحركه (أنظر مثلاً: (Sirageldin(2001)). كما نود الذكر أن تفكيرنا في تطور الثقافة ليس مبنياً على تفسير تليولوجي (أي البحث عن غايات الطبيعة – Explanation with final cause) حيث تستبدل

(8) محمد عابد الجابري (1996) "التنمية البشرية والخصوصية الإجتماعية الثقافية: العالم العربي نموذجاً" في محمد عابد الجابري ومحمد محمود الإمام. التنمية البشرية في الوطن العربي: الأبعاد الثقافية والمجتمعية". اللجنة الإقتصادية والإجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(9) أنظر كأمثلة لعدم دقة المعلومات ومحاباتها (Herman and Chomsky (1988), Chomsky (1999 updated), Butt (2001).

منهجية "التوضيح والتفسير" بمنهجية "التبرير والتمني" كما يبدو الحال في بعض المساهمات (أنظر مثلاً: (Fukuyema و Harrison and Huntington (Eds.) .)

الثقافة أساسها الفلسفي وعوامل تطورها

إن الثقافة كفكرة مجردة تأخذ معانٍ كثيرة يصعب تعريفها بوضوح. فإذا أخذنا مثلاً تعريف اليونسكو (UNESCO) للثقافة الذي يقول بأن: "الثقافة هي كل مميزات المجتمع الروحية والمادية والذهنية والشعورية التي تعطي المجتمع طبيعته الخاصة"⁽¹⁰⁾ فإن هذا التعريف يبين أن الثقافة في معناها ووجودها تعتمد على وجود مجتمع إنساني. فالثقافة ظاهرة إجتماعية. ولكن المجتمع ليس له وجود في غياب مجموعة من البشر - ثابتة إلى حد ما جغرافياً وزمنياً - يشترك في أفكارهم ومعاملاتهم الشخصية المميزة، التي تعطي في مجموعها طبيعة هذا المجتمع الخاصة، ومن ثم ثقافته المميزة. ومع أن هذه العلاقة الثلاثية المترابطة بين المجتمع والثقافة وطبيعة الفرد تبدو بديهية، إلا أنها في حقيقة الأمر ليست بسيطة. فهي تحتاج إلى إيضاح دقيق، نظراً لأهميتها في معرفة الأسس الفلسفية التي تحدد الثقافة ومراجعة تطورها، وبالذات توضيح نغنيه عندما نقول أن الظاهرة التي نلاحظها هي ظاهرة مجتمعية أو ظاهرة ثقافية أو ظاهرة فردية، خاصة إذا كان الإهتمام هو في دراسة الواقع. ومما يزيد من صعوبة البحث أن تأثر هذه الظواهر بالعوامل الداخلية أو الخارجية هو ليس بالضرورة مماثلاً في نتيجته أو في الزمن اللازم لتكملة تطوره، هذا بجانب الترابط بين هذه الظواهر الثلاث والحاجة إلى منهجيات مختلفة لدراسة كل ظاهرة، حيث تمثل هذه الظواهر مجالات مختلفة من العلوم، تمتد من مُحددات العقيدة والقيم، إلى المعاملات الشخصية وتبادل المنفعة المادية والمعنوية، إلى التطور العلمي والتقني. وهذه مواضيع تحتاج إلى دراسات على مستويات مختلفة من التحليل، من مستوى الطبيعة الشخصية للأفراد، إلى مستوى التكيف الجماعي وتحديد العلاقات الإجتماعية والإقتصادية، إلى عملية تراكم المعرفة ونقلها عبر الأجيال وتطور العلوم والتقنيات وتطبيقاتها العملية.

فالمقولة أن التنمية هي أساساً عملية توسيع لإمكانات أو حريات البشر كما ذكر Sen مثلاً، أو أن التنمية محكومة بالوضع الجغرافي أو الموارد المتاحة كما ذكر إبن خلدون، ربما كانت على صواب. ولكنها بلا شك تحتاج إلى فهم أدق لحيوية وديناميكية وآليات تطور هذا المثلث الأساسي: المجتمع - الثقافة - طبيعة الفرد، الذي يمثل في ترابطاته مفهوم الطبيعة البشرية. ففي غياب هذا المفهوم، سنظل المساهمات المطروحة في مرحلة الإفتراضات أو التكهنات بلا تطبيق عملي واضح أو إيجابي. بل قد تعطي صورة منقوصة أو خاطئة عن إمكانات وإتجاهات التنمية. وهنا يجب التأكيد على أن جوانب ومعطيات هذا المثلث الحيوي ليست ثابتة، فالمجتمع (Society) والثقافة (Culture) وشخصية الفرد (Personality) هي في واقع الأمر تصورات لأفكار مجردة، قابلة للتطوير والتغيير. وبالفعل، فقد بدأت جوانب هذا المثلث الحيوي في الإهتزاز والتقلص.

فهناك تطور واضح في هيكل المثلث، حيث يلاحظ تقارب مستمر بين زاويتي المجتمع والثقافة، وهيمنة الأخيرة كما هو واضح من المساهمات الحديثة في العلوم الإجتماعية والتنمية، وخاصة في الربع الأخير من القرن العشرين. حيث برزت مقولة رأس المال الإجتماعي كتصور جديد في أدبيات التنمية، حيث يشمل جميع العلاقات المجتمعية (رسمية كانت أو غير رسمية) بما في ذلك القيم الأخلاقية كالإخلاص والصدق والصدقة، والتي يساعد وجودها على زيادة الثقة المتبادلة في المعاملات والعلاقات بين الأفراد والمؤسسات، التي يؤدي وجودها إلى زيادة كفاءة السوق وبالتالي الأداء الإقتصادي ونموه.

(10) أنظر

Iglisias (1999:21) "Culture is the whole complex of distinctive spiritual, material, intellectual and emotioanal features that characterize a society"

ويلاحظ أن إختيار اسم "رأس المال" الإجتماعي وتحديد دوره الإقتصادي يجعله، بما يحتويه من قيم مجتمعية، عاملاً من عوامل الإنتاج، يتبع في تقييمه محددات السوق، كما تتنوع ديناميكياته نفس منطق السوق: الإختيار الفردي طبقاً لموازنة السعادة والألم متحوّلة إلى مادية المكسب والخسارة. في هذا التصور أصبح هناك سوقاً للقيم تنظمه العلاقات الشخصية، بينما يتحول دور الدولة إلى زيادة الإستثمار في رأس المال الإجتماعي بسن وتطبيق القوانين اللازمة لتنظيم وإحترام المعاملات والعلاقات وخاصة السوقية منها، ما دام هذا الإستثمار يعطي عائداً صافياً في زيادة كفاءة السوق والنمو الإقتصادي. وهذا الدور "التنموي" للإستثمار الإجتماعي أصبح يحل مكان دور المجتمع في أدبيات التنمية. فالقيم والعلاقات الشخصية والمجتمعية في المجتمع التقليدي كانت مرتبطة بالإستقرار المبني على إحترام الوضع الطبقي وتوزيع الفرص والعائد، والتي تعتبر جزءاً من ناموس الحياة والعقيدة المهيمنة، التي تعطي المفهوم المجتمعي لطبيعة الحياة، والتي يضمن وجودها تواصل وثبات هذه العلاقات عبر الأجيال، وبالتالي الإستقرار الإجتماعي والسياسي الذي يهيء التربة الملائمة للتنمية بمفهومها المعاصر.

لكن يبدو أن هذا الدور التقليدي للمجتمع في عملية التنمية لم يعد محورياً أو مرغوباً في الوضع الحالي لمفهوم دور الإنسان في الحياة. فالإهتمام البحثي والسياسي الحديث بدأ ينتقل تدريجياً، من دراسة آليات العلاقات المجتمعية إلى بلورة دور الفرد وطبيعته الخاصة الإختيارية، من خلال التقدم السريع في علم النفس ومعلم الـنيرولوجيا (Neuroscience) والبيوتكنولوجي. وهذا التغيير في مفهوم طبيعة الحياة وبالتالي دور الإنسان فيها، ودور الأوضاع والهيكل المؤسسية اللازمة لتنظيمها، ليس هو التغيير الأول أو الوحيد في تاريخ البشرية. فقد كانت هناك طفرات عديدة في تاريخ الإنسانية، علمية وتقنية، وذات تأثير حيوي على مفهوم طبيعة الحياة، وبالتالي على الثقافة المهيمنة. وقد كانت هذه الطفرات نتيجة أساسية إن لم تكن حتمية للتقدم العلمي والتقني خاصة خلال القرون الأربعة الماضية، التي أدت، إلى تقنين المعاملات البشرية في وضع عالمنا المعاصر، بما فيها الثقافات والعقائد. فما هي آليات هذا التطور؟

والإجابة على هذا السؤال ليست سهلة أو معروفة يقيناً، فالعلاقة بين التقدم العلمي وتطور الثقافة ليست أحادية، بل هي في الواقع ثنائية الإتجاه ومتأثرة بعوامل وسيطة متداخلة، وتحتاج إلى وقت زمني لظهور آثارها. وفي إجابتنا على هذا السؤال سوف نركز على مناقشة المقولة التالية: "التقدم العلمي يؤدي إلى تقنيات جديدة للإنتاج والتوزيع والإستهلاك، مما يؤدي إلى تغيير هيكلية المجتمع ونمط الحياة، يتبعه توزيع جديد لإمتيازات وحرقات وإمكانات الأفراد والجماعات والمؤسسات. ولتبرير شرعية هذه التركيبة الجديدة وخاصة للرابحين من عمليات تصنيع وتسويق مخرجات التقنية الجديدة، نحتاج لمفهوم جديد لطبيعة الحياة، بحيث ينبع مفهومه من المفهوم المعرفي والعلمي للتقنية الجديدة، وبالتالي إلى تطور ثقافي يتماشى مع النظام الحياتي الجديد".

ويبدو أن الكثير من التطورات التقنية والثقافية الهامة في تاريخ البشرية إتبعته هذا النمط. كما يبدو أن طفرة عهد البيوتكنولوجي أو "الموجة الثالثة" الصناعية التي نعيش بدايتها تتبع نفس النمط. وفي بقية هذا الجزء من الورقة، سوف نتابع التأثير الثقافي لإختراع آلة الطباعة، التي تعتبر بداية الثورة الصناعية أو "الموجة الثانية" التي نعيش نهايتها. ثم نستعرض تأثير طفرة البيوتكنولوجي على ثقافة المستقبل.

من تقنية الطباعة إلى حسابات الـ DNA:

أدى إختراع جوهانز جوتنبرج (Johannes Gutenberg) لآلة الطباعة (Printing Press) في القرن الخامس عشر إلى ثورة كبرى في تقنية المعلومات بتأثير جوهري (Fundamental) على نمط الثقافة لأجيال عديدة. فقد أصبح بالإمكان إنتاج وتوزيع الأفكار والأخبار

والإنجازات العلمية بطريقة موحدة وبدقة عالية، وحفظها للأجيال القادمة خلال وقت قصير جداً مقارنة بالوقت الذي كانت تأخذه التقنيات السابقة لنقل وتوزيع المعلومات عن طريق الفم أو النسخ باليد، والتي لا تصل إلا إلى قلة من الناس. وقد أدى إختراع آلة الطباعة إلى تغيير أساسي في طريقة التفكير، ونمط المعاملات الاجتماعية والسياسية، وزيادة نسبة المشاركة الشعبية، وبالتالي مهدت الطريق للثورة الصناعية⁽¹¹⁾. فالطباعة كوسيلة فعالة لنقل وحفظ المعلومات، قد ساهمت في تنظيم العلاقات الاقتصادية، من خلال توحيد الإتفاقيات والمعاملات التجارية والمؤسسية، بما في ذلك معاملات البنوك والأوراق المالية على نطاق واسع وموحد، والتي يمكن اعتبارها بداية إدخال الشفافية في المعاملات الخاصة والعامة، والتي تعتبر من أسس كفاءة النظام الرأسمالي.

وبجانب إدخال الكفاءة في المعاملات الاقتصادية والاجتماعية، كان للطباعة تأثير مباشر ومحوري على نمط وتطور الثقافة الأوروبية، وذلك من خلال تقنياتها الجديدة المميزة، التي أدخلت مفاهيم جديدة لنمط ومنظور الحياة، مثل إدخال تقنية التجميع على خط الإنتاج (Assembly line)، الذي حول الإنتاج إلى حركة مستمرة منظمة، مما يستدعي تفصيل وهندسة الأجزاء التي تدخل في عملية التجميع بطريقة محكمة وموحدة – والتي يمكن تبادلها كقطع غيار. وبذلك أصبح لكل عامل من عوامل الإنتاج (بشراً كان أو آلة) مساهمة إنتاجية معروفة ومكان محدد ومخطط مسبقاً في خط الإنتاج، تبعاً لخطة إنتاجية كلية. وباختصار، وضعت تقنية الطباعة الخطوط الأساسية لنمط جديد لمنظور الحياة، تتناسب مع متطلبات العصر الصناعي الذي بزغ فجره في ذلك الوقت، وتجر بعد قرنين من الزمان. فهذه النظرة الجديدة لطبيعة الحياة، تعكس النمط التقني الذي مثلته آلة الطباعة، وفي نفس الوقت، تعطي الشرعية اللازمة لنقلة المجتمع من الوضع الإقطاعي في عهد الزراعة، إلى عهد الصناعة وحياة المدينة بطبقاتها الجديدة.

ويمكن تلخيص النظرة الجديدة لطبيعة الحياة في عصر الصناعة كما يلي: طبيعة غير عشوائية، في حركة مستمرة وكل أجزائها مرتبطة ومترابطة، لكل جزء دوره المرسوم والمحدد بتوقيت زمني دقيق في إطار كلي متناسق. فالعلاقة بين أفراد المجتمع والكيان الكلي (الكون) – تبدوا ظاهرياً كأنها عشوائية – حيث أن كل جزء (فرداً كان في علوم الحياة أو ذرة في علوم الطبيعة) تقرر مصيرها الذاتي بلا إعتبار للآخرين، وفي حقيقة الأمر – هذه الحركات الفردية المستمرة ليست عشوائية، بل أنها – إذا تركت لنفسها وأمرها – فإنها موجهة نحو ترتيب كلي أمثل وحتمي في إنتاجيته وعدالة توزيعه. هذا بالطبع هو المنظور الفلسفي الذي ينبع من نظريات إسحق نيوتن (Isaac Newton، 1642-1727) عالم الطبيعة المعروف ومكتشف ناموس الجاذبية والنور. وهو أيضاً نفس المنظور الذي تبناه آدم سميث (Adam Smith، 1723-1790)، حيث تلعب "اليد الخفية" نفس الدور الحتمي الذي يؤدي إلى تعظيم الرفاه، الجماعي أو توماتيكياً في رحاب السوق الحرة، كما ذكرنا سابقاً.

فالتوافق بين المفهوم العلمي ومفهوم الطبيعة يعتبر عاملاً هاماً، إن لم يكن ضرورياً لإعطاء الشرعية لهيكل المجتمع في عهد التقنية الحديثة، ولتثبيت العلاقات الشخصية والاجتماعية والسياسية التي تتبع من التطور التقني. فالعامل في مصنعه أو المزارع في مزرعته أو صاحب الأرض، أو منشئوا ومديروا المؤسسات الصناعية والتجارية – كل له دوره المرسوم ومساهمته الإنتاجية، ونصيبه في توزيع العائد لهذه المساهمات – تبعاً للمفهوم الجديد للطبيعة والذي يقرب في قبوله إلى العقيدة. وتتبع من هذه الديناميكيات ثقافة العهد التي تؤكد شرعية الوضع الاجتماعي والسياسي الجديد بمحاسنه وسيناته.

(11) لمزيد من التفاصيل عن تأثير إختراع ماكينة الطباعة على التطور التقني والثقافي في القرون الخمسة الماضية، أنظر: Eisenstein (1983), Rifkin

(175-179 : 1998-98) و (Crowley and Heyer, Eds. (1991)

وكما ذكر سابقاً، فإن المفهوم المهيمن لمعنى الحياة لا يعني ثباته إذا تغيرت عوامله الأساسية، التي تربط بين مفهوم العلم والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية. فمثلاً، خلال القرن الثامن عشر والتاسع عشر، كان التقدم المادي أسرع بكثير من التقدم الاجتماعي والسياسي. ولكن التقدم المادي السريع لم يتم دون تكلفة اجتماعية عالية. فقد جلب معه، من خلال المنافسة الحادة بين المؤسسات الصناعية والتجارية وإهتمام الحكومات بتراكم ثروة الدولة وقلة من الناس عدم الإهتمام برفاه الإنسان العادي، التعاسة والشقاء لجزء كبير من سكان العالم خلال هذه الفترة الزمنية، بما في ذلك أهل شمال الألب. وذلك نتيجة للأجور المنخفضة والتي لم تصل إلى مستوى الكفاف في أحيان كثيرة، وعدم الإهتمام برفاه العامل في مكان عمله أو محل سكنه، وبما في ذلك تشغيل الأطفال والنساء بطريقة تقرب إلى العبودية. ونظراً لإحتياج الرأسمالية، بطبيعة منهجياتها، إلى التوسع المستمر للبحث عن موارد وأسواق جديدة للإستثمار والإستهلاك، فقد بدأت حكومات شمال وغرب الألب حملاتها الإستعمارية في أنحاء العالم، بما في ذلك تجارة الرقيق. فهذا التطور الذي بدت فيه معالم القسوة وإنعدام العدالة، كان يتطلب منظوراً مختلفاً لمعنى الحياة ليعطي شرعية لنمط الحياة الصناعي بتركيبة الطبقة الجديدة، حيث أن هذا النمط يختلف جوهرياً عن منظور نيوتن المبني على الوفاق والتناسق بين الأجزاء والكل، والذي يمثل أسوأ ما تخوف منه سميث عن المفرزات السلبية لنظام الرأسمالية، كما ذكرنا سابقاً. فمنظور نيوتن وسميث لا يكفي لإعطاء الشرعية الكافية لهذا الوضع الثقافي والاجتماعي وتناقضاته.

وقد كان لمساهمة دارون (Charles Darwin, 1809-1882) عالم طبيعة الحياة المعروف ومؤسس نظرية أصل الفصائل (Origin of Species) الباع الأكبر في إعطاء الأساس العلمي والفلسفي لمنظور جديد لمعنى الحياة، الذي يعطي الشرعية اللازمة للنمط المجتمعي والسياسي الذي أفرزته رأسمالية هذا العهد. وتعتمد نظرية دارون إلى حد كبير، على ملاحظاته لمنهجية وآليات الرأسمالية الصناعية. فقد أسس دارون مفهوماً ميكانيكياً لطبيعة الحياة يعكس آلية التصنيع، حيث ساوى بين كفاح البشر في الصناعة وكفاح الطبيعة، وبذلك لعب الإنشقاق الطبيعي (Natural Selection) نفس الدور الذي تلعبه اليد الخفية، التي توجه الحياة إلى توازن الطبيعة.

(Natural Equilibrium) وبناءً على ذلك فإن ما يحدث في المصنع أو السوق عموماً هو "من طبيعة الأشياء".

وبالرغم من أن هنالك أكثر من مدرسة دارونية يختلف بعضها جوهرياً عما قصده دارون، حيث أكد الأخير على أهمية المصادفات والإحتمالات والتنوع في آليات التطور، في حين أن بعض مساهمات الدارونية الحديثة تميل إلى الحتمية. وبالرغم من ذلك، فإن تأثير الدارونية عموماً على الثقافة والسياسات كان وما زال قوياً. فبجانب إعطاء الشرعية لما كان يحدث للعمال داخل وخارج المصانع، فإنها أعطت الشرعية للحركات الإستعمارية كجزء من التطور الطبيعي، مما أدى بالتالي إلى العنصرية ومنهج الأوجينيكية بآثارها المؤلمة لثقافة الإنسانية عامة. فعلم الأوجينيكية (Eugenics) أو علم إصلاح أو تحسين النسل، الذي نشأ في أواخر القرن التاسع عشر، كان له تأثير قوي على الثقافة والسياسة في كل من أوروبا وأمريكا، وخاصة على السياسات الإنسانية المتعلقة بتنمية الموارد البشرية والهجرة. وربما أعطى الإقتباس التالي فكرة عن قوة وأبعاد هذه الحركة (12):

في يوم ما سوف نفهم أن الواجب الأساسي، والواجب الذي لا هروب منه للمواطن الصالح، أن يترك خلفه سلالته في العالم، وإننا لا بد أن لا نسمح لتكاثر

(12) أنظر (Rifkin (116-147)) لتفاصيل ومراجع في هذا الموضوع.

المواطنين بالنوعية الخاطئة. إن المشكلة الأساسية للحضارة هي التأكيد على زيادة الثمين مقارنة بالأقل ثمانية أو المضر من سلالة المواطنين. وهذه المشكلة لا يمكن معالجتها بدون إعطاء أهمية كاملة لتأثير الوراثة.... فالإهتمام يجب أن يوجه إلى إختيار النوعية الصالحة للتوليد. (أنظر Rifkin 1999:117)

وهذه هي كلمات تيودور روزفلت (Theodor Roosevelt) الرئيس الأمريكي السادس والعشرين. وبالرغم من التقدم المعرفي في القرن العشرين، فما زال للأوجينية وجود مباشر أو غير مباشر في ثقافة الغرب، وخاصة من خلال الدارونية الإجتماعية (Socio-Biology) وتفاعلها مع العلوم الحياتية، وخاصة التقدم في علم النيرولوجي⁽¹³⁾. فهناك تخوف، أن التقدم السريع في علم البيوتكنولوجي قد يبعث منظوراً جديداً للحياة والذي يؤكد ليس فقط على مصادقية منهج الأوجينية بل أيضاً على إمكاناتها العملية.

التطور الثقافي في قرن البيوتكنولوجي

كما أوضح التحليل السابق، كان للثورة الصناعية - خلال القرون الأربعة الماضية، تأثير حيوي على مفهوم الحياة وتطور الثقافة لتتماشي مع نمط ومفهوم الحياة في هذا العصر. فقبل عهد المكننة، كانت الكائنات الحية تعتبر كياناً كاملاً ومنتكماً. ولكن هذا المنظور تغير بعد إختراع الماكينة وخاصة بعد ظهور النظريات الدارونية، حيث أصبح الكائن الحي مُقسماً إلى أجزاء تتطور لكي تعطي الكائنات الحية - أفراداً كانوا أو جماعات - فرصاً أكبر لحياة طويلة وللتعايش والإستمرارية في بيئتهم. حيث تلعب المنافسة الحادة بين المجتمعات، دور القوة الدافعة لهذا التطور المستمر. فالمخلوقات الحية، في نظر دارون، هي مجموع الأجزاء التي تجمع على "خط الإنتاج الطبيعي" بغرض تكوين "آله مثالية" ذات كفاءة عالية تستحق البقاء. وهذا المنظور ينبع من منهجيات ونمط الثورة الصناعية، كما أنه لا يتعارض مع التطور العقائدي في الغرب في ذلك الوقت. والجدير بالذكر، أن التطور في منظور دارون، حيث يتم على مستوى الذرة أو (Molecular)، فإنه يتبع القوانين الحتمية لعلوم الكيمياء والطبيعة وليس بالضرورة قوانين علوم الأحياء التي تقل بها الحتمية. ولكن التقدم المعرفي في علوم البيوتقنية وتطبيقاتها العملية أعطى مفهوماً مختلفاً لطبيعة الحياة، ومن ثم بدأ البحث عن منظور ثقافي يعطي شرعية للوضع الجديد. فالمخلوقات الحية في منظور البيوتكنولوجي ليست كياناً متكاملًا كما كان الوضع قبل الماكينة، وليست أجزاءً تجمع على خط الإنتاج كما هو الوضع بعد الماكينة، بل هي شبكة من الإتصالات والإرشادات بين جزيئات في غاية الدقة (Neurons & Genes)، والتي تتم بسرعة مذهلة مؤدية إلى تغيير مستمر في تكوين وطبيعة الكائن الحي، وهذا التغيير يتم أيضاً بسرعة مذهلة. فالحياة في منظور البيوتقنية ليس لها وجود ملموس، بل هي في واقع الأمر ترتيبية إتصالات أو سلسلة

وحدث (Chain of events) يربطها الوقت والمكان، ويمكن إعادة ترتيبها أو زرعها لتغيير إمكانات الكائن الحي. وبذلك تنعدم الحدود بين فصائل الكائنات الحية. ولربما أعطى هذا المنظور شرعية للنظرة الفرنسية في القرن السادس عشر، التي حاکمت وعاقبت الحيوانات لأخطائها، كما سبق ذكره. فيبدو أن إنسان القرن الواحد والعشرين قد حاز على قدرة لم تتح من قبل في تاريخ البشرية، لتطویر الكائنات الحية بما فيها الإنسان ذاته، وهذه بالطبع مسؤولية لا يستهان بها. فالتقدم السريع في علم البيوتكنولوجي قد مكن العلماء، ليس فقط من معالجة الأمراض وتحسين الإنتاج الزراعي، بل التحكم في نوعية المخلوقات الحية وتطویرها إلى مخلوقات ذات صفات جديدة، اعتماداً على إهتمامات الباحث، الأهداف السياسية أو المجتمعية، أو متطلبات السوق. ومع أن تأثير المنظور الجديد على تطور الثقافة لم يأخذ

⁽¹³⁾ يأتي الذكر هنا إلى النداء بحمّية الصراع بدلاً عن الحوار بين الثقافات، وبالذات الغربية - الإسلامية - الصينية (أنظر مثلاً: Huntington 1993). وهذه تكنولوجية ذات أبعاد ثقافية وسياسية خطيرة، حيث لا تقبل تعدد الثقافات في حين تحدد التطور نحو ثقافة مثالية.

بعد وضعه النهائي، فإن اتجاه مساره أصبح واضحاً، وهو أن يترك للسوق تحديد مجالات هذه التقنية اعتماداً على المنافسة الحرة وتعظيم الربح. وبلا شك، فإن نمط التطور الثقافي في قرن البيوتكنولوجي سوف يعتمد إلى حد كبير على نجاح هذا التسويق.

فبالرغم من وجود صعوبات ومقاومات لعملية تسويق البيوتكنولوجي، حيث يعتبر الكثير من العلماء وبعض المفكرين أن إنتاجات البيوتكنولوجي ترتبط بمعنى الإنسانية ولا يجب أن تترك لحكم السوق فقط ليحدد مسارها، إلا أن الاتجاه نحو التسويق يسير في خطوات سريعة. نظراً لأهمية هذا الاتجاه وتأثيره على تطور الثقافة عالمياً وعربياً، فسوف نتابع بعض المراحل التي تمر بها عملية تسويق البيوتكنولوجي، التي بدأت منذ حوالي عقدين من الزمان وهي كما يلي (14):

- التقدم العلمي والتقني والذي يعطي الإمكانية لفصل وتثبيت تحديد الهوية (Identify)، وإعادة تجميع عوامل الوراثة (الجينز Genes) لأغراض إقتصادية، وقد تم ذلك.
- منح إمتيازات إحتكارية على العمليات "الجينية" المذكورة أعلاه ومعالجاتها المختلفة، مثل (Organs, Genetically engineered tissues, Cell lines)، مما يعطي السوق اليد العليا في تطور علم البيوتكنولوجي والتجارة في منتجاته. وقد تم ذلك أيضاً.
- وجود العولمة يعطي شركات "صناعة الحياة Life Companies" سلطة واسعة على منتجات أساسية لحياة البشر في مختلف أنحاء العالم، مثل الإنتاج الزراعي والأدوية وصناعة الطب عموماً، بجانب خصوصيات أو مميزات المخلوقات الحية. وهذا في مرحلة التكوين.

- رسم حوالي 100,000 من الجينات، التي تمثل التكوين الجيني للإنسان (Human Genome) الذي يعتبر خطوة عملاقة لفهم خصوصيات الإنسان، ومن ثم إمكانات تغيير هذه الخصوصيات. وهذا التطور قد بدأ بالفعل لتمييز وعلاج الكثير من الأمراض والسلوك الشخصي.

- تطور الكمبيوتر كوسيله وآليه أساسية للتحكم في الإتصالات وتنظيم صناعة البيوتكنولوجي. وقد أصبح ذلك حقيقة.
- وضوح منظور جديد لمعنى الحياة وبروز ثقافة جديدة تعطي الشرعية لهذه التقنية الجديدة: منهجيتها، توزيع إنتاجها وعائدها، وإفرازاتها السلبية والإيجابية. وهذا في دور التكوين أيضاً.

خاتمة وملاحظات عن الثقافة والتنمية في الوطن العربي

تدل النظرة التاريخية التي تبينها في هذه الورقة، على أنه خلال عدة قرون من الزمن نبعت ثقافات مختلفة نتيجة للتقدم العلمي والتقني، بدءاً من عصر الزراعة (الموجة الأولى)، إلى عصر الصناعة الميكانيكية والكيمائية (الموجة الثانية)، إلى عصر البيوتكنولوجي (الموجة الثالثة التي تبرز حالياً). وكما رأينا، فقد أعطت كل موجة مفهوماً جديداً لطبيعة الحياة ولتطور ثقافي يتماشى مع هذا المفهوم الجديد، ويعطي الشرعية لنمط الحياة وتوزيع فرصها التي تبرز في زمن التقنية المعاصرة. ولكن هذه الحركة التاريخية لا تعني أن التطور الثقافي قد شمل بالتساوي كل أجزاء المعمورة. فما زالت مجموعات كبيرة من الناس في مراحل تطويرية مختلفة، بعضها يعيش ثقافات ما قبل عصر الصناعة، وبعضها يعيش ثقافة الموجة الثانية، بينما تمر مجموعات أخرى بمرحلة التطور إلى عصر البيوتكنولوجيات، وكل بمفهومه عن طبيعة الحياة وعقائده الروحانية.

(14) أنظر (Rifkin:p 8-9).

وقد أدى عدم المساواة في التطور التقني والثقافي بين الأمم، إلى تقسيم العالم إلى مجموعات إعتياداً على تطورها التقني، مثل: مجموعة متقدمة (Developed) ومجموعة غير متقدمة (Developing)، أو مجموعة "عالم أول" ومجموعة "عالم ثالث"، ثم وصف هذه المجموعات بطريقة تحتاج إلى الدقة، بأنها حضارات (Civilizations) مختلفة⁽¹⁵⁾: الحضارة الغربية، الصينية، الإسلامية أو العربية، مع تجاهل المنبع الموحد التي نشأت منه هذه الحضارات، بينما يقود هذا التوزيع الوصفي إلى نتائج سلبية للتقدم الحضاري والثقافي العالمي.

في مساهمات حديثة، إعتبر بعض الباحثين أن هذه المجموعات، مع أنها تمر بمراحل تطويرية وإنتقالية، إلا أنها تمثل حضارات ثابتة ومختلفة عضويًا عن بعضها البعض، وبالتالي فإنها لا بد أن تتصارع على حد هذه المقولة (أنظر هامش 13 لبعض المراجع). وهذه المقولة تعتبر في نظرنا، تحليلًا وإستنتاجًا خاطئًا وذو خطورة. حيث أنها تخلط بين المجتمعات التي تمر بمراحل تطور ثقافي وتبحث عن طرق للتوافق بين المنهجية العقلانية والسمات الروحانية، وبين المجتمعات التي تقرض ثقافتها أو حضاراتها بالعنف والقوة على الآخرين إعتياداً على نظرة تليولوجية، تومن بأن ثقافتهم الراهنة هي نهاية المطاف، حيث أنه ليس في الإمكان أبدع مما كان. وهذا الخلط المنهجي ونداء الصراع الذي يصاحبه، يمنع التطور الثقافي والحوار بالحسنى الذي يؤدي إلى نشر السلام والرفاه في أرجاء العالم. بينما يقود هذا الخلط والنداء بالصراع إلى إستتبات ثقافات تبنى على الكراهية والعنف وتـرجع بالبشـرية إلى مقولـة الأوجينيقية (Engenics)، وإلى آليات العنف التي ميزت عهود ما قبل التطور الثقافي الرمزي (Pre-symbolic Cultural Evolution).

فما هو وضع ومستقبل الثقافة والتنمية في الوطن العربي، في هذه التطورات التاريخية والتقنية والثقافية، وخاصة في ضوء الوضع الحالي للبيئة العالمية؟ والإجابة على هذا السؤال تحتاج إلى إسهاب وتحليل مفصل لا تسمح به المساحة المحددة لهذه الورقة. ونكتفي هنا كخاتمة بتقديم بعض الملاحظات التي يمكن بلورتها في أربعة أسئلة محورية، ونحاول الإجابة عليها في صيغة حوار مفتوح.....

السؤال الأول : ما هي المرحلة التقنية التي يمر بها الوطن العربي؟

نقاط الحوار: الوطن العربي لا يمثل وحدة متجانسة تمر بنفس المرحلة التقنية. فبعض الأقطار العربية ما زالت في مرحلة الزراعة، بثقافتها وتقنياتها، بينما يعتمد البعض اعتماداً شبه كلي على موارد غير متجددة بثقافة مختلفة وتحتاج إلى توضيح لاحقاً، كما يعتمد البعض الآخر على علاقات تجارية ومالية بلا قاعدة عريضة إنتاجية صناعية مستدامة. وهذا الإختلاف موجود بين الأقطار العربية وفي داخلها، وكل له منظوره الخاص نحو طبيعة الحياة، كما ذكرنا سابقاً، وذلك بالرغم من هيمنة العقيدة الإسلامية والعقائد الروحانية الأخرى. فمنظور الطبيعة، وبالتالي التطور الثقافي، كما ذكرنا سابقاً، يختلف بإختلاف المرحلة التقنية التي تعيشها المجتمعات العربية. ويمكن القول أن العالم العربي لم يدخل بعد الموجة الصناعية الثانية. وربما كان الإستعداد أكبر للموجة الثالثة.

السؤال الثاني : ما هو منظور الطبيعة وتطور الثقافة العلمية وعلاقة ذلك بالمرحلة التقنية التي يمر بها الوطن العربي؟

نقاط الحوار: إن دخول المجتمعات والأقطار العربية مرحلة الموجة الصناعية الثانية يستدعي وجود ثلاثة عوامل ضرورية :

⁽¹⁵⁾ ونعني بحضارة الإنتاج المادي خلال فترة زمنية معينة نتيجة لتطور الثقافة وتفاعلها مع البيئة الطبيعية والإجتماعية.

ومن جانب آخر، فإن وضع المنطقة الجيوبوليتيكي والمميز يضيف إلى الطابع الخاص للثقافة العربية سمات تشوبها درجة عالية من الترقب وعدم الإستقرار، وعدم الثقة في المستقبل. فهذا الجو الثقافي، غير المستقر ينمي الشعور بأن الخيارات المتاحة هي خيارات رد فعل، حيث يصبح المنظور السائد قصير الأجل حتى في معالجة القضايا الأساسية في الوطن العربي، والتي تحتاج بطبيعتها إلى تخطيط ومعالجات طويلة الأجل، حيث تصبح المعالجات لهذه القضايا الأساسية آنية في منهجيتها ومنظورها. إن التحدي الذي تواجهه المنطقة هو أن لا تصبح هذه العوامل الخارجية مقيدة للمسيرة، وذلك بخلق الأرضية المناسبة لتطور ثقافي بلا خوف أو ترقب.

وأخيراً فإن التطور الثقافي في الوطن العربي نحو ثقافة عدم الإستقرار وعدم الثقة في المستقبل هو نتيجة طبيعية للنمط الحالي لتطور النظام السياسي العالمي والذي يفتقر وجود حكومة عالمية تتسم بالعدالة والشفافية والذي يؤيد تعدد الحضارات والثقافات وتفاعلها عن طريق الحوار وليس الصراع. فيبدو أن مستقبل العالم يحتوي على مراحل شاقة وطويلة – لا بدّ من عبورها للوصول إلى نمط تنموي عالمي عادل ومفهوم أفضل لمعنى الحياة ووضع الإنسان في هذا المفهوم.

ونود أن نؤكد على أن تواجد واستدامة علاقة إيجابية بين التطور الثقافي والتنمية يعتمد أساساً على وجود توازن بين طموح الأفراد بشخصياتهم واهتماماتهم المتباينة، وإمكانات السبق الفردي، وبين متطلبات وتماسك المجتمع بقيمه وترابطاته ودرجة سيطرة الحكومة ونحن نعتبر أن المحافظة على هذا التوازن الحيوي، خاصة من البيئة الحالية للعولمة بقيمتها التي تركز على التقدم المادي والتي تعتمد على العنف والصراع للوصول إلى أغراضها وحلّ الخلافات بين المجتمعات البشرية في غياب قانون عالمي عادل قابل للتنفيذ، هو التحدي الكبير الذي يقابل البشرية من الأجيال القادمة.

ويبدو أن العنف البدائي مازال جزءاً أساسياً من طبيعة البشر. وربما كانت محاولات المجتمعات لعلاج هذا العنف الطبيعي من خلال التعليم من جهة، ومن خلال إشغال الأفراد والمجتمعات في أنواع الرياضة التنافسية العنيفة في بعض الأحيان من جهة أخرى، لها تأثير ناجح جزئياً في التحكم في هذا العنف البدائي، خاصة على مستوى البيئة المحلية. ولكن هذه الاستراتيجيات لا تبدو ناجحة، إن لم تكن فاشلة على مستوى المجتمع العالمي. ويشهد على ذلك حروب القرن العشرين وما نشهده من صراعات دامية في بداية القرن الحالي. فكما أوضح برتراندرسل (1996) Russe، أنه بلا شك يعتبر نمط أخلاقي غريب وغير مقبول أن تنتهي مباراة كرة قدم، على سبيل المثال، بأن يعدم أو يموت جوعاً أفراد الفريق المغلوب؟ ولكن هذا هو ما يبدو "طبيعياً" في النمط الحالي للعلاقات الدولية، بما في ذلك النداء يشعلون صراع الحضارات وذلك بغض النظر عن ضعف منهجية هذا الشعار ونجوحه إلى "خلق حافظاً طبيعياً" للبحث عن عدو لنتحى عليه اللائمة، تماماً كما كان الحال في عهود الهمجية.

المراجع العربية

الإمام، محمد محمود (1996). "الأبعاد المجتمعية للتنمية البشرية"، في الجابري والإمام: 91-151.

الجابري، محمد عابد و محمد محمود الإمام (1996). "التنمية البشرية في الوطن العربي: الأبعاد الثقافية والمجتمعية" سلسلة دراسات التنمية البشرية، رقم (2) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الأمم المتحدة (151 صفحة).

على، عبد القادر علي (2000 - أ)، "مراجعة كتاب: التنمية صنو الحرية"؛ مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثالث، العدد الثاني.

على، عبد القادر علي (2000 - ب)، "مراجعة كتاب: ثروة وفقير الأمم: لماذا البعض بهذا الثراء والبعض الآخر بهذا الفقر؟"؛ مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد الثاني، العدد الثاني.

قطب، سيد (1988). "نحو مجتمع إسلامي". القاهرة: دار الشروق (152 صفحة).

المراجع الإنجليزية

Audi, Robert, General Editor (1999/1995 Second edition). The Cambridge Dictionary of Philosophy. Cambridge, UK: Cambridge University Press. [1001].

Al-Ebraheem, Yousef and I. Sirageldin (2001). "Budget Deficit, Renewable Resource Gap, and Human Resource Development in Oil Economies". In I. Sirageldin (ED), Population Challenges in the Middle East and North Africa: Towards the 21st Century. London, UK and Cairo Egypt: I.B. Tauris and AUC Press.

----- (1996). Authority and the Individual. Florence, KY: Routledge.

Barbu, Zevedei (1971). Society, Culture and Personality. New York: Schocken Books. [183].

Boulding, Kenneth (1958). The Skills of the Economists. London, UK: Hamish Hamilton. [193 pages].

Cassirer, Ernst (1944). An Essay on Man. New Haven and London. Yale University Press. [237 pages].

Collinson, Diane (1990/1987). Fifty Major Philosophers: A reference guide. London and New York: Croom Helm Ltd. [170 pages].

Dasgupta Partha and I. Serageldin (Eds. 2000). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D. C: The World Bank. [424 pages].

Diamond, Jared. (1999). *Guns, Germs and Steel: The fates of human societies*. NY: W. W. Norton & Company. [480 pages].

Eatwell, John and Lance Taylor (2000). *Global Finance at Risk*. New York: The New Press. [258 pages].

Eisenstein, Elizabeth L. (1983). *The Printing Revolution in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press

Fukuyama, Francis (1999). *The Great Disruption*. New York: A Touch Stone Book/ Simon & Schuster. [354 pages].

Harrison, Lawrence E. and Samuel P. Huntington, (Eds. 2000). *Culture Matters: How values shape human progress*. New York: Basic Books. [347 pages].

Hayek, F. A. (1955). *The Political Ideal of the Rule of Law*. National Bank of Egypt Fiftieth Anniversary Commemoration Lectures. Cairo, Egypt: National Bank of Egypt. [60 pages + notes].

Ibn Khaldoun (1978/1967). *The Mugaddimah: An introduction to history*. Translated from the Arabic by Franz Rothenal, abridged and edited by N. J. Dawood. London and Henley: Routledge and Kegan Paul. (465 pages).

Johnson, Harry G. (1965). *The World Economy at the Crossroads*. London, UK: Oxford University Press. [106 pages].

Landes, David S. (1999/1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W.W. Norton & Company. [658 pages].

Magee, Bryan (1971). *Modern British Philosophy*. Oxford, UK: Oxford University Press. [287 pages]

Mills, J. S. (2000/1989). *On Liberty and Other Writings*. [Edited by Stefan Collini]. Cambridge: Cambridge University Press. [289 pages].

Morgan, James, Ismail Sirageldin and N. Baerwaldt (1966). Productive Americans. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press. [546 pages].

Rifkin, Jeremy (1998). The Biotech Century: Harnessing the Gene and Remaking the World. New York: Jeremy P. Tarcher / Penguin Putman. [271 pages]

Russell, Bertrand (1972/1945). A History of Western Philosophy. New York: Simon and Schuster. [895 pages].

Said, Edward W. (201). “The Clash of Ignorance”, Feature Story, in The Nation, October.

Sen, Amartya (2000). Development as Freedom. New York: Anchor Books – Random House Inc. [366 pages].

Shweder, Richard. (2000). “Moral Maps, “First World” Conceits, and the New Evangelists”. In Harrison and Huntington: 158-177.

Sirageldin, I. (2000). “Elimination of Poverty: Challenges and Islamic Strategies.” *Islamic Economic Studies*, Vol.8, No. 1, October: 1-18.

Sirageldin, I. (2001). “Human Development in the 21st Century: An Evolutionary Perspective.” In *Our Fragile World*. Forerunner to the UNESCO-EOLSS. Paris and London: UNESCO-EOLSS.

Strauss, Leo (1989). The Rebirth of Classical Political Rationalism: An Introduction to the thought of Leo Strauss. Selected and introduced by Thomas L. Pangle. Chicago and London: Chicago University Press. [285 pages]

Toynbee, Arnold (1946/1947). A Study of History. New York London: Oxford University Press. [617 pages].

UNDP (1999). Human Development Report 1999. New York: Oxford University Press. [262 pages]

Williams, Bernard (1983). Ethics and the Limits of Philosophy. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. [230].

دور مصفوفة التحليل الرباعي في إعداد استراتيجيات
البرامج البحثية: دراسة فرضية لمؤسسة بحثية في دول
مجلس التعاون الخليجي

محمد حمود الحمود
يوسف يعقوب السلطان
سلوى عبدالله المقاطع

دور مصفوفة التحليل الرباعي في إعداد استراتيجيات
البرامج البحثية: دراسة فرضية لمؤسسة بحثية في دول
مجلس التعاون الخليجي

محمد حمود الحمود*
يوسف يعقوب السلطان**
سلوى عبدالله المقاطع***

ملخص

يتطلب التخطيط للبحث العلمي وجود استراتيجية فاعلة عالية الكفاءة، تواكب في أنشطتها ونتائجها خطط التنمية الوطنية. فبالإضافة إلى توفر الموارد المادية والبشرية المناسبة، تحتاج المؤسسات العلمية إلى العديد من آليات التخطيط والإدارة لمساندة الإدارة العليا في اتخاذ قراراتها المناسبة في الوقت المناسب. تستعرض هذه الورقة أهمية التخطيط الاستراتيجي في مؤسسات البحث والتطوير، ملامح ضعف التخطيط للبحث العلمي في دول مجلس التعاون الخليجي، تحليل البيئة الداخلية والخارجية، العوامل الاستراتيجية لمؤسسات البحث والتطوير، الاستراتيجيات البديلة، وتطبيق نظام مصفوفة التحليل الرباعي (SWOT Matrix) على مؤسسة بحثية في مجلس التعاون (وهي معهد الكويت للأبحاث العلمية بصفته المؤسسة الوحيدة في الكويت المعنية بالبحث العلمي التطبيقي والقيام بأبحاث ذات علاقة بقطاعات المجتمع المختلفة كالصناعة والبتترول والزراعة والمياه). وقد خلصت هذه الورقة إلى نتيجة مفادها بأن نجاح مؤسسات البحث العلمي والتطوير في أداء المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها يستوجب تفاعلها السليم مع البيئة المحيطة بها من خلال تفعيل دور التخطيط الاستراتيجي المستند إلى نظام مصفوفة التحليل الرباعي لهذا الغرض.

**The Role of SWOT in Developing Research and Development
Strategy: Application to Research Institution in GCC**

**Mohammed H. Al-Homoud
Yousuf Al-Sultan
Salwa A. Al-Mouqati**

Abstract

Research and Development (R&D) is considered one of the main pillars of progress and development. In order to be effective, research institutions need to have a proper strategy that would facilitate the management of R&D. The present paper focuses on the importance of strategic planning in any R&D organization with a reference to the case of research institutions in the Arab Gulf

* رئيس مكتب التسويق وإدارة المشاريع - معهد الكويت للأبحاث العلمية

** مساعد المدير العام - معهد الكويت للأبحاث العلمية

*** باحثة مشاركة - دائرة التكنولوجيا الحيوية - معهد الكويت للأبحاث العلمية

Cooperation Council (GCC) countries. The paper illustrates the application of the SWOT (Strength, Weakness, Opportunities and Threats) matrix to the case of the Kuwait Institute for Scientific Research (KISR). We argue that the success of any R&D institution depends on the interaction with its outside environment via prompt activation of a strategic planning based on the SWOT system.

مقدمة

دلت الدراسات على أهمية الدور الذي يلعبه البحث العلمي والتطوير في تنمية قطاعات المجتمع المختلفة، والتعويل عليه باعتباره الأساس لأي رفاه إجتماعي ورخاء إقتصادي للمجتمعات. وعليه، فقد اهتم العديد من الاقتصاديين والمتخصصين في سياسات البحث العلمي بإبراز أهمية الأبحاث الأولية في الجامعات والابتكارات التقنية الناتجة عن مؤسسات البحث والتطوير في زيادة معالم الإنتاجية لأي مجتمع (Bhalla and Fluitman, 1985).

ومع ظهور التغيرات الهيكلية المطردة في الاقتصاديات القومية والعالمية وازدياد معالم عدم التأكد أو الريبة (Uncertainty)، وتعقد التنبؤ (Forecasting) في البيئة المحيطة بالمؤسسات، فقد أجمعت هذه المؤسسات على الأخذ بالتنبؤ كوسيلة لعلاج عدم الوضوح، وأصبح لزاماً إتباع أسلوب التخطيط وتوجيهه نحو البيئة الخارجية (إجتماعية، سياسية، قانونية، اقتصادية، حكومية، دولية، الخ). إذ أن المتغيرات البيئية التي تنشأ خارج المؤسسة تؤدي إلى تغير حتمي في المسار العام لهذه المؤسسة. ويتجسد نجاح هذه المؤسسة أو فشلها إلى حد كبير في القدرة على إيجاد درجة عالية من التوافق بين أنشطتها وبين البيئة المحيطة بها (السيد، 1993). وقد قدم التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning) بضعة مؤشرات لمفاهيم وعمليات تسهم في تفهم الاحتياجات والقوة المؤثرة فيها، إلى جانب تكوين إطار لتحديد المصادر وتوليد وتقييم البدائل الاستراتيجية في مختلف المنظمات والمؤسسات.

يعتبر التخطيط الاستراتيجي بشكل عام وظيفة ومسئولية المديرين على كافة المستويات في المؤسسة. ومع ذلك فإنه من البديهي اختلاف مسؤوليات التخطيط التي يتحملها المدبرون باختلاف نوع المؤسسة والمستوى الإداري. لذا فإنه لا يوجد نظام واحد للتخطيط الاستراتيجي تلترم به وتتبناه كل المؤسسات. إلا أنه من الضروري اقتراح نظم للتخطيط الاستراتيجي يناسب خصائص كل مؤسسة على حده. وطالما أن المنظمات تختلف بعضها عن البعض، فإن ذلك يستدعي اختلاف نظم التخطيط أيضاً، حيث يوجد اختلاف في منهجية العمل بين المؤسسات الخاصة والعامة الربحية منها وغير الربحية. وعلى الرغم من ذلك فهناك سمات عامة مشتركة لنظم التخطيط المختلفة. ويمكن تحديد التخطيط الاستراتيجي من خلال أربعة جهات نظر وعلى النحو التالي (Steiner, 1979)؛ من حيث الأثر المستقبلي للقرارات، ومن حيث أن التخطيط الاستراتيجي عملية مستمرة، ومن حيث اعتباره فلسفة إدارية وأخيراً من حيث كونه نظاماً متكاملًا.

وفيما يتعلق بالتفريق بين التخطيط الاستراتيجي وغيره من أنماط التخطيط المختلفة، فقد أفاد (Steiner, 1979) بأن التخطيط الاستراتيجي يختلف عن غيره من أنواع التخطيط فيما يلي:

- (1) إن التخطيط الاستراتيجي لا يهدف إلى اتخاذ قرارات مستقبلية فالقرارات تتخذ فقط في الوقت الحاضر. فالتخطيط للمستقبل يتطلب الاختيار بين بدائل الأحداث التي قد تقع مستقبلاً، ولكن القرارات التي تتخذ في ضوءها تتم فقط في الوقت الحاضر، وعندما تتخذ هذه القرارات فإنه ينجم عنها آثار طويلة الأجل.
- (2) إن التخطيط الاستراتيجي ليس هو التنبؤ بالمستقبل وتحديد ما يجب عمله لتحقيق التنبؤات فحسب، بل يتجاوز التنبؤات الحالية للمنتجات والأسواق، للإجابة على تساؤلات جوهرية:
- ما هو موقعنا في مجال النشاط الاقتصادي؟
 - ما هي أهدافنا الرئيسية؟
 - متى تصبح منتجاتنا الحالية متقدمة؟
 - هل يتزايد حجم السوق أم يتناقص؟
- (3) إن التخطيط الاستراتيجي ليس محاولة لعمل نسخة طبق الأصل من المستقبل، فهو لا يعني إعداد مجموعة من الخطط وحفظها لحين الاستخدام في المستقبل عندما تجد الحاجة إليها، بل يجب مراجعة الخطط الاستراتيجية على نحو دوري، قد تكون هذه المراجعة سنوية، ويجب أن يكون التخطيط الاستراتيجي مرناً، بحيث يتكيف مع ظروف البيئة المتغيرة.
- (4) ليس بالضرورة أن يتضمن التخطيط الاستراتيجي إعداد مجموعة خطط تفصيلية معقدة ومتشابكة.
- (5) إن التخطيط الاستراتيجي ليس بديلاً للحدس والقدرة على الحكم.
- (6) إن التخطيط الاستراتيجي ليس مجرد تجميع لخطط أو تقديرات مستقبلية لموازنات.

وعليه فإن التخطيط الاستراتيجي يعتبر عاملاً هاماً لمؤسسات البحث والتطوير، وذلك لما يسهم به في الحد من الريبة، ولدوره الفاعل في تنسيق مختلف الأنشطة البحثية في مؤسسة ما لتحقيق الأهداف المتوخاة منها. كما أنه يسهم في إيجاد آلية لتحديد المتطلبات المستقبلية ومراقبة الظروف والتغيرات الداخلية والخارجية لمواكبة أولويات وأهداف المؤسسات البحثية. وفي معظم الأحيان، لا يخلو التخطيط الاستراتيجي من تحديات وصعوبات قد تواجه المخططين وصانعي السياسات، لا سيما في الدول النامية، وذلك لغياب مثل هذا التخطيط أصلاً، أو تطبيقه بصورة هامشية إن وجد. وقد اقترح العديد من المفكرين والباحثين نماذج وآليات حديثة لرسم الاستراتيجيات خلال عملية التخطيط الاستراتيجي التي تساهم في تعزيز نوعية القرارات الاستراتيجية، إذ أفاد (David, 1997; Bryson, 1995; Weihrich, 1982; Hungner and Wheelen, 1997) أن مصفوفة التحليل الرباعي SWOT Matrix (القوة Strengths، الضعف Weaknesses، الفرص Opportunities والتحديات Threats) من أكثر الآليات شيوعاً واستخداماً، ذلك لما تتضمنه من أمور وعوامل لا توجد في آليات أخرى ينبغي الاستناد إليها في التخطيط الاستراتيجي كتضمن مقومات البيئة المحيطة بالمؤسسة إضافة إلى عناصر تخطيطية أخرى بهدف الإجابة عن السؤال: إلى أي مدى قد تتجح خطة ما عند تعرضها لجملة من القوى المؤثرة في البيئة المحيطة الحالية والمستقبلية؟

ولا غرو في أن يساهم تطبيق هذه المصفوفة في تحقيق الأهداف المتوخاه من مؤسسات البحث العلمي والتطوير، في دول مجلس التعاون الخليجي، وعلى سبيل المثال معهد الكويت للأبحاث العلمية، ذلك لما يقوم به من أبحاث ذات علاقة بالصناعة وقطاعات المجتمع الأخرى بدولة الكويت وخارجها. وسنستعرض في هذه الدراسة تطبيق هذه المصفوفة (دراسة حالة) في

إعداد استراتيجيات الأبحاث لهذا المعهد، لتبيان الجوانب الواجب اتخاذها في الاعتبار عند إعداد مثل هذه الاستراتيجيات.

وتجدر الإشارة إلى أن معدي هذه الورقة قد قاموا بإعداد دراسة تفصيلية للمعهد (باللغة الإنجليزية) عن التخطيط الاستراتيجي بوجه عام، وآلية مصفوفة التحليل الرباعي على وجه الخصوص، وتحديد المتطلبات الأساسية لإجراء مثل هذا النمط من التخطيط الفاعل لمؤسسات البحث العلمي والتطوير مع استخدام معهد الكويت للأبحاث العلمية كمثال إفتراضي لبيان أهمية هذه الآلية عند تقييم البرامج الاستراتيجية للأبحاث (AL-Homoud and AL-Sultan, 2000).

آليات تحليلية للتخطيط الاستراتيجي

لقد بين بورتر (Porter, 1987) أن التخطيط الاستراتيجي في معظم المنظمات لم يساهم في تطوير "التفكير الاستراتيجي". لذلك فإنه من الجراة بإمكان إفتراض القول بأن تكرار استخدام هذه الآليات والأدوات هو الحل الوحيد لهذه المعضلة. إلا أن هذه الآليات تساعد على تطوير التفكير الاستراتيجي لدى الأفراد والمؤسسات. إذ أن استخدام بعض من الآليات المنتقاة يعود بالنفع الكبير على عملية التخطيط. وعلى الرغم من عدم تضمين أو شمول كل الآليات، إلا أن بعضاً من الكل هو الأهم مثل (Webster et al., 1989):

- آليات لاستخدام التفكير الحرج: تحت مثل هذه الآلية المدراء على إمعان النظر في كل من المحاسن والمساوى، لعرض وتحليل وجهات نظر مختلفة، ومن ثم لإعداد مناقشات مدعمة بالحجج والبراهين لدعم التوصيات.
- آليات لتشجيع المدراء على التركيز في الحقائق: (أنا أعلم/ ضد أنا أفكر، أنا أشعر، أنا مؤيد). هذا النوع من الآليات يساعد المدراء على اتخاذ قرارات بناء على معلومات موثقة عن المؤسسة وبيئتها العاملة.
- آليات تساعد المدراء على فهم الحالات وعدم الاكتفاء بشرح الأمور: يتطلب السؤال لماذا؟ تحليلاً كمياً ونوعياً. ويولد ذلك بالمقابل نظريات مستخلصة من ملاحظات (تجريبية) وليست بديهية أو وليدة خبرة فقط.
- آليات تساعد على نشر مفهوم صارم ومنظم لحل المشاكل وإيجاد حجر الزاوية للتخطيط الاستراتيجي. يستدعي هذا النوع من الآليات الحاجة إلى قليل من المتخصصين في حل المشاكل والكثير من قناص الفرص، إذ أن العديد من المدراء لديهم الخبرة في حل المشاكل إلا أنهم يفتقرون إلى المعرفة والقدرة على تحديد واستغلال الفرص المتاحة بصورة منظمة.
- آليات تبين الحاجة إلى تطوير وتطبيق معايير لاتخاذ القرار عند تحليل البدائل ومن ثم اختيار أفضل المتاح منها، حيث يساعد تطبيق المعايير على الحد من التأثير الشخصي والمحاباة والتأكيد على استخدام نفس المقاييس عند الحكم على كفاءة ومواءمة الاستراتيجيات البديلة.
- آليات لتطوير حالة الاستعداد (be prepared attitude)، فمن خلال عملية التخطيط الاستراتيجي يستطيع المدراء التعامل مع أو تقييم موضوعين أو بدلين في آن واحد من حيث التكلفة ومن حيث المؤامة بين المتطلبات الاستراتيجية للمنظمة والإمكانات المتاحة. وفي كل هذه الظروف والمعطيات يغدو النقاش حول المنافسة جلياً واضحاً، إذ أن النقاش الجاد والمقنع يركز بصورة رئيسية على الحقائق الدامغة والتحليل المنطقي والترتيب الدقيق للمخرجات. وبصورة أخرى، فإن حالة الاستعداد هي نتيجة طبيعية للاستخدام الأمثل والأكفاً لآليات التخطيط الاستراتيجي.

أهمية التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات البحث والتطوير

يلعب التخطيط الاستراتيجي دوراً هاماً في مؤسسات البحث والتطوير، وذلك من خلال تحديد الفوائد المرجوة من آليات التخطيط الاستراتيجي. ويجب النظر أولاً إلى الخصائص التي تجعل الإدارة الاستراتيجية فعالة وفق معطيات البيئة المحلية المحيطة بالمؤسسة. وقد بين (Steiner, 1979) أن " التخطيط الاستراتيجي له دور فاعل في اتخاذ القرار وتفحص الخبرات البديلة والمتاحة لانتقاء أكثرها توافقاً مع الغايات الأساسية للمؤسسة ومع قواعد الموارد والفرص المتاحة". ومن البديهي أن التخطيط الاستراتيجي إذا ما تم تطبيقه بأساليب صحيحة فإنه سوف يملأ الفراغ الناجم عن عدم إتقان التخطيط السليم في مؤسسات البحث العلمي، بغية تحسين أدائها ورفع إنتاجيتها العلمية والبحثية، وزيادة مدى انسجامها مع ما تحتاجه خطط التنمية وقطاعات الإنتاج والخدمات من معارف جديدة لتطويرها.

للتخطيط الاستراتيجي فوائد كثيرة تطرقت لها العديد من الدراسات المتعلقة به، إلا أن هذه الفوائد في حالة التخطيط للبحث العلمي تبدو ذات أهمية قصوى للاحتياجات الخاصة لمؤسسات البحث والتطوير. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

- إيجاد آلية فعالة لتحديد الاحتياجات الضرورية والملحة، عند تحديد أولويات الأبحاث العلمية
- تنظيم الوحدات المختلفة في المؤسسة البحثية للتخطيط والعمل بفاعلية مترابطة.
- اقتراح آلية فعالة لتحديد استخدام الموارد المحدودة بكفاءة، إضافة إلى فاعلية توزيعها حسب الاحتياجات الضرورية والملحة.
- زيادة فاعلية وكفاءة مؤسسات البحث والتطوير، من خلال إدخال بعض آليات التخطيط في نظام المؤسسة.
- استخدامه كأداة لإصلاح نظام الإدارة والتطوير والإداري، والاستغلال الأمثل للطاقات الموجودة في المؤسسة البحثية وليس من أجل إعادة هندسة الأعمال بالكامل.
- له قابلية المرونة والتركيز لمعالجة عدة قضايا تتعلق بالبحث والتطوير في نفس الوقت. وبالإمكان تعديله/تفصيله لمواءمة الحالات التي تواجه المؤسسات البحثية.

ملامح ضعف التخطيط للبحث العلمي في دول مجلس التعاون الخليجي

إن العديد من المؤسسات العلمية والتقنية العربية تم إنشاؤها انطلاقاً من اعتبارات تتعلق بالعلاقة بينها وبين البيئة المحيطة بها وحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أنشئ بعضها في الغالب بصرف النظر عن أي اعتبارات اقتصادية، وإنما انطلاقاً من نظرة وحيدة الجانب تقوم على أساس أن إنشاء هذه المؤسسات الحديثة المنقولة عن الدول الغربية سوف يساعد على تحقيق التنمية، وإن ما تنتجه من أطر ومعارف علمية وتقنية سوف ينتقل مباشرة إلى ميادين الإنتاج، ويؤدي إلى تطوير قاعدته العلمية والتقنية، ودفعها إلى الأمام. هذا، بينما أهملت تقدير حاجات الأنشطة الاجتماعية، أي مقدار الطلب على منتجات العلم والتقانة. والأهم من ذلك أنها أهملت أيضاً القدرة العلمية والتقنية لهذه الأنشطة المستحدثة على توليد العلم والتقانة من خلال الممارسة العملية وما تقتضيه من روح الابتكار (لجنة استراتيجية تطوير العلوم والتقانة في الوطن العربي، 1989).

ورغم أهمية البحث العلمي ودوره الفعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هنالك العديد من المعوقات التي تحد من تطور وتقدم مؤسسات البحث والتطوير في الدول العربية ومن بينها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، التي تواجه عدة مشاكل في البحث العلمي غالباً ما تكون متشابهة. وعندما يتم التدقيق في الوضع الراهن للبحث والتطوير في دول المجلس، يمكن تلمس ملامح ضعف عديدة تجمع هذه الدول، من أهمها:

- عدم وجود استراتيجية واضحة ومتكاملة للبحث والتطوير، مما نتج عن ذلك تغيير مستمر في منهجية البحث والتطوير. وقد زاد الأمر تعقيداً غياب دور المؤسسات الحكومية المسؤولة عن التخطيط ومراقبة أداء هذه المؤسسات.
- تدني نسبة ما تنفقه الدول النامية على البحث والتطوير حيث لم تتجاوز 1% من الناتج القومي، في حين تتراوح هذه النسبة بين 2-3% في الدول الصناعية المتقدمة. أما نسبة الدعم المالي للبحث والتطوير في الدول العربية ومن ضمنها دول مجلس التعاون فهي منخفضة جداً حيث أنها لم ترق إلى نفس النسبة في الدول النامية ولم تتجاوز ما نسبته 0.29%. وقد أوصى اجتماع الأمم المتحدة الذي عقد في المغرب عام 1979 للوزراء المسؤولين عن تطبيق العلوم والتكنولوجيا بضرورة دعم البحوث والتطوير في الدول النامية بما لا يقل عن 1% من الدخل القومي بحلول التسعينات، وذلك من أجل الإبقاء على جدوى وفعالية نظم البحث والتطوير (يوسف السلطان، 1998).
- عدم جاذبية بيئة البحث العلمي في دول المجلس لأغلبية الباحثين الأكفاء الأجانب، إضافة إلى البيروقراطية المتفشية في مؤسساته البحثية مما سبب عزوف الكثيرين منهم عن المنطقة.
- إفتقار أصحاب القرار والتخطيط إلى أهمية الوعي بخصوصيات البحث العلمي واحتياجاته ومدى الاستفادة من نتائج البحث والتطوير، حيث أن الاستثمار بالبحث العلمي يؤدي ثماراً على المدى الطويل لا تكاد تكون مرئية لصانعي القرار السياسي.
- ضعف وغياب التنسيق بين مؤسسات البحث والتطوير والقطاعات المستفيدة من نتائج البحوث، مما نتج عنهما زيادة في الفجوة بين الآليات المنفذة لخطط تلك المؤسسات البحثية مما أدى بالتالي إلى ضعف التخطيط السليم من جهة والقطاعات المستفيدة منه من جهة أخرى.
- ضعف تخطيط وتنمية العنصر البشري المحدود في المؤسسات البحثية، أدى إلى فقدان نوعية وكمية الباحثين في مجالات البحث والتطوير.
- الاختلال الهيكلي بين وفرة الموارد الطبيعية وندرة الموارد البشرية، حيث أن معظم دول المجلس تتميز بوفرة الموارد الطبيعية، وتعاني في الوقت ذاته من نقص في الكوادر البحثية المدربة ونقص في المعرفة والتقنية المناسبة، مما يؤثر على أداء المؤسسات البحثية، وينعكس بالتالي على التنمية الشاملة.
- محدودية أو غياب دور القطاع الخاص في تمويل مؤسسات البحث العلمي، حيث أن الممول الرئيسي لهذه المؤسسات في دول المجلس هو الحكومات، إذ أن أنشطة البحث والتطوير كثيفة رأس المال ومكلفة ولا يمكن تمويلها دون تدخل مباشر من الدول.
- ضعف أو غياب التخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى شيوع التخطيط قصير المدى بصورته الشاملة على مستوى دول المجلس لا سيما المتعلق بالجوانب الصناعية والاقتصادية وخطط البحث العلمي. ناهيك عن أن عدم انتهاج أسلوب التخطيط السليم للعمليات البحثية وإعداد الاستراتيجيات المناسبة يصعب من عملية الإدارة الاستراتيجية لتحديد الأولويات وتوجيه الموارد. وهذا بطبيعة الحال يدخل نوعاً من الريبة والارتباك في توجيه البرامج البحثية ومسار المؤسسات البحثية.

إن هذه الملامح والحقائق تحتم مراجعة واقع البحث العلمي في المنطقة وإعداد الدراسات اللازمة لذلك، ووضع الخطط الاستراتيجية المناسبة لطبيعة ونوعية الضعف في التخطيط الوافي والفعال، بحيث يكون للتخطيط أهداف وغايات مرسومة، ومغادرة مقولة التخطيط من أجل التخطيط فقط. كما يجب أن تكون الخطط الاستراتيجية للبحث العلمي مرتبطة باحتياجات دول المجلس، فالبحث العلمي وافد جديد على بيئة غريبة عنه، وبالتالي فإنه لا يمكن التعامل معه بنفس الأسلوب أو الطريقة المتبعة في الدول المتقدمة أو الشركات الخاصة، لأن البحث العلمي له خصوصياته التي يجب مراعاتها عن إعداد الخطط.

تحليل البيئة الداخلية والخارجية

يرجع النجاح في مجال البحث والتطوير في مؤسسات البحث العلمي بوجه عام إلى نجاح المديرين في إيجاد طرق للتكيف مع البيئة المتغيرة والمؤثرة عليها، حيث يهتم المديرون بأساليب تقييم البيئة الداخلية والخارجية التي تعمل في إطارها المؤسسة. وإذا ما تم تحليل وتقييم الوضع الحالي بعناية فسوف تتبلور لدينا قائمة دقيقة تمثل الفرص والتهديدات (البيئة الخارجية) وأوجه القوة والضعف (البيئة الداخلية). وهذه المعلومات ستفيد بدورها في مراجعة رسالة المؤسسة وأهدافها، وتحديد أهدافها طويلة الأجل، والتوصل إلى برامج استراتيجية. وبمعنى آخر فإن تحليل الفرص والتهديدات وأوجه القوة والضعف الخاصة بالمؤسسة يؤدي إلى اقتراح استراتيجيات مناسبة تقوم على أساس معايير معينة، وهذا يتطلب جمع الكثير من البيانات أثناء التحليل. وتعتبر هذه الخطوة هامة وضرورية في عملية التخطيط الاستراتيجي، مما حدا ببعض مؤسسات الأبحاث بأن تبدأ عملية التخطيط بتحليل البيئة الداخلية والخارجية (إسماعيل السيد، 1993).

وهناك الكثير من المتغيرات البيئية التي تواجه المسؤولين عن التخطيط الاستراتيجي في المؤسسات البحثية. وترتكز أهمية تحليل هذه المتغيرات في عدة مناحي منها: معرفة الفرص المتاحة أمام المؤسسة لإستغلالها والتهديدات التي ينبغي على المؤسسة تفاديها. لذا، فإن دراسة جانبي القوة والضعف في المؤسسة تهدف أساسا إلى محاولة زيادة قدرتها على العمل بفاعلية لتعزيز جوانب القوة وتقويم جوانب الضعف. ويتجلى التحدي أمام المسؤولين عن هذه المؤسسات في كيفية تحويل جوانب القوة إلى مزايا تنافسية تستطيع بواسطتها مواجهة التهديدات الداخلية والخارجية.

إن التحليل الاستراتيجي لأوجه القوة والضعف والفرص المتاحة والتهديدات لمؤسسات البحث والتطوير يتطلب دراسة المعلومات والبيانات المتعلقة ليس بالبحث العلمي فحسب، بل وفي البيئة المحيطة بالبحث العلمي والباحثين. وهناك أمور كثيرة يجب التطرق إليها خلال عملية التحليل وربطها ببعضها البعض للوصول لتصور واضح لصاحب القرار لوضع الاستراتيجيات المناسبة. وفيما يلي تعريف لهذه المصطلحات مع بعض الأمثلة المتعلقة بمؤسسات البحث والتطوير:

القوة (Strengths-S): وهي قدرات وحالات إيجابية داخل المؤسسة البحثية قد تكون ذات إيجابيات لتمييز المؤسسة عن سائر المؤسسات الأخرى لإنجاز الأهداف والغايات. ومن أمثلة أوجه القوة للمؤسسة البحثية: الخبرة البحثية المتراكمة، وجود المعرفة التقنية، التجهيزات المخبرية، إمكانية التمويل الداخلي للنشاطات البحثية، الفاعلية في تطبيق نظام المصفوفة، وجود نظام معلوماتي فعال، الخ.

الضعف (Weaknesses-W): وهي حالات سلبية داخل المؤسسة البحثية وصعوبات قد ينتج عنها أو نتج عنها تحدٍ وتعقيدات أو فشل المؤسسة في تحقيق أهدافها. وأوجه الضعف هي عكس أوجه القوة، وقد تشمل الضعف في مجالات بحثية أو مالية أو بشرية أو إدارية. ومن أمثلة أوجه الضعف في المؤسسة البحثية عدم وجود أولويات لبرامج الأبحاث، عدم القدرة على فهم إحتياجات العميل وأولوياته، نقص في بعض الخبرات المطلوبة، لوائح وأنظمة طويلة ومعقدة، ضعف في التدريب، تدهور الروح المعنوية للباحثين، غياب النظام التخطيطي المناسب،..... الخ.

الفرص المتاحة (External Opportunities-O): وهي الفرص الموجودة خارج المؤسسة ذات الطابع المشجع لاقتناصه أو العمل من أجله والذي يساعد المؤسسة على إنجاز أهدافها المرسومة أو يزيد إن أمكن ذلك. ومن أمثلة الفرص المتاحة لمؤسسات البحث والتطوير: وجود طلب على نوعية معينة من الأبحاث، تسخير جهود البحث لحل مشكلات لأطراف محلية أو إقليمية، التعاون أو التكامل مع مؤسسات بحثية محلية وإقليمية ودولية الخ.

التحديات (External Threats-T): وهي المعوقات التي قد يشكل وجودها أو تأثيرها عبئاً على أداء وتطور مؤسسات الأبحاث حالياً أو مستقبلاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ومن أمثلة هذه المعوقات: نقص تمويل المشاريع التعاقدية من قبل الجهات المستفيدة من البحث العلمي أو الممولة له، وجود منافسين محليين أو خارجيين، بطء في تسويق المشاريع، زيادة القوة السياسية المؤثرة على البحث العلمي من جهات ذات نفوذ، تغييرات تقنية سريعة، تغير في قوانين الدولة المؤثرة على البحث العلمي، عدم وجود أولويات واضحة على مستوى الدولة لاختيار مجالات الأبحاث،..... الخ.

العوامل الاستراتيجية الداخلية والخارجية لمؤسسات البحث والتطوير

يعتمد تطور أنشطة البحث العلمي والتطوير، في أضيق الحدود، على عوامل عديدة أخرى خارج نطاق المنظور العلمي مثل: التمويل، حجم العمالة المؤهلة، نظام الأجور والمزايا والعلاوات، الموارد المخبرية وغير المخبرية، التقدير المعنوي والتشجيع، إلخ. أما المعرفة التقنية ومنتجاتها فتعتمد وعلى نطاق واسع، على أهواء الزبائن، متطلبات الجمهور، المستوى الاقتصادي والسياسي للدولة وعلى النظم والقواعد والقرارات الحكومية (Millet, 1990). ولا مرأى في أن يكون لهذه العوامل الداخلية والخارجية تأثير ووقع على أداء وتطوير مؤسسات البحث العلمي والتطوير. وعليه، فإنه يتوجب على القائمين على عملية التخطيط الاستراتيجي في هذه المؤسسات الأخذ بالاعتبار ودراسة تلك العوامل بتأن وتمعن. وفيما يلي استعراض لبعض عوامل التحليل الرباعي (القوة، الضعف، الفرص والمخاطر) لمؤسسات البحث والتطوير (Al-Homoud and AL-Sultan, 2000):

القوة وتمثل في :

- توافر المعرفة العلمية.
- تراكم وتنوع خبرة الأبحاث.
- التمويل الذاتي لبعض المشاريع الرئيسية.
- علاقات محلية وعالمية متميزة.
- التميز والقيادة في بعض المجالات.
- مصادر مالية وبنية تحتية ملائمة.
- تقدير وقناعة الممولين والمستفيدين من المؤسسة البحثية.
- مهارات تسويق متميزة.
- برامج أبحاث ذات أولوية للمجتمع.
- إدارة فاعلة ومتميزة.
- مصدر لنشر المعرفة التقنية.

الضعف، ويتمثل في :

- غياب سياسة أو استراتيجية معلنه للبحث العلمي والتطوير.
- قصور الفهم والعمق الإداري للمدراء.
- نقص في المهارات وعدم القدرة على المنافسة.
- ضعف عملية التسويق.
- عدم وجود موارد بشرية ومادية كفوة.
- قصور في تطبيق الاستراتيجيات.
- إنعدام القدرة على تمويل النشاطات البحثية والتطويرية اللازمة.
- عدم فهم واستيعاب متطلبات وألويات الممولين.
- تعقيدات روتينية ومطولة في إعداد المشاريع.
- صعوبات في الحصول على عقود لمشاريع أبحاث.
- غياب عملية التخطيط الفاعل.

الفرص، ويمكن إجمالها بما يلي :

- إمكانية التعاون مع قطاعات المجتمع ومؤسساته المختلفة.
- إيجاد مجالات بحثية جديدة.
- تنفيذ مشاريع لأبحاث ذات مردود إقتصادي وإجتماعي.
- تعاون مع منظمات بحثية لنقل التقنية المتاحة في الأسواق.
- تنوع المستفيدين والممولين.
- التعاون مع مؤسسات أخرى في انجاز أنشطة بحثية مشتركة.

التحديات:

- عدم إدراك الممولين لأولويات البحث العلمي.
- نسق غير ثابت للتمويل البحثي والتطويري من الممولين.
- نقص الدعم الحكومي للبحث والتطوير.
- المنافسة من المنظمات البحثية والتطويرية (داخليا وخارجياً).
- احتمال تناقص القيمة العلمية للبحث والتطوير المطلوبة من قبل الممولين.
- صعوبات في فهم دور البحث والتطوير في المجتمع.
- صعوبة الاحتفاظ بالكوادر العلمية ذات الكفاءة العالية.
- فرض الممولين والعملاء لشروط صارمة مقابل دعمهم.

الاستراتيجيات البديلة

تقوم مؤسسة الأبحاث بعد تحليل بيئتها الخارجية بتحديد الفرص والتهديدات التي تواجهها في مجال أعمالها. يلي ذلك تحليل بيئتها الداخلية من خلال تقييم أنشطتها الوظيفية والإدارية، وذلك للوقوف على جوانب القوة والضعف لديها. ويساعد هذا النوع من التحليل في الوصول إلى عدد من الاستراتيجيات البديلة التي تتناسب مع ظروف المؤسسة.

وعليه، فإنه سوف يتوفر للإدارة العليا عدد من البدائل الاستراتيجية، عليها الاختيار منها ما يلائم ظروفها. يوضح الجدول رقم (1) البدائل الاستراتيجية المتاحة أمام الإدارة العليا. من هذا الجدول يتضح أن هناك أربعة مجموعات أساسية من الاستراتيجيات تحتوي كل واحدة منها على عدد من الاستراتيجيات البديلة. فالمجموعة الأولى تتضمن الاستراتيجيات العامة للمنافسة تشمل: إستراتيجيات القيادة في التكليف، وإستراتيجية التمايز، وإستراتيجية التركيز على قطاع سوقي محدد. أما المجموعة الثانية فهي، الاستراتيجيات الموجهة إلى تحقيق نمو محدود وتضم: إستراتيجية إبقاء الوضع على ما هو عليه، وإستراتيجية النمو البطيء. والمجموعة الثالثة، هي مجموعة إستراتيجيات النمو التوسعية وتتضمن هذه المجموعة كلاً من: إستراتيجية التركيز على مجال نشاط معين، والاستراتيجيات المختلفة للتنويع، وإستراتيجية الاستثمار المشترك. وأخيراً فإن المجموعة الرابعة هي مجموعة الاستراتيجيات الانكماشية التي تشمل كلاً من: إستراتيجية التشذيب، وإستراتيجية المنظمة الأسيرة، وإستراتيجية التخلص من بعض مجالات النشاط، وإستراتيجية التحول، وإستراتيجية التصفية.

يتوافر عادة لمؤسسات الأبحاث عدد لا نهائي من البدائل الاستراتيجية. فكل مؤسسة يمكنها عمل توليفة من هذه الاستراتيجيات تتلائم مع رسالتها وأغراضها وأهدافها، بما يتناسب مع نتائج تحليل بيئتها الخارجية والداخلية. وينبغي على الإدارة أن تقوم بالاختيار من بين عدد

من التوليفات الممكنة للاستراتيجيات. والواقع أن عملية الاختيار للتوليفة المثلى من الاستراتيجيات (أو للاستراتيجيات المثلى) هي عملية شاقة تحتاج إلى نوع من التفكير والتحليل المتمعن. ويتطلب هذا الاختيار وجود عدد من الآليات والمعايير التي يمكن استخدامها في تقييم البدائل الاستراتيجية المتاحة أمام المؤسسة.

ومن نافلة القول الجزم بعدم وجود ما يسمى بالاستراتيجية المثلى التي تصلح لجميع مؤسسات الأبحاث، أو لذات المؤسسة في مواقف مختلفة. بيد أن هنالك إستراتيجية مثلى لمؤسسات معينة في ظروف معينة، وفي وقت محدد. فإذا ما تغيرت الظروف (البيئة المحيطة) التي تعمل في ظلها تلك المؤسسة فإن الاستراتيجية قد لا تعد كما كانت من قبل إستراتيجية مثلى. ويتطلب تحديد الاختيار الاستراتيجي قيام المؤسسة بتحليل الأداء الخاص بعملها الحالي والمتوقع في المستقبل. وقد يكون التحليل على مستوى المؤسسة، أو على مستوى نشاطات الأعمال.

وتستعين الإدارة لغرض التحليل بعدد من الأدوات، يطلق عليها اسم أساليب التحليل. وسوف نتطرق إلى أحد هذه الأساليب المهمة في الجزء التالي لاستخدامها في مؤسسات البحث والتطوير.

جدول رقم (1) الاستراتيجيات البديلة المتاحة للمؤسسات

الاستراتيجيات الانكماشية	استراتيجيات النمو التوسعية	استراتيجيات النمو المحدود	الاستراتيجيات العامة للمنافسة
1- إستراتيجية التشذيب.	1- إستراتيجية تركيز مجال النشاط.	1- إستراتيجية إبقاء الوضع على ما هو عليه.	1- إستراتيجية القيادة في التكاليف.
2- إستراتيجية المنظمة الأسيرة.	2- إستراتيجيات التنوع.	2- إستراتيجية النمو البطيء.	2- إستراتيجية التمايز.
3- إستراتيجية التخلص من بعض الأنشطة.	3- استراتيجية الاستثمار المشترك.		3- إستراتيجية التركيز.
4- إستراتيجية التحول.			
5- إستراتيجيات التصفية.			

المصدر: إسماعيل محمود السيد (1993) - الإدارة الاستراتيجية: مفاهيم ومجالات تطبيقه.

نظام مصفوفة التحليل الرباعي (SOWT Matrix)

إن العصف الذهني للبيئة الخارجية والداخلية للمؤسسة سوف ينتج عنه قوائم تمثل التحليل الرباعي (SWOT)، بيد أن هذه القوائم قد لا تكون مترابطة أو ذات علاقة بانئة من خلال جهد منظم لربط هذه القوائم بعضها ببعض، وقد لا تشكل هذه القوائم أهمية مجدية لا سيما في توضيح إختيار السياسات والاستراتيجيات الأساسية التي تواجه المؤسسة. لذلك يتوجب ربط أوجه القوة والضعف والفرص المتاحة والتهديدات بطريقة معينة ومنطقية. يتمثل ذلك في استخدام نظام المصفوفة للتحليل الرباعي (Wehrichy, 1982). إذ يساعد هذا النظام على رؤية المتغيرات المهمة والمؤثرة على الاختيار الاستراتيجي كونه يمثل إطار عمل أساسي للتحليل المنظم الذي يسهل عملية مطابقة أو مواءمة التهديدات والفرص المتاحة من جهة مع أوجه الضعف والقوة للمؤسسة من جهة أخرى. وهناك خطوتان أساسيتان يجب اتباعهما عند إعداد الاستراتيجيات والتصورات الضرورية عند تطبيق نظام مصفوفة التحليل الرباعي على مؤسسة بحثية بدول مجلس التعاون، وهو كما هو مشار إليه سابقاً معهد الكويت للأبحاث العلمية:

الخطوة الأولى: في هذه الخطوة يتم إعداد جدولي عوامل استراتيجيات كل من البيئة الداخلية والبيئة الخارجية وهما جدولي 2 و 3 على الترتيب، ويتبع في هذه الخطوة ما يلي:

- 1- تحديد وتوضيح الأهمية النسبية للعوامل الاستراتيجية المؤثرة على المؤسسة البحثية، وذلك باستخدام مقياس الوزن بين (صفر-1) لكل عامل بيئي. وفي ظل هذا المقياس فإن إعطاء العامل البيئي قيمة قدرها "صفر" يعني أنه لا يمثل أي أهمية، وإعطاء درجة قد تصل إلى "1" يعني أن هذا العامل البيئي له أهمية قصوى للمؤسسة، وحاصل جمع هذه الأوزان لكل عوامل البيئة الداخلية أو الخارجية يساوي 1.
- 2- إعطاء كل عامل استراتيجي درجة من مقياس (1-5)، لتعبر عن مدى تأثيره على عمل المؤسسة. إن إعطاء العامل قيمة قدرها "5" يعني أن له تأثيراً هاماً، وتتناقص هذه الأهمية كلما قلت الدرجة، متوسط الوزن الإجمالي هو "3".
- 3- عند ضرب الأهمية النسبية للعامل الاستراتيجي للوزن بمدى تأثيره على المؤسسة، يتم الحصول على قيمة كل عامل استراتيجي تمثل وزنه أو أهميته بالنسبة للمؤسسة. وفي ضوء الدرجة الفعلية التي يحصل عليها المتغير، يمكن تحديد أولويته وتفسير أهميته وتأثيره بالنسبة للمؤسسة.

إن اختيار العناصر الاستراتيجية (الداخلية والخارجية) يتطلب تشكيل لجنة من ذوي الاختصاص في المؤسسة البحثية، تضم أشخاصاً من ذوي الخبرة من خارج المؤسسة لهم علاقة مباشرة بالنشاطات البحثية، كالعلماء الرئيسيين أو المستفيدين أو الممولين الأساسيين من جمهور المؤسسة (Main Stakeholders)، ويتم تحديد العناصر الرئيسية التي تؤثر على عمل المؤسسة البحثية من خلال العصف الذهني (Brain Storming) وإعطاء وزن وقوة لتأثير كل عنصر هام من العوامل الاستراتيجية.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، وكما هو موضح في الجدول رقم (2) حيث أن تطابق أبحاث معهد الكويت للأبحاث العلمية مع احتياجات الدولة (ق4) لا تعتبر قوة رئيسية مؤثرة في الحصول على مشاريع تعاقدية وتمويل خارجي، إلا أن هذا العنصر قد حصل على وزن إجمالي مقداره (0.20) من إجمالي الوزن الكلي للعوامل الداخلية. بيد أن العامل الاستراتيجي الداخلي للقوة (ق3) والمتعلق بكون المعهد المؤسسة البحثية الوحيدة للبحث العلمي التطبيقي في دولة

الكويت، يعتبر قوة أساسية يعتد بها عند وضع الاستراتيجيات المناسبة، حيث حصل على وزن إجمالي يساوي (0.75) من إجمالي الوزن الكلي للعوامل الداخلية. ومن حالات الضعف التي تم تحليلها يتبين أن (ض₁) والمتعلقة بغياب استراتيجية لأولويات الأبحاث في المعهد هي من أقوى حالات الضعف حيث حصلت على وزن إجمالي قدره (0.60). ولكن (ض₂) الخاصة بتفعيل إجراءات الموافقة على مشاريع الأبحاث لم تثبت أنها المصدر الرئيسي لضعف المعهد حيث حصلت على إجمالي وزن قدره (0.10).

علاوة على ذلك وعلى سبيل المثال أيضاً، فإن جدول (3) الخاص بالعوامل الاستراتيجية الخارجية يبين أن حاجة الصناعات البترولية في الكويت إلى أنشطة البحث العلمي والتطوير من الفرص المتاحة ذات الأهمية القصوى (ف₁)، وهذه تعتبر فرصة كبيرة على المعهد استغلالها، حيث قيمت هذه الفرصة المتاحة بوزن إجمالي قدره (1.00). وفيما يتعلق بالتهديدات فإن (ت₁) حصلت على وزن إجمالي قدره (0.60)، حيث أن محدودية الدعم المادي المقدم من الدولة يعتبر تهديداً لاستمرارية المعهد في تمويل أبحاثه. لا سيما أن الصرف على أنشطة البحث العلمي يتطلب موارد مالية كبيرة إضافة إلى أن أنشطة البحث العلمي ذات طبيعة طويلة المدى وليست آنية التطبيق، كذلك فإن المردود الاقتصادي الإيجابي للصرف على البحث العلمي غير سريع ويحتاج إلى نظرة طويلة الأمد.

إن المجموع الكلي لإجمالي لأوزان العوامل الداخلية يساوي (3.60) والعوامل الخارجية يساوي (3.55)، يظهر ذلك أن المعهد في الوقت الحالي أعلى بقليل من المتوسط (3.0) في جهده لاستغلال الفرص المتاحة وتقادي التهديدات واستغلال القوة للتغلب على الضعف.

من إجمالي أوزان العوامل الاستراتيجية الداخلية والخارجية، نستطيع تحديد أولويات الفرص المتاحة (أمام أصحاب القرار في المؤسسة البحثية) والتي لا بد من الاستفادة منها خلال القيام بالتخطيط الاستراتيجي الشامل. وتعتبر الخطوة الأولى هي الأساس في إنشاء مصفوفة التحليل الرباعي حيث تم حصر العناصر المهمة للقوة والضعف والتهديدات والفرص المتاحة. وبحساب تأثيرها على المعهد يمكن تطبيق نظام المصفوفة لتحديد الاستراتيجيات المناسبة والفعالة.

الخطوة الثانية: بعد الانتهاء من تشكيل عوامل استراتيجيات البيئة الخارجية والداخلية في الخطوة الأولى يصبح بالإمكان إنشاء مصفوفة نظام التحليل الرباعي الموضحة في الجدول رقم (4). وهذه المصفوفة ذات أهمية كبيرة لمطابقة الفرص المتاحة والتهديدات من جهة مع جوانب القوة والضعف من جهة أخرى من أجل إستنباط أربعة أنواع من الاستراتيجيات المطلوبة كالآتي:

- 1- استراتيجية الضعف والتهديدات (WT) : تقلل فيها من الضعف وتتقادي التهديدات.
- 2- استراتيجية الضعف والفرص (WO) : تستغل الفرص من خلالها للتغلب على الضعف.
- 3- استراتيجية القوة والتهديدات (ST) : تستخدم بها القوة لتقادي التهديدات.
- 4- استراتيجية القوة والفرص (SO) : تستخدم بها القوة لاستغلال الفرص.

إن هذه الأنواع من الاستراتيجيات الأربع تمثل علاقة العناصر الرئيسية للبيئة المؤثرة على المؤسسة البحثية، وهي الجزء الصعب في إعداد المصفوفة وهذا يتطلب من القائمين على

إعداده عدة مواصفات، من أهمها: المعرفة والخبرة والحيادية وتصور الأمور بشمولية. إضافة إلى ذلك لا توجد مواصفة إستراتيجية مثلى بين عناصر البيئة المختلفة لإتباعها بنجاح، وعليه فإنه لا بد من مراعاة أمور أخرى كثيرة عند إعداد الاستراتيجيات، ويقصد بها هنا أن حالة وطبيعة المؤسسة المراد تقييمها هي التي تفرض اختيار تلك الاستراتيجيات.

تطبيق نظام المصفوفة

من أجل توضيح مزايا نظام مصفوفة التحليل الرباعي من خلال الاستراتيجيات الأربع سابقة الذكر فقد تم ترتيب العوامل الداخلية والخارجية ذات الأوزان الأعلى وتأثيرها على معهد الكويت للأبحاث العلمية، ومن ثم مطابقة هذه العوامل مع بعضها البعض (انظر جدول 4). وقد تمخض عن هذه المطابقة أربعة أنواع من الاستراتيجيات المميزة، فعلى سبيل المثال، تؤدي مطابقة الفرص المتاحة مع القوة الداخلية إلى استراتيجية القوة والفرص المتاحة (استراتيجية ق،ف). ومن مزايا هذا النظام، أنه يسمح بمطابقة عامل واحد من عوامل الفرص المتاحة الخارجية مع عامل أو أكثر من عوامل القوة. وفي حالة معهد الكويت للأبحاث العلمية (علي سبيل المثال) فإن عوامل القوة المتمثلة بالمعرفة العلمية والتقنية المتاحة (ق1) ومثانة الاتصالات وتبادل المعرفة مع مؤسسات وطنية وأجنبية (ق5) سيساهم بلاشك في تطوير الصناعات البتروكيماوية (ف1). وفيما يلي استعراض لتطبيق الاستراتيجيات الأربع أنفة الذكر على معهد الكويت للأبحاث العلمية:

إستراتيجية الضعف والتهديدات ض،ت (WT Strategy): تعتبر هذه الاستراتيجية نموذجاً للمناورة الدفاعية الهادفة إلى الحد من تزايد مكامن الضعف في قدرات المعهد الداخلية والمتمثلة، على سبيل المثال، داخليا في إيجاد سياسة أو منهجية لأولويات الأبحاث، الحصول على التمويل المناسب واللازم، إستراتيجية منهجية التخطيط غير الملائمة، الخ، إضافة إلى التهديدات الخارجية المتمثلة في محدودية التمويل من الدولة، الأمر الذي يحتم على إدارة المعهد استتباط وإيجاد شتى الوسائل والسبل لمواجهة التهديدات والتحديات الناجمة عن مثل هذه الأوضاع. وتعتبر الاستراتيجيات المرسومة في هذه الجزء من أصعب القرارات التي يتخذها أصحاب القرار، حيث يترتب عليها أوضاع غير مرغوب بها للمؤسسة، وفي أغلب الأحيان يتم تحاشي اتخاذ قرارات بشأنها.

إستراتيجية الضعف والفرص المتاحة ض،ف (WO Strategy): يساعد تطبيق هذه الاستراتيجية على تطوير قدرات المعهد الضعيفة باستغلال الفرص المتاحة الخارجية، من خلال القدرات القوية المتاحة والتميزة. فمثلاً سيساعد تبني آلية جديدة للإدارة المالية للمشاريع على تطوير قدرات المعهد الضعيفة. كما سيساهم تحديد إحتياجات قطاع الصناعات البتروكيماوية من أنشطة وخدمات بحثية وإيجاد الموارد اللازمة للقيام بهذه الإحتياجات في التخلص من نقاط الضعف في المعهد.

إستراتيجية القوة والتهديدات الخارجية ق،ت (ST Strategy): يتيح هذا النمط من الاستراتيجيات لاستخدام قوة المعهد كحصن للحد من التهديدات الخارجية. وتعتبر محدودية التمويل والمنافسة من مراكز للأبحاث محلية وخارجية، والمحافظة على الكفاءات العلمية المتخصصة والتميزة مثلاً لبعض التهديدات. إن ربط المعهد بخبرات بحثية متميزة داخل وخارج الكويت، وإيجاد آلية وحوافز لجذب والمحافظة على هذه الخبرات العلمية تعتبر من الوسائل المساعدة للتغلب على أو الحد من التهديدات.

إستراتيجية القوة والفرص المتاحة ق،ت (SO Strategy) : تهدف هذه الاستراتيجية إلى استخدام قوة المعهد الداخلية المتمثلة بالإمكانات والموارد المختلفة، للتعرف على الفرص المتاحة وتحديد خدمات وأنشطة البحث العلمي في مختلف قطاعات المجتمع. وعلاوة على ذلك، ينبغي على القائمين على المعهد تقييم الاستراتيجيات الثلاث الأخرى للتأكد من التطبيق الأمثل لهذه الاستراتيجية. فعلى سبيل المثال يجب تحديد نقاط الضعف والقصور في المعهد ومحاولة تحويلها إلى نقاط قوة. كما أن على القائمين على المعهد والباحثين تحاشي وعدم تركيز الانتباه على المخاطر والتوجه شطر الفرص المتاحة. ولكون المعهد المركز الوحيد في الدولة المختص في البحث العلمي التطبيقي ولما يوفره هذا المركز من موارد علمية ومعرفة تقنية متطورة، فإن ذلك يتيح للقائمين عليه فرصة كبيرة لاقتراح وتنفيذ أبحاث علمية ذات علاقة باحتياجات الدولة وخطتها التنموية. ولا غرو أن نجاح هذا الأمر سيجعل من المعهد مركزاً متميزاً في بعض التخصصات.

ومن نافلة القول الإشارة إلى أن التخطيط الاستراتيجي الفاعل ينظر باهتمام خاص للموارد بشمولية ومن ثم يركز على القضايا المهمة ذات الأولوية القصوى. فالآلية المتبعة هنا هي أولاً النظر بشمولية إلى جميع العناصر الداخلية والخارجية المؤثرة على المؤسسة البحثية وتحليلها، ومن ثم التركيز على نقاط القوة والفرص المتاحة وتقادي التهديدات، ومعالجة الضعف من خلال استخدام نظام المصفوفة المقترح.

جدول (2): ملخص لتحليل عوامل الاستراتيجية الداخلية
لمعهد الكويت للأبحاث العلمية

م	العوامل الداخلية	الوزن (و)	التأثير (ت)	إجمالي الوزن (وXت)
1	القوة (ق) وفرة المعرفة العلمية في المعهد.	0.15	4	0.60
2	التمويل الداخلي لبعض مشاريع الأبحاث.	0.05	3	0.15
3	المعهد هو المؤسسة الوحيدة للبحث العلمي التطبيقي في الكويت.	0.15	5	0.75
4	تطابق أبحاث المعهد مع احتياجات الدولة.	0.05	4	0.20
5	حسن الاتصالات الداخلية والخارجية للمعهد.	0.2	4	0.40
1	الضعف (ض) غياب استراتيجية لأولويات الأبحاث.	0.20	3	0.60
2	تعقيد إجراءات الموافقة على مشاريع الأبحاث.	0.05	2	0.10
3	صعوبة الحصول على مشاريع تعاقدية.	0.10	3	0.30
4	محدودية تمويل المشاريع الداخلية.	0.10	3	0.30
5	غياب منهجية متميزة للتخطيط في المعهد.	0.05	4	0.20
	المجموعة الكلي	1.00	-	3.60

جدول (3): ملخص لتحليل عوامل الاستراتيجية الخارجية
لمعهد الكويت للأبحاث العلمية

م	العوامل الخارجية	الوزن (و)	التأثير (ت)	إجمالي الوزن (و×ت)
1	الفرص المتاحة (ف) حاجة الصناعات البتروكيمياوية إلى أنشطة البحث العلمي والتطوير.	0.20	5	1.00
2	مركز للتميز في بعض أنشطة البحث العلمي والتطوير.	0.05	3	0.15
3	قيادة العشيرة العلمية في الكويت.	0.05	3	0.15
4	التعاون العلمي في مجالات ذات اهتمام مشترك لمؤسسات علمية داخل وخارج الكويت.	0.05	3	0.15
5	التوجه نحو أنشطة تنموية.	0.15	4	0.60
1	التحديات الخارجية (ت) محدودية الدعم المادي من الدولة.	0.20	3	0.60
2	منافسة مؤسسات أخرى للبحث والتطوير من داخل وخارج الكويت.	0.10	4	0.40
3	احتمال خفض طلب لخدمات الأبحاث من العملاء.	0.05	2	0.10
4	عدم مقدرة البنى العلمية للعملاء لتطبيق نتائج الأبحاث والدراسات العلمية في مؤسساتهم.	0.05	2	0.10
5	صعوبة الإبقاء على الكفاءات العلمية المتميزة.	0.01	3	0.30
	المجموع الكلي	1.00	-	3.55

جدول (4) تطبيق مصفوفة التحليل الرباعي على معهد الكويت للأبحاث العلمية

<p>ضعف داخلي (ض)</p> <p>1- غياب استراتيجيات أولويات الأبحاث</p> <p>2- تعقيد إجراءات الموافقة على مشاريع الأبحاث.</p> <p>3- صعوبة الحصول على مشاريع تعاقدية.</p> <p>4- محدودية تمويل المشاريع الداخلية.</p> <p>5- غياب منهجية متميزة للتخطيط في المعهد.</p>	<p>قوة داخلية (ق)</p> <p>1- وفرة المعرفة العلمية في المعهد.</p> <p>2- التمويل الداخلي لبعض مشاريع الأبحاث.</p> <p>3- المعهد هو المؤسسة الوحيدة للبحث العلمي التطبيقي في الكويت.</p> <p>4- تطابق أبحاث المعهد مع احتياجات الدولة.</p> <p>5- حسن الاتصالات الداخلية والخارجية للمعهد.</p>	
<p>استراتيجية الضعف والفرص (ض،ف)</p> <p>1- التركيز على الفرص المتاحة في مجال الصناعات البتروكيمياوية والمخبرات والبيوتكنولوجية (ض،ف1،2،4،5).</p> <p>2- الاهتمام في البيئة الداخلية والخارجية لتحسين عملية التخطيط (ض،ف2،5).</p> <p>3- اقتراح نموذج للإدارة المالية لأنشطة البحث العلمي (ض،ف3،4).</p>	<p>استراتيجية القوة والفرص (ق،ف)</p> <p>1- التركيز على المواد العلمية المتاحة في المعهد لتوثيق الصلة مع الصناعات البتروكيمياوية (ق،ف1،5).</p> <p>2- تعزيز دور المعهد في المجتمع (ق،ف2،3،4).</p> <p>البحث عن تعاون وعمل مشترك مع مؤسسات رديفة في الكويت ودول مجلس التعاون الخليجي (ق،ف4،5).</p>	<p>الفرص المتاحة (ف)</p> <p>1- حاجة الصناعات البتروكيمياوية إلى أنشطة البحث العلمي والتطوير.</p> <p>2- مركز للتميز في بعض أنشطة البحث العلمي والتطوير.</p> <p>3- قيادة العشيرة العلمية في الكويت.</p> <p>4- التعاون العلمي في مجالات ذات اهتمام مشترك لمؤسسات علمية داخل وخارج الكويت.</p> <p>5- التوجه نحو أنشطة تنموية.</p>
<p>استراتيجية الضعف والتهديدات (ض،ت)</p> <p>1- إلغاء برامج الأبحاث عديمة أو قليلة التأثير على قطاعات المجتمع (ض،ت1،2،3،4).</p> <p>2- تطوير قدرات وكفاءات المعهد (ض،ت3،4).</p>	<p>استراتيجية القوة والتهديدات (ق،ت)</p> <p>1- إيجاد قنوات للاتصال مع مؤسسات بحثية في الكويت أو إقليمياً أو عالمياً (ق،ت2،3،4،5).</p> <p>2- تبني آلية لجذب علماء ذوي كفاءة عالية في</p>	<p>التهديدات الخارجية (ت)</p> <p>1- محدودية الدعم العادي من الدولة.</p> <p>2- منافسة مؤسسات أخرى للبحث والتطوير من داخل وخارج الكويت.</p> <p>3- احتمال خفض طلب لخدمات الأبحاث من العملاء.</p> <p>4- عدم مقدرة البنى العلمية للعملاء لتطبيق نتائج</p>

<p>3- نقل أو دمج بعض أنشطة مشاريع البحث والتطوير إلى مؤسسات أخرى (ض3، ض4، ت2).</p>	<p>ذوي كفاءة عالية (ق1، ق3، ق5، ت5).</p> <p>3- تطوير آلية تمويل جديدة لمشاريع البحث والتطوير (ق2، ق3، ت1).</p>	<p>للعلماء لتطبيق نتائج الأبحاث والدراسات العلمية في مؤسساتهم.</p> <p>5- صعوبة الإبقاء على الكفاءات العلمية المتميزة.</p>
--	--	---

مناقشة واستنتاج

على الرغم من أهمية وحيوية الدور الذي تلعبه مؤسسات البحث والتطوير في العمليات التنموية والمساهمة في بناء الخطط الوطنية عموماً، إلا أن فعالية وأداء المؤسسات البحثية في دول مجلس التعاون الخليجي تكاد تكون محدودة أو مقيدة وذلك لأسباب كثيرة يتم تداولها باستمرار في الدراسات. ومن أمثلة المعوقات التي تناقش وتؤثر على البحث العلمي ندرة الباحثين الأكفاء، التدريب الجيد والمناسب، الهيكلة غير الملائمة، قلة التمويل، عدم القدرة على تحديد الأولويات والتركيز، ضعف الإدارة الاستراتيجية، عدم الإلمام الكامل باحتياجات القطاعات المستفيدة وضعف الربط. إن إنشاء مؤسسات بحثية ذات مستوى عالٍ وزيادة مستوى الدعم المالي والإداري المقدم لها من الدولة يعتبر أمراً هاماً وضرورياً لزيادة كفاءة هذه المؤسسات، إلا أنها غير كافية للارتقاء بهذه المؤسسات إلى المستوى المطلوب لتعزيز القدرة العلمية وزيادة فاعلية برامجها البحثية المناسبة في الوطن العربي عامة ودول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على وجه الخصوص.

من خلال مراجعة ملامح ضعف التخطيط الاستراتيجي للبحث العلمي في دول المجلس، تبين مدى الحاجة الملحة لإتباع أساليب تخطيطية مناسبة ذات كفاءة عالية لإعداد الاستراتيجيات المناسبة، وذلك من خلال تطبيق أساسيات التخطيط السليم الذي ينظر للأمور بشمولية، وبعد ذلك يركز على القضايا ذات العلاقة بالمؤسسة والقادرة على التعامل معها، وإتباع الآليات المناسبة للتخطيط الاستراتيجي. إن النجاح والإبداع الحقيقي في تأسيس أو تطوير مؤسسة للبحث والتطوير في منطقتنا يستلزم ارتباطاً وثيقاً بين المؤسسة البحثية والبيئة المحيطة بها. كما أن تفعيل دور التخطيط الاستراتيجي السليم لهذه المؤسسات يكمن في الإدارة الاستراتيجية الناجحة للقائمين على تخطيط وإدارة هذه المؤسسات لبناء برامج بحثية ذات صلة بالتنمية الوطنية والاحتياجات المستقبلية والتفاعل مع البيئة المحيطة بالمؤسسة.

تناولت هذه الدراسة تقييماً فرضياً لأداء مؤسسة بحثية في إحدى دول مجلس التعاون الخليجي، بغرض تبين طريقة العمل بها لتقييم بيئتها الداخلية والخارجية المؤثرة عليها والمتأثرة بها، ومن ثم تحديد العناصر الاستراتيجية الرئيسية لإعداد خططها المستقبلية لمواءمة دورها في التنمية الوطنية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن لكل دولة من دول المجلس خصوصياتها، وأن مطابقة عوامل دولة ما قد لا يطابق عوامل دولة أخرى، ولكن يجب الاستفادة منها كمثال لكيفية تحديد "العناصر الاستراتيجية الرئيسية" (Key Strategic Factors).

ونقترح بذلك التأكيد على إتباع أساليب وأدوات تخطيطية مناسبة وتدريب المديرين والقائمين على التخطيط في مؤسسات البحث والتطوير في دول المجلس وزيادة قدراتهم على وضع تصور للأمور من جميع النواحي، وبالتالي التركيز على ما هو مطلوب من مؤسساتنا البحثية

لإيجاد العناصر الاستراتيجية الرئيسية لإعداد الاستراتيجيات والخطط المناسبة لضمان نجاح تلك المؤسسات في نشاطاتها، وارتباطها الكامل في المساهمة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المراجع العربية

إسماعيل محمود السيد (1993) - الإدارة الاستراتيجية: مفاهيم ومجالات تطبيقية. مكتب العربي الحديث. الإسكندرية، جمهورية مصر العربية

لجنة استراتيجية تطوير العلوم والثقافة في الوطن العربي: التقرير العام والاستراتيجيات الفرعية، 1989، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت - لبنان.

يوسف السلطان (1998) - دراسة عن واقع البحث العلمي والدراسات والاستشارات في دولة الكويت. معهد الكويت للأبحاث العلمية، الكويت

المراجع الأجنبية

AL-Homoud, M. H. and Y. Y. AL-Sultan 2000, "Formulation of R&D Strategies by SWOT Analysis Technique: a Case Study on Kuwait Institute for Scientific Research", KISR 5839.

Bhalla A.S. and A. G. Fluitman 1985, "Science and Technology Indicators and Scio- Economic Development," World Development. Vol. 13, No.2 PP. 177-190.

Bryson, J. M. 1995, "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations", Josses- Bass Publisher, San Francisco, U.S.A.

David, F. R. 1997, "Concept of Strategic Management", Prentice Hall, NJ, USA.

Dyson, R. G. 1990, "Strategic Planning Models and Technique", John Wiley & Sons, U. K.

Hunger, J. D. and T. L. Wheelen 1997, "Essentials of Strategic Management" Addison Wesley, Longmont.

Millett, R. 1990, "Strategic Planning Management of Technological R&D: An ideal Process for the 1990's," International Journal of technology management, 5:2.

Porter, M. 1987, "Corporate Strategy", the Economist, May 23.

Steiner, G. A. 1979, "Strategic Planning: What Every Manager Must know", Macmillan Publishing, New York, U.S.A.

Webster, J. L.; W.E. Reif and J.S. Bracker 1989, "The Manager's Guide to Strategic Planning Tools and Techniques". Planning Review. Nov./ Dec.

ملخص وقائع ورشة العمل حول
"تأثير اتفاقيات الشراكة العربية- الأوروبية على
مستقبل التكتلات الإقليمية العربية"
(الكويت: 23-24 يناير 2001)

عرض: ناجي التوني

ملخص وقائع ورشة العمل حول
"تأثير إتفاقيات الشراكة العربية- الأوروبية على
مستقبل التكتلات الإقليمية العربية"
(الكويت: 23-24 يناير 2001)

عرض: ناجي التوني*

لعل من أبرز أحداث العقد الحالي على المستوى الاقتصادي العربي هو ما شهدته من تقدم نحو التوصل إلى إتفاقيات شراكة بين عدد من الدول العربية والاتحاد الأوروبي، في حين تم حتى الآن توقيع خمس إتفاقيات شراكة مع تونس والمغرب والأردن وفلسطين ومصر، وهناك أيضاً ثلاثة إتفاقيات أخرى في طور المفاوضات مع كل من سوريا ولبنان والجزائر، إضافة إلى الحوار الدائر بين مجلس التعاون لدول الخليج العربية والاتحاد الأوروبي.

تنظر العديد من الدول العربية إلى تلك الإتفاقيات على أنها مدخل حقيقي وجاد لإحداث تغيير نوعي في مستوى التعاون العربي الأوروبي ليس فقط في المجالات الاقتصادية والتجارية (إنشاء مناطق التجارة الحرة "التفضيلية") بل يتعداه إلى معالجة قضايا أخرى صعبة، على غرار تحفيز الاستثمارات الأوروبية المباشرة في الدول العربية، مشكلة الديون الخارجية العربية، دعم وتحفيز جهود التنمية الاقتصادية العربية وقضايا نقل التكنولوجيا، توفير المساندة اللازمة لقضايا السلام في الشرق الأوسط والقضايا الأمنية وهجرة العمالة العربية إلى أوروبا.

ولكي تكون الشراكة العربية- الأوروبية تعاوناً حقيقياً ومثمراً ذو فاعلية، فقد أكد العديد من المفكرين العرب على ضرورة أن تكون تلك الشراكة شاملة غير جزئية، وتتناول مختلف القضايا الاقتصادية وغير الاقتصادية. وقد أظهرت الإتفاقيات المبرمة حتى الآن أن هناك موضوعات هامة قد استبعدت من تلك الإتفاقيات، نذكر منها على سبيل المثال، عملية السلام في الشرق الأوسط ورغبة الدول العربية في تجسيد الرغبة الأوروبية في زيادة دعم عملية السلام وعدم الاكتفاء بمجرد التصريحات الرسمية في الرغبة بأن يكون لها دور سياسي واقتصادي أكبر دون تعزيزه بالفعل. والمثل المهم الآخر هو السلع الزراعية، فعلى الرغم من الأهمية الخاصة التي يحتلها القطاع الزراعي في الوطن العربي، يصر الاتحاد الأوروبي على استبعاد تحرير التجارة في السلع الزراعية، وهو أمر غير مقبول. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى تفوق إتفاقية الأردن على إتفاقيتي تونس والمغرب في هذا المجال رغم أن إتفاقية الأردن مازالت دون المستوى المطلوب.

* منسق ورشة العمل وعضو في الهيئة العلمية للمعهد العربي للتخطيط.

خلاصة القول أن على الدول العربية اختبار مصداقية الاتحاد الأوروبي في تطوير الشراكة العربية- الأوروبية من ثنائية إلى جماعية، وقد يتأتى ذلك من خلال التكتلات العربية الإقليمية ومن خلال منطقة التجارة العربية الحرة، وهي بمجموعها تشكل حقيقياً لأوروبا للتعامل مع العرب على أساس جماعي وإيجاد الحلول التي تسمح بذلك، وصولاً إلى شراكة ذات أبعاد متعددة ومتنوعة، تشمل التبادل التجاري والاستثمارات والتدفقات المالية ومشاكل العملة العربية. وبناء عليه، فقد استهدفت ورشة العمل:

- (1) تقييم أداء تجارب التعاون العربي، من خلال دراسة وتحليل العلاقات التجارية والاقتصادية العربية- العربية في داخل كل من التكتلات الإقليمية العربية الحالية، بحيث يتم تقييم أداء هذه التكتلات من مختلف الجوانب مثل انتقال رؤوس الأموال والعمالة.
- (2) تقييم فرص توسيع وتعميق مستوى التعاون العربي التجاري والاقتصادي من خلال قيام منطقة التجارة العربية الحرة.
- (3) تقييم الآثار الكامنة لاتفاقيات الشراكة العربية- الأوروبية على إقتصاديات الدول الموقعة على تلك الاتفاقيات أو المتوقع توقيعها عليها، من حيث المحتوى الاقتصادي والتجاري لكل منها ومقارنة بعضها ببعض الآخر وتحليل مبررات الاختلاف في ما بينها.
- (4) تحديد إمكانات التكامل أو التنافس بين التعاون العربي- العربي من ناحية والعربي- الأوروبي من ناحية أخرى. أي التعرف بشكل أكثر دقة على مواطن التنافس والتكامل بين التكتلات الإقليمية العربية واتفاقيات الشراكة، من حيث كونها متنافسة أم مكملة لبعضها البعض، بحيث يشمل ذلك كافة جوانب الاتفاقيات، من حيث تجارة السلع والخدمات وانتقال رؤوس الأموال والعمالة.
- (5) تحديد الاستراتيجيات المستقبلية والسياسات التي يمكن توظيفها من قبل التكتلات العربية، من أجل تعزيز علاقتها بالاتحاد الأوروبي وجعلها مكملة أكثر منها منافسة.

لقد ناقشت الورشة سبعة أوراق قام بإعدادها خبراء وباحثون متخصصون في مجالات المالية العامة والسياسات الضريبية من البلدان العربية المختلفة. وفيما يلي نبذة عن الأوراق المقدمة في الورشة، مع التركيز على النقاط الهامة التي تناولتها تلك الأوراق. وسوف يتم استعراض هذه الأوراق وفقاً لعرضها في برنامج الورشة.

كانت الورقة الأولى من إعداد **خزامي الجندي من مصرف سورية المركزي**، بعنوان **"دراسة وتحليل المحتوى الاقتصادي لاتفاقيات الشراكة العربية- الأوروبية وإجراء مقارنة كمية بينها مع تحليل مبررات اختلاف بعضها عن بعض"**.

وقد أظهرت الورقة أن الاتحاد الأوروبي وقع اتفاقات شراكة مع بعض دول شرق وجنوب المتوسط، كما وقع اتفاقاً انتقالياً مع منطقة الحكم الذاتي الفلسطيني، ودخلت الاتفاقات مع كل من تونس والمغرب والأردن والسلطة الفلسطينية، وانتهت المفاوضات مع مصر، كما لا زالت المفاوضات جارية مع كل من سورية ولبنان والجزائر، وسواء كان مؤتمر برشلونة الذي عقد في عام 1995 نقطة تحول تاريخية أم عملية متابعة للحوار العربي الأوروبي السابق، فإن هذا الحدث لا يمكن تجاهله، وبالتالي فإن عملية استمراره تتوقف على مدى الإنجاز الجدي للأهداف المتعددة التي تنشدها الأطراف المعنية. فقبل مؤتمر برشلونة كانت العلاقات العربية الأوروبية تستند إلى عوامل اقتصادية من خلال مجموعة من الاتفاقات الثنائية، غير أنها تتصف الآن ببعيدٍ أوسع لتشمل

برامج وأهدافاً سياسية وثقافية واجتماعية إلى جانب الأهداف الاقتصادية المنشودة دائماً. ونظراً لأهمية الوضع الجديد في العلاقات العربية الأوروبية، فقد توجب البحث في المضمون الاقتصادي لاتفاقات الشراكة العربية الأوروبية، وإظهار الاختلافات بين الاتفاقيات الثلاث الداخلة حيز التنفيذ، ثم الإشارة إلى مستقبل التعاون الاقتصادي العربي-العربي، والعربي-الأوروبي. وقد خلصت الباحثة إلى ما يلي:

- أن العلاقات بين دول الاتحاد الأوروبي والدول العربية المتوسطة تركز على مبدأ تحرير التجارة وانفتاح السوق رغم تناقض طبيعتها الاقتصادية (دول متقدمة ودول متفوتة جداً في درجة النمو الاقتصادي) وهذا يجسد طبعاً تطبيقاً اقتصادياً جديداً للفكر التكاملية الاقتصادي في المنطقة.

- إختلاف الاستراتيجية المتوسطة الحديثة للاتحاد الأوروبي عن مثيلاتها السابقة، من حيث التأكيد على إطار العمل متعدد الأطراف في المنطقة وعلى البعد الإقليمي من أجل دمج إقتصاديات المنطقة، إضافة إلى تغطية أشمل للقضايا غير التجارية.

- ربط الدعم المالي بالشروط السياسية (مبدأ الديمقراطية) وبمشاورات حول السياسات الاقتصادية وحسن أداء الإدارة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي وفق مبادئ اقتصاد السوق وتحديث البنى الاقتصادية والاجتماعية.

- زيادة الأعباء المترتبة على حكومات الدول العربية والآثار السلبية على النشاط الاقتصادي نظراً للخصائص التي تتميز بها إقتصاديات هذه الدول (ضيق القاعدة الإنتاجية، إعتدال النظم التجارية الحمائية ..) وتتمثل الآثار السلبية في انخفاض الموارد الضريبية نتيجة تخفيض الرسوم الجمركية على ما يعادل 50% من تجارتها المرتبطة بالاتحاد الأوروبي، وتفاوت المنافسة بين الصناعات العربية والصناعات الأوروبية.

- بالرغم من تقارب مضمون الاتفاقيات الثلاث الموقعة بين الاتحاد الأوروبي وكل دولة من الدول المتوسطة (تونس، المغرب، الأردن) نظراً للصيغة النمطية التي تركز إليها، إلا أنها اختلفت في بعض تفصيلاتها وفقاً لظروف الدولة الموقعة على الاتفاقية أو لطبيعتها الاقتصادية المرتبطة باختلاف درجة التنمية الاقتصادية والصناعية في كل منها.

أما الورقة الثانية فقد كانت من إعداد حسين البوغانمي ولقمان زعبيط وعمر الجابري من جامعة السلطان قابوس بسطنة عُمان، بعنوان "دراسة الشراكة بين دول مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي وتأثيرها على القطاع الزراعي".

وقد أشار الباحثون إلى أن دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية دخلت إلى منظمة التجارة العالمية للتجارة وهي لم تستكمل بعد الاتحاد الجمركي في ما بينها. وبدأت في عقد اتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي ولازال الاتحاد الجمركي عتبة أمام استكمال هذه الاتفاقيات. والسؤال المطروح هو: ما هي الآثار المرتقبة للشراكة الأوروبية - الخليجية في ضوء قيام اتحاد جمركي؟ لقد كان السعي حثيثاً من الطرفين لتثبيت العلاقات القائمة بينهما. ويعتبر تحرير التجارة هدفاً بارزاً خاصة من جانب دول المجلس التي تأمل في خفض الضرائب على صادراتها البترولية إلى دول الاتحاد الأوروبي وذلك لسد العجز في ميزانها التجاري. وتكتسب الزراعة والأغذية بعداً مهماً حيث يزداد الاعتماد على السوق الأوروبية كمصدر للواردات كما هو الحال بالنسبة لغالبية الدول العربية. وعلى هذا الأساس فإن الدخول في شراكة خليجية - أوروبية سوف يكون له أثر كبير على الهيكل التجاري لدول مجلس التعاون. وبالنظر للتحويلات الناتجة عن الاتفاقية الزراعية

في المنظمة العالمية للتجارة فإن من المتوقع إرتفاع تكلفة المنتجين الأوروبيين نتيجة خفض الدعم بمعدل سنوي قدره 33% وبالتالي إرتفاع فاتورة الغذاء لدول المجلس. وقد قدرت نسب إرتفاع كلفة الواردات لكل من الألبان واللحوم بـ 41% و 24% على الترتيب. وعلى هذا الأساس فإن دول المجلس مطالبة باتباع مبدأ الميزة النسبية والتعجيل بإقامة السوق الموحدة للاستفادة من الإعفاءات التي تمنحها الاتفاقية للتكتلات الاقتصادية التكاملية.

وقد بين الباحثون أن للشراكة تأثير سلبي طفيف على القطاع الزراعي في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية يقدر بـ 177 مليون دولار أي ما يقارب 0.07% من الناتج الداخلي الخام، وذلك نتيجة للمرونة العالية نسبياً لبعض الواردات الزراعية، لكن هذه النتائج لا تأخذ بعين الاعتبار الفوائد التي قد تنتج من جراء التأثيرات الحيوية المتغيرة على المدى الطويل والتي تؤثر إيجابياً على نمو القطاع الزراعي والغذائي وتحسن استغلال الموارد في دول المجلس.

أما الورقة الثالثة فقد كانت من إعداد نهال المغربي من المركز المصري للدراسات الاقتصادية، بعنوان "دراسة تحليلية لقواعد المنشأ في إتفاقيات المشاركة الأوروبية- العربية: الآثار المتوقعة على منطقة التجارة العربية الحرة". وقد تضمنت الورقة عدداً من العناصر التحليلية لآثار تطبيق قواعد المنشأ على الصناعات العربية، خصوصاً في مجال صناعات الغزل والنسيج لثلاث دول عربية هي مصر وتونس والمغرب.

إستعرضت الورقة مفهوم قواعد المنشأ وطرق قياسها والآثار الاقتصادية المتوقعة من تطبيقها، كما تناولت تحليلاً نقدياً لقواعد المنشأ المتضمنة في إتفاقيات المشاركة الأوروبية من ناحية وتلك الموجودة في اتفاقية إقامة منطقة التجارة العربية الحرة من ناحية أخرى، ومدى انعكاس الأولى على تعظيم استفادة الدول العربية من منطقة التجارة العربية الحرة. وقدمت الورقة تحليلاً عن تأثير قواعد المنشأ الخاصة بمنتجات الغزل والنسيج الواردة في إتفاقيات المشاركة الأوروبية مع كل من مصر وتونس والمغرب على تعظيم التجارة المتوقعة بين هذه الدول في مجال هذه الصناعة، بحيث تكون نواة للتعاون المرتقب بين الدول العربية الأعضاء في منطقة التجارة العربية الحرة.

وقد أكدت الباحثة على أن التراكم متعدد الأطراف يؤدي بصفة عامة، إلى زيادة إستفادة الدول العربية من قواعد المنشأ المتضمنة في إتفاقيات المشاركة الأوروبية مع الدول العربية ومن تلك المنصوص عليها في إتفاقية إقامة منطقة التجارة الحرة. حيث يؤدي السماح بالتراكم متعدد الأطراف بين الدول العربية إلى زيادة قدرة منتجاتها على اكتساب المنشأ بشكل أكثر كفاءة دون أن يؤدي هذا إلى زيادة تكلفة الإنتاج. وبدراسة تجارب الدول الأخرى في هذا المجال تبين أن دول الاتحاد الأوروبي قد وقعت اتفاقية مشاركة مع دول EFTA، إلا أن الدول الموقعة على هذه الاتفاقية لم تستطع تعظيم الفائدة المرجوة من إقامة منطقة التجارة الحرة في ما بينها نظراً لتطبيق مجموعات مختلفة من قواعد المنشأ، حيث تطبق دول EFTA قواعد منشأ خاصة بها تختلف عن تلك المستخدمة في الاتحاد الأوروبي، كما تختلف أيضاً عن تلك الموجودة في إتفاقية التجارة الحرة بين الاتحاد ودول EFTA. وعليه فإنه بمقدور هذه الدول إستخدام المواد الخام المنتجة فيها بدرجة الحرية التي كان من المفروض أن توفرها لها هذه الإتفاقيات. وقد تم حل هذه المشكلة في يناير من عام 1997 عن طريق تطبيق التراكم الأوروبي الكلي Pan-European Cummulation وبمقتضى هذه الاتفاقية تطبق نفس قواعد المنشأ على كل من دول الاتحاد الأوروبي ودول EFTA ودول أوروبا الشرقية. ومن ثم تتمتع المواد الخام المنتجة في هذه الدول بالحرية التامة في الحركة في ما بينها وتعامل منتجات هذه الدول معاملة المنتجات المحلية تماماً. وعليه فقد خرجت الورقة بنتيجة مفادها أن تعظيم الاستفادة من منطقة التجارة العربية الحرة يتطلب إتخاذ الإجراءات التالية:

* توحيد وتنسيق قواعد المنشأ المتضمنة في اتفاقية التجارة العربية الحرة مع تلك المتضمنة في اتفاقية المشاركة الثنائية مع الاتحاد الأوروبي، وذلك بهدف:

- تخفيض تكلفة تطبيق قواعد المنشأ بصفة عامة، خاصة إذا كان هناك أكثر من مجموعة من قواعد المنشأ في حالة الانضمام لأكثر من منطقة تجارة حرة.
 - منع تضارب قواعد المنشأ المختلفة التي تؤدي إلى ارتفاع تكلفة تطبيق هذه القواعد كما سبق ذكره، ناهيك عما يسببه هذا التضارب من صعوبة قيام المنشآت المختلفة بالتصدير مما يجعل إنتاجها مقتصرًا على تلبية حاجة السوق المحلي فقط.
 - تعظيم الفائدة من ميزة التراكم الذي يستهدف في الأساس تخفيض الآثار السلبية لقواعد المنشأ الصارمة التي تفرضها اتفاقية المشاركة مع الاتحاد الأوروبي.
- * الوصول التدريجي إلى التراكم الكامل بين كافة الدول العربية الموقعة على اتفاقيات مشاركة مع الاتحاد الأوروبي، حيث أن التراكم الكامل يسمح بحساب العمليات التصنيعية المختلفة التي تتم في كافة الدول في حين أن التراكم متعدد الأطراف يشترط إجراء كافة العمليات الإنتاجية اللازمة لاكتساب المنشأ في دولة واحدة، ما عدا ذلك فإن هذه العمليات لا تدخل في حساب قواعد المنشأ التراكمية. بمعنى أنه في ظل التراكم متعدد الأطراف لا بد من استكمال كافة الشروط التي تمكن من اكتساب المنشأ في الدولة المنتجة للمدخلات حتى يسمح بتطبيق التراكم متعدد الأطراف.
- * أن تسمح اتفاقيات المشاركة الأوروبية باسترداد الرسوم الجمركية على الخامات المستوردة (رسوم الدروبك) إذا ما تم الإنتاج للسوق المحلي أو للتصدير للدول العربية.
- * التنسيق بين القوانين والإجراءات المؤثرة على صناعة الغزل والنسيج في الدول الثلاث، من حيث المعاملة الضريبية والجمركية وما شابه ذلك.
- * تحسين طرق النقل والمواصلات بين هذه الدول مما يسهل من إجراءات نقل المنتجات ويخفض من تكلفته، وإحياء فكرة إنشاء خطوط سكك حديدية في ما بينها.
- * كما يمكن رسم سياسات لتحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي المباشر لزيادة الاستثمارات في هذه الصناعة في الدول الثلاث، وذلك للاستفادة من وفورات الحجم ومن كبر حجم السوق التي تضم الدول العربية الثلاث ودول الاتحاد الأوروبي.

أما الورقة الرابعة فقد كانت من إعداد ناجي التوني من المعهد العربي للتخطيط بالكويت، بعنوان "اتفاقيات الشراكة العربية- الأوروبية: كيفية تعظيم الثمار المتوقعة".

وقد بينت الورقة أنه مع توقيع اتفاقيات الشراكة العربية-الأوروبية، إلترم العديد من الدول العربية بإجراء الإصلاحات والتكيف الهيكلي في اقتصاداتها خلال السنوات العشر القادمة حتى تستطيع الدخول في منطقة تجارة حرة مع دول الاتحاد الأوروبي بحلول عام 2010. ومن الواضح أن ثمار الشراكة العربية-الأوروبية قد تكون عظيمة، إلا أن حدوثها غير مؤكد ومرهون بتوفر عدد من العناصر الهامة. كما أن هذه الثمار لن تجنى إلا في وقت متأخر نسبياً، مما يعني تحمل الدول العربية للآثار السلبية لفترة طويلة. ويمكن تلخيص تلك العناصر في الإسراع بإجراء الإصلاح الاقتصادي المطلوب، ضمان استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي، خلق المناخ المناسب لمنع تدفق الاستثمارات للخارج وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر والتحول من سياسة إحلال الاستيراد إلى سياسة التوسع في التصدير. ومن ناحية أخرى، فإن على الدول العربية الأطراف في اتفاقيات الشراكة الاستفادة قدر الإمكان من العون المالي والتقني الأوروبي الذي أكدت عليه إتفاقية برشلونة، خصوصاً في ما يتعلق بنقل التقنيات الحديثة وتنويع قاعدتها الإنتاجية.

كما أوضح الباحث أنه بالرغم من أن اتفاقيات الشراكة قد تمثل فرصة حقيقية لتحفيز عملية التنمية الاقتصادية وتدعيمها، إلا أن تلك الاتفاقيات لم تعط حلولاً للمشاكل الاجتماعية والسياسية الملحة. فالاتفاقيات بشكلها الحالي تحتوي على تناقض واضح من جراء عدم حرية

تنقل العمالة وتحديد نفاذ السلع العربية الزراعية والمنسوجات والبتروكيماويات. هذا بالإضافة إلى أن الاتفاقيات لم تتناول مسيرة السلام في المنطقة والدور الأوروبي فيها.

ومن أجل ضمان جني ثمار الشراكة فقد حدد الباحث خطوات إستراتيجية يجب على الأقطار العربية القيام بها من أجل تعظيم الاستفادة المتوقعة من تلك الاتفاقيات، وهي باختصار:

- تسريع تنفيذ عناصر الاتفاقية والخطوات المساندة والمحفزة لها خلال الفترة الانتقالية.
- تعزيز البعد الإقليمي لتحرير التجارة وتقوية التكامل الاقتصادي والتجاري العربي.
- تحفيز إستجابة موجبة للمتغيرات الاقتصادية الكلية.
- الإسراع في عمليات التكيف وإصلاح الهيكل الاقتصادي في الأقطار العربية
- الاستغلال الأمثل للعون المالي والتقني الأوروبي.
- تحسين درجة النفاذ للأسواق الأوروبية وتوسيع الاتفاقيات لتشمل كافة منتجات القطاع الزراعي والمنسوجات والبتروكيماويات.

وقد أكد الباحث على أهمية ملاحظة تتابعية هذه الخطوات، حيث أنه لا بد أولاً من تنفيذ الإصلاح الهيكلي والاقتصادي المطلوب قبل البدء بتحرير التجارة مع بقية بلدان العالم وثانياً، على الأقطار العربية الدخول في منطقة التجارة الحرة العربية وزيادة التبادل التجاري البيئي منعاً لحدوث ظاهرتي المركز والأطراف للتجارة والانحراف التجاري.

وفي الورقة الخامسة التي أعدها عبدالقادر العلياني من جامعة محمد الأول في الجمهورية المغربية، بعنوان "الشراكة الأورو- مغاربية الثنائية ومستقبل اتحاد المغرب العربي (النموذج المغربي)"، أكد الباحث على أن دور المبادر الاتحاد الأوروبي في وضع الإطار المؤسسي لمختلف الاتفاقيات الاقتصادية الأورو- مغاربية لم يكن من باب الصدفة، بل هو عمل تمليه مصلحة دول منطقة البحر الأبيض المتوسط. بيد أنه إذا كان البعد الاقتصادي لهذه المصلحة يظل غالباً، إلا أن البعد السياسي بدأ يأخذ حظه خلال العقد الأخير للقرن العشرين. وقد برز هذا الأمر جلياً في مؤتمر برشلونة الذي نظمه الاتحاد الأوروبي في سنة 1995، حيث أراد المعنيون في الاتحاد توضيح مستجدات سياستهم المتوسطة، التي تركز أساساً على العمل على تحقيق الاستقرار والأمن لصالح صفتي المتوسط، وذلك بالدفع بتنمية المنطقة اقتصادياً، اجتماعياً، سياسياً وثقافياً. ويقترح الاتحاد لهذا الغرض دخول دول صفة جنوب - شرق المتوسط في شراكة اقتصادية مع أوروبا، شراكة تتمحور حول إنشاء منطقة تبادل حر في أفق 2010.

وتبعاً لذلك فإن الاتحاد الأوروبي سيكون المستفيد الأكبر من مزايا ومنافع الشراكة الأورو - مغاربية الثنائية. فسياسياً، سيصبح الاتحاد الأوروبي في وضع يسمح له بأن يكون على اطلاع وعلم بما قد يجري من أحداث سياسية في المنطقة المغربية، من المحتمل أن تكون لها انعكاسات غير محمودة على استقراره وأمنه. ومن ثم إمكانية التدخل، إذا ما اقتضى الأمر لمعالجتها بالتعاون مع الدول المعنية، أو على الأقل اتخاذ الإجراءات المناسبة للوقاية منها. وإقتصادياً ستسمح الشراكة للاتحاد: من ناحية، العمل على تعزيز استقراره وأمنه من خلال مساعدة البلدان المغربية وتقنياً على تأهيل اقتصادياتها بهدف تحقيق نمو اقتصادي يسمح بالتخفيف من التوتر الاجتماعي والسياسي، ومن عدم الاستقرار والأمن، خاصة بالمنطقة الجنوبية. ومن ناحية ثانية، فتح المجال واسعاً أمام الاستثمارات الأوروبية، بحيث تلغى كل العراقيل التي كانت تحد من تدفقها. وتجارياً، ستسمح الشراكة الأورو- مغاربية الثنائية للاتحاد، بالتزود بما يحتاجه من منتجات مغاربية ذات نوعية عالية وبثمن منخفض، وحسب متغيرات الطلب في السوق الأوروبي، وذلك بالعمل على وضع البلدان المغربية الثلاث في حالة تنافس بسبب ارتفاع درجة التنافسية في السوق. كما ستسمح بتوسيع أسواق البلدان المغربية وفتحها أمام دخول منتوجاته المتنوعة والوافرة.

وفي المقابل فإن سيكون للشراكة الأورو- المغربية الثنائية تأثير ضعيف على مسار إقتصاديات البلدان المغربية الثلاث، ومن ثم على مستقبل بناء وحدة المغرب العربي. ذلك أن تسابق هذه البلدان على إنتاج وتسويق منتجات متشابهة تستجيب لمطالبات السوق الأوروبية ستؤدي لا محالة إلى تهميش، وبالتالي إضعاف القطاعات الاستراتيجية المتمثلة في زراعة متطلبات الاكتفاء الذاتي الغذائي وصناعة وسائل الإنتاج. وهذا من شأنه أن يساهم بشكل كبير في تآكل وإضعاف أسس الاندماج والتكامل الاقتصادي، إذا لم تتخذ إجراءات إنتقادية خلال الفترة الانتقالية نحو 2010، خاصة في ما يتعلق بإنشاء منطقة تبادل حرة مغربية.

أما الورقة السادسة التي أعدها إسماعيل شعباني من المعهد الوطني للتجارة في الجزائر، فقد كانت بعنوان "إمكانية تكثف دول المغرب العربي لمواجهة التكتل الأوروبي في مجال إنتاج وتسويق المنتجات الفلاحية".

أشار الباحث إلى أن التكتلات الإقليمية والجهوية أصبحت تشكل عنصرا هاما في التحولات الاقتصادية العالمية، وأن التكتل الأوروبي (الوحدة الأوروبية) يعتبر من أهم هذه التكتلات في العالم، ولقربه من العالم العربي فإن الشراكة العربية الأوروبية أصبحت تمثل عاملا أساسيا في الإقتصاديات العربية، ومؤثرا هاما على التكتلات الإقليمية العربية. وبسبب أهمية القطاع الزراعي فإن الشراكة الأوروبية المغربية في هذا المجال ستؤثر حتما على مستقبل الشراكة بين الدول المغربية. فيحكم التطور الحاصل في دول الوحدة الأوروبية والتأخر في الدول المغربية، فإن أي شراكة ستؤدي إلى تنافس غير متواز بين الكتلتين قد يضعف القدرات الاقتصادية في الدول المغربية ويزيد من حدة الهوة بين العرض والطلب ويؤدي بالتالي إلى خلل في تحقيق الاكتفاء الذاتي، مما يسمح للمنتجات الأوروبية إلى التوغل في الأسواق المغربية بدون منافس.

وأوضح الباحث أن الصراع القائم بين الدول القوية إقتصاديا (الولايات المتحدة من جهة و دول الوحدة الأوروبية من جهة أخرى) فيما يخص إنتاج وتسويق المنتجات الزراعية، قد انخفض نسبيا باجتماع مراكز للمنظمة العالمية للتجارة (WTO) بعد أن كان محتتماً في جولة أورجواي (الجات)، إذ خلص الاجتماع إلى إبقاء الدعم والحماية لمنتجاتها الزراعية لمدة 6 سنوات أخرى، مما سيزيد من حدة المنافسة الاقتصادية على الأسواق العالمية، أسواق الدول المتخلفة أو بالأحرى المحتاجة للمواد الغذائية والزراعية .

و أمام هذه الاتفاقيات الجديدة فإنه من الصعب جدا إن لم يكن من المستحيل على الدول المتخلفة (ومنها دول المغرب العربي) اقتحام هذا الصراع، فهي غير قادرة على إنتاج ما يكفي لاستهلاكها المحلي، فكيف يمكن لها أن تصدر؟

كما أن الصراع القائم بين القطاع الزراعي للدول الأوروبية ومثله في دول المغرب العربي هو ليس في صالح الدول المغربية لعدم توازن القوى بين المجموعتين، فمجموعة الدول الأوروبية أصبح همها الأساسي هو كيفية تصريف منتجاتها الزراعية، بينما مجموعة الدول المغربية تستورد معظم استهلاكها المحلي من هذه المنتجات.

أمام هذا الوضع غير المتوازن فإنه يصعب على الدول المغربية بناء وحدة على شكل تكتل لمواجهة الأسواق الأوروبية لأنها ستكون ببساطة في موقف ضعيف .

و حتى لو أصبحت العولمة و التكتلات الاقتصادية سمة ضرورية بل و حتمية بالنسبة للتنمية الاقتصادية، فإن من الصعب جدا الحديث في هذا الظرف عن تنافس بين المنتجات

الزراعية المغربية والأوروبية. كما لا يمكن ارتباط دول المغرب بأوروبا لأن الشراكة ستدفع الدول المغربية إلى فتح أسواقها للمنتجات الأوروبية، مما يزيد من تقليل فرص نجاح بناء وحدة مغربية.

وقد عبر الكاتب عن اعتقاده بقدرة الدول المغربية على تخطي هذه الصعاب إذ ما استغلت كل قدراتها الإنتاجية، إذ أنه بالرغم من قلة المساحة الصالحة للزراعة في دول المغرب العربي، إلا أن تنوع المناخ يساعد هذه الدول على إنتاج مزروعات متنوعة و في مختلف أوقات السنة. كما تملك دول المغرب العربي (خاصة الجزائر) مياهاً جوفية بكميات معتبرة، إن أحسن استخداماً يمكن أن تحقق إنتاجاً وافراً بإمكانه أن يقلل من التبعية الغذائية لهذه الدول. كما تحتوي على أيدٍ عاملة كافية لأن تجعلها من أكبر الدول المنتجة للغذاء في المنطقة. إلا أن دور الدولة يبقى ضرورياً جداً في الوقوف إلى جانب المنتجين و مساعدتهم في عملية الإنتاج.

أكد الباحث في هذا الصدد، أن تجارب العديد من دول العالم، قد أظهرت بأن تحرير المستثمرين من التسيير المركزي البيروقراطي لا يمكن فصله عن ضرورة تدخل الدولة لحماية المنتجين من المنافسة، وذلك بواسطة المساعدات في مجالي الإنتاج والتسويق، لأن الدولة هي التي تضع استراتيجيات التنمية، فمساعدة المنتجين وتوجيههم في نفس الاتجاه ضروري لتحقيق التوازن الاقتصادي في البلد.

أما الورقة السابعة فقد أعدها أحمد تغيان من البنك الأهلي المصري، بعنوان "إتفاقيات المشاركة العربية- الأوروبية- الفرص والتحديات".

أشارت هذه الورقة إلى أنه على الرغم من حقيقة العلاقات التقليدية المتينة لبلدان أوروبا (سياسية وإقتصادية وإجتماعية) مع بلدان جنوبي البحر المتوسط، إلا أن المحاولة الرسمية الأولى لإقامة علاقات مؤسسية بين الاتحاد الأوروبي ودول جنوبي المتوسط قد جاءت في أوائل الستينات من القرن المنصرم، إذ تم توقيع عدد من إتفاقيات التجارة مع معظم دول المنطقة. وانصبت هذه الإتفاقيات على العلاقات التجارية بشكل أساسي، وكانت محددة المدة ولم تشمل على أهداف إقليمية محددة.

وخلال النصف الثاني من السبعينات من القرن العشرين قام الاتحاد الأوروبي بمبادرة ثانية، من خلال استراتيجية أكثر شمولاً للمنطقة بأسرها، إستهدفت إقامة منطقة حرة بين الاتحاد ودول جنوبي المتوسط، كما استهدفت اتخاذ تدابير فعالة في مجالات لا ترتبط بالتجارة، مثل الجوانب الاجتماعية. وخلال الفترة من 1975-1977 تم توقيع إتفاقيات تعاون جديدة غير محددة المدة سمحت بدخول السلع المصنعة في أغلب دول جنوبي المتوسط إلى السوق الأوروبية بدون رسوم جمركية، كما منحت تقضيات جمركية محدودة للصادرات الزراعية لتلك الدول. كما تكفلت الإتفاقيات بتقديم مساعدات مالية خلال الفترة 1978-1991 من خلال تعهد الاتحاد الأوروبي وبنك الاستثمار الأوروبي بتوفير 3.3 مليارات وحدة نقد أوروبية.

ويعد مؤتمر برشلونة الذي عقد في عام 1995 بمثابة نقطة تحول في العلاقات المستقبلية بين أوروبا ودول المتوسط، ولعل المغزى الأكثر أهمية لهذا المؤتمر هو أنه الأول من نوعه الذي يجمع جميع الأطراف المتوسطة المعنية بالشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي. وهذا في حد ذاته يمثل خطوة متقدمة بالانتقال من الإتفاقيات الثنائية للشراكة إلي الحوار الجماعي حول المسائل السياسية والاقتصادية .

وقد تم تحديد برنامج عمل إقتصادي يهدف إلى الوصول إلى ترجمة عملية للمشاركة، عن طريق توفير التدابير الإقليمية والمتعددة الأطراف لتكوين منطقة تجارة حرة تجمع بين الأطراف المشاركة في المؤتمر بحلول عام 2010، مع الالتزام باتفاقيات منظمة التجارة العالمية. كما حدد البرنامج وسائل التعاون في مجال الاستثمار والصناعة والزراعة والمواصلات والطاقة والسياحة والبيئة والمياه والعلوم ونقل التكنولوجيا.

من خلال الأوراق المقدمة لهذه الورشة واستناداً إلى المناقشات التي دارت حولها يمكن استخلاص بعض النقاط الرئيسية التي تمخضت عنها وهي:

- إن الشق الاقتصادي لإعلان برشلونة عام 1995 يدعو ويحفز الدول العربية الموقعة على تلك الاتفاقيات على الإسراع في تنفيذ وإجراء التصحيح الاقتصادي بما في ذلك الإصلاحات الهيكلية، وخلق المناخ المناسب لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وتحرير التجارة بين دول المنطقة، والعمل على خلق المناخ الإداري والتنظيمي اللازم لتشجيع وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص.

- من أجل تعظيم الاستفادة ومن أجل الحصول على نتائج أعمق وأفضل من اتفاقيات الشراكة المبرمة فإنه لا بد من تصعيد التعاون والتنسيق العربي سواء على المستوى الإقليمي أو الشامل، كإقامة منطقة التجارة العربية الحرة. كما يجب النظر إلى اتفاقيات الشراكة تلك على أنها بداية حقيقية لعملية تحرير التجارة بين البلدان العربية أولاً وآلية عمل لإرساء وتنظيم عملية تحرير التجارة مع الشريك الأوروبي بحيث يحدث التنسيق بين البعدين العربي والأوروبي.

- من أجل تقليل الآثار السلبية لعملية تحرير التجارة مع الشريك الأوروبي الناشئة عن ظاهرة الانحراف التجاري، فإن التوجه لإزالة الرسوم الجمركية بين الدول العربية أولاً سوف يسهل نقل البضائع والخدمات في ما بينها، ويحد من استيراد البضائع المماثلة من دول الاتحاد الأوروبي. كذلك فإن إزالة الرسوم الجمركية بين البلدان العربية أولاً سوف تساعد في منع حدوث ظاهرة المركز والأطراف التي من المتوقع ظهورها بقيام منطقة التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي، بحيث تصبح دول الاتحاد الأوروبي هي المركز وتصبح البلدان العربية هي الأطراف.

- ضرورة الاستفادة القصوى من المساعدات المالية والتقنية (الفنية) المصاحبة للاتفاقيات، خصوصاً ما يتعلق منها بالاستفادة في مجال تطوير الموارد البشرية وبناء الكوادر العربية، من العامل الفني إلى المسوق إلى الإداري العربي. وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أهمية تحسين القدرات التفاوضية والتحليلية للمفاوض العربي، حيث أن توفر هذا العنصر هو محفز قوي لضمان الالتزام بالاتفاقيات المبرمة من ناحية ولضمان الإسراع في التنفيذ من جهة أخرى.

- أشارت المناقشات إلى أنه قد يكون من المناسب خلال المرحلة الانتقالية المقبلة، تركيز التعاون مع الشريك الأوروبي في مجالات محددة مثل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، والدعم المالي والتقني لتكملة إنشاء وتحسين البنى التحتية وخصوصاً شبكة الطرق والمواصلات وأماكن التخزين، وتحسين جودة الخدمات المساندة مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والمواصلات والموانئ والكهرباء، حيث يمكن للمستثمر الأجنبي (الأوروبي) أن يساهم في رفع إنتاجية تلك القطاعات عن طريق توفير أحدث التقنيات ورفع جودة خدماتها.

مراجعة كتاب :
الإصلاح والتكيف في مصر : إصلاح أم تراجع
عن عملية التصنيع ؟

أحمد الكواز

مراجعة كتاب :
الإصلاح والتكيف في مصر : إصلاح أم تراجع
عن عملية التصنيع ؟

" Stabilization and Adjustment in Egypt: Reform or De-Industrialization? "

Gouda Abdel-khalek

Edward Elgar, UK, 2001

مراجعة : أحمد الكواز *

مقدمة

تعتبر مصر أحد البلدان المؤسسة لصندوق النقد الدولي الذي أنشئ عام 1945. حيث وقعت مع الصندوق خمسة إتفاقيات استقرار إقتصادي بدأت أولها في عام 1962 ، والثانية في 1977، كما وقعت إتفاقيتان في عامي 1978، والأخيرة في مايو 1987- يهتم مؤلف الكتاب بعرض وتقييم تجربة برامج الاستقرار الإقتصادي مع الصندوق في السبعينات والثمانينات، ومن ثم استعراض وتقييم تجربة الاستقرار الإقتصادي والتكيف الهيكلي مع الصندوق والبنك الدولي خلال فترة التسعينيات.

وبناءً على ذلك يقسم المؤلف كتابه إلى سبعة فصول (بالإضافة إلى خمسة ملاحق، ومقدمة، وتمهيد، وفهرس). يخصص الفصل الأول لتجربة الاستقرار الإقتصادي خلال السبعينات والثمانينات. أما الفصل الثاني فقد تناول فيه المؤلف خبرة سياسات الاستقرار والتكيف الإقتصادي. في حين يوضح المؤلف في الفصل الثالث آثار حزمة إجراءات برنامج الإصلاح الإقتصادي والتكيف الهيكلي (الحزمة فيما بعد) على الإقتصاد الكلي، وهل من الأفضل وصف هذه الحزمة بأنها برنامج إصلاح هيكلي أم مرض هولندي؟ وفي الفصل الرابع، عرض المؤلف أهم خصائص القطاع الصناعي التحويلي في مصر. وتناول في الفصلين الخامس والسادس المستويات الجزئية لآثار الحزمة، وذلك من خلال تحليل لصناعاتي الألمنيوم، والحديد والصلب، تبعاً. مع تركيز على كيفية تأثر هاتين الصناعتين بإجراءات الحزمة. أما الفصل السابع والأخير فقد خصصه المؤلف للملاحظات الختامية والاستنتاجات.

تجربة مصر مع الصندوق في السبعينات

ويعتمد المؤلف على برنامج الدعم Stand- by arrangement ، والتسهيلات النقدية الموسعة Extended Fund Facility الموقعان مع الصندوق عامي 1977 و 1978 تبعاً ، في عرضه وتقييمه لعلاقة مصر مع الصندوق خلال فترة السبعينات. قد تم ذلك من خلال عرض تقييم لعدد من أدوات السياسة الإقتصادية هي: تخفيض قيمة العملة، رفع سعر الفائدة المحلي، السقوف الائتمانية ، الإجراءات المالية، والإصلاح الهيكلي.

* خبير في الهيئة العلمية للمعهد العربي للتخطيط بالكويت.

إختبر المؤلف هنا مدى سلامة التأثير النظري لتخفيض قيمة العملة الاسمية Nominal على تحسن وضع الميزان التجاري (في ظل توافق مروونات الواردات والصادرات، شرط مارشال – ليرنر Marshall-Lerner Condition) ⁽¹⁾ . وفيما إذا كان هذا التخفيض يعبر عن تخفيض حقيقي Real . ووجد المؤلف هنا أن معدلات التضخم (مقاسة بالرقم القياسي لأسعار المستهلك) في مصر تفوق نظيراتها في بلدان الشراكة التجارية للفترة 1979 – 1984 بحوالي (47 %). كذلك تبين للمؤلف، من خلال الاعتماد على منهج تعادل القوة الشرائية Purching Power Parity ⁽²⁾ أن الرقم القياسي لسعر الصرف الحقيقي انخفض من 94.9% في عام 1979 إلى 51.3% في عام 1984. معنى ذلك أن التخفيض الرسمي لسعر صرف الجنية لم يتحول إلى تخفيض حقيقي دائم، بل على العكس من ذلك، أدى إلى ارتفاع في قيمة الجنيه المصري.

أما التحسن في العجز التجاري، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد عام 1979، فيعزوه المؤلف إلى أسباب بعيدة عن تخفيض قيمة العملة الاسمية منها: ارتفاع أسعار النفط (عانت الصادرات غير النفطية إنخفاضاً مستمراً) ، و ارتفاع نسبة الواردات.

ويؤكد المؤلف هنا بأن تخفيض قيمة العملة كان له آثار تضخمية واضحة، وذلك لعدة أسباب منها : زيادة تكلفة الواردات بالجنيه، وزيادة عجز الموازنة العامة بفعل اللجوء للتمويل التضخمي. كما يلاحظ هنا بأنه في ظل بروز ظاهرة الدولار Dollarization (الاحتفاظ بمدخرات دولارية) فإن تخفيض قيمة العملة يعتبر مصدراً من مصادر زيادة السيولة المحلية، حيث ارتفعت قيمة الودائع الأجنبية الجارية بالجنيه المصري من 38.5 % خلال الفترة 1977 – 1978 إلى 60.7 % خلال الفترة 1979 – 1982/1981. ويشير المؤلف هنا أيضاً، بأنه على عكس ما تقول به النظرية الاقتصادية ، فإن تأثير تخفيض العملة على الثروة Wealth Effect انعكس بزيادة الطلب الإجمالي، الذي اتجه بدوره إلى الواردات في الغالب.

وفي معرض تناوله وتحليله لسلوك إدارة سعر الفائدة في السبعينيات، يشير المؤلف للقناعة النظرية بأن ارتفاع هذا السعر يشجع المدخرات ، ويساعد على تمويل المدخرات الدولارية للمدخرات بالجنيه . إلا أن مثل هذه القناعة يجب أن لا تؤخذ على علاتها. فرغم ارتفاع سعر الفائدة الاسمية بما يوازي أربعة أضعافها خلال الفترة 1976 – 1982 إلا أن سعر الفائدة الحقيقي كان سالباً (باستثناء عام 1976). ورغم تلمس ظاهرة النمو المالي لماكينون McKinnon، من خلال الارتفاع الواضح بنسبة الودائع الادخارية بالأجل إلى عرض النقود (M1) من 25 % للفترة 1976 – 1977 إلى 95 % للفترة 1981 – 1982 ، إلا أن المؤلف يشير إلى أن استجابة المدخرات للارتفاع بأسعار الفائدة الاسمية لم تكن واحدة لكافة أشكال الاستحقاقات الزمنية للودائع، فالودائع المستحقة خلال سنة هي الوحيدة التي شهدت مرونة ذات دلالة إحصائية (أكبر من واحد). إضافة إلى ذلك فقد كان لزيادة أسعار الفائدة الاسمية على الودائع المصرفية الأثر الملموس في تخفيض القيمة السوقية للسندات الحكومية. الأمر الذي أضفى تأثيراً سلبياً على المدخرات الخاصة في شكل سندات حكومية. كما أدى كذلك إلى إضعاف الوساطة المالية (سوق رأس المال) بدلاً من تقويتها.

(1) أي أن الشرط الكافي لتوازن ميزان المدفوعات هو أن يكون مجموع المروتين السعريتين للطلب على الواردات ، ولطلب على الصادرات أكبر من الواحد " المراجع " .

(2) يشير تعادل القوة الشرائية إلى سعر الصرف الذي يعادل القوة الشرائية لعمليتين . وفي حالة إختلاف الصرف السائد في السوق عن سعر صرف تعادل القوة الشرائية يترتب عليه قوى بسوق سعر الصرف الأجنبي تعيد سعر الصرف لمستوى تعادل القوة الشرائية .

أما في ما يتعلق بتأثير زيادة أسعار الفائدة على السيولة المصرفية، فرغم ارتفاع هذه السيولة من خلال زيادة المدخرات، إلا أن نمط الائتمان المصرفي لم يتغير لصالح الاستثمار المُنتج، حسب فرضية ماكينون التي ترى بأن ارتفاع سعر الفائدة الحقيقي يترتب عليه تحسن بهذا النوع من الاستثمار. كما ساهمت زيادة أسعار الفائدة الاسمية في ارتفاع معدلات التضخم في القطاع الخاص خلال مساهمتها في رفع تكلفة الإنتاج عن طريق ارتفاع تكاليف تمويل رأس المال العامل. الأمر الذي يتضارب ، كما يشير المؤلف، مع أحد أهداف سياسات الصندوق الرامية إلى تخفيض معدل التضخم. وفي ما يتعلق بتأثير ارتفاع أسعار الفائدة الاسمية على مشروعات القطاع العام فهي ليست بالأحسن حالاً، فهذا الارتفاع سيضعف المركز المالي لهذه المشروعات وبالتالي أنها ستزيد من طلب الدعم ، أو سترفع أسعار منتجاتها لتجنب وقف النشاط الإنتاجي.

كما لم تسلم الموازنة العامة للدولة من الآثار السلبية لرفع أسعار الفائدة الاسمية، التي ستعمق من تقادم العجز الممول جزئياً من القطاع المصرفي. وهنا يشير المؤلف إلى أن زيادة سعر الفائدة الاسمي بما نسبته 1% على الإقراض السائد في بداية عام 1979 قد أدى إلى زيادة الأعباء المالية بما قيمته 70 مليون جنيه في نفس العام . وهو الأمر الذي يوحى بخطورة تطبيق بعض أدوات السياسات الاقتصادية جزئياً .

وفي سياق تقييم المؤلف لإدارة السقوف الائتمانية خلال السبعينيات فإنه يرى بأن خطاب النوايا للصندوق طلب تخفيض نمو الإقراض المحلي من 25 % (المعدل السائد خلال 1974 – 1978) إلى 15 % ، مع معدل مرتفع لإقراض القطاع الخاص. وهنا يتحفظ المؤلف على هذا المنهج، فزيادة سيولة القطاع الخاص قد تعتبر خطوة إيجابية فقط في حالة كون هذا القطاع قطاعاً كفواً . كما أن تخفيض سيولة القطاع العام، في ظل إنتاجه لأغلب السلع والخدمات الأساسية، قد يترتب عليه آثار توزيعية غير عادلة.

وتتطرق سياسات الصندوق المقترحة لمصر خلال السبعينيات لأداة أخرى وهي الإجراءات المالية، التي ترمي إعادة المرونة للجهاز الضريبي، وزيادة أسعار الخدمات الحكومية، وذلك بهدف خفض العجز بالموازنة العامة (من 27 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 1978 إلى 16 % عام 1981) . ويعلق المؤلف هنا على هذا الهدف بقوله أن تخفيض عجز الموازنة قد يساعد في التقليل من المديونية الخارجية (40 % من العجز ممول خارجياً خلال الفترة 1976 – 1978). كما أن تخفيض عجزاً لموازنة قد يساعد على استقرار الأسعار (35 % من العجز ممول من الجهاز المصرفي خلال نفس الفترة). في ظل هذه الخلفية يُبدي المؤلف تحفظه بأنه يجب أن لا يُنظر للتضخم في مصر على أنه ظاهرة مرتبطة بجانب الطلب فقط، بل ناتج عن أسباب لها علاقة بجانب العرض أيضاً. كما يُبدي المؤلف موقفه القائل بضرورة مراعاة اعتبارات العدالة عند النظر في إجراء الصندوق المتمثل بخفض الإعانة (تعهدت مصر وفقاً لخطاب النوايا لعام 1978، أن تنمو الإعانة بأقل من معدل نمو الإنفاق العام). وهنا يشير إلى حقيقة أن حوالي 60 % من السكان ينفقون ما بين خمس إلى نصف دخولهم على الموارد الغذائية المدعمة وفقاً لإحصاءات ميزانية الأسرة لعام 1975/74.

وأخيراً تتطرق سياسات الصندوق في السبعينيات إلى موضوع الإصلاح الهيكلي، الذي يتركز أساساً في إزالة التشوهات في الأسعار المحلية لتتنسق مع الأسعار الدولية (أسعار الكفاءة). ويستشهد المؤلف هنا بأسعار النفط لتحديد مفهوم الأسعار الدولية. فالمؤلف يرى بأن كون مصر آخذة للسعر Price Taker لا يبرر استخدام الأسعار الدولية للنفط. ويقوم المؤلف هنا باحتساب السعر الظلي للنفط (باستخدام نموذج في الملحق 3) حيث يبين أن سعر الظل هو

أكبر من السعر الدولي السائد. ويؤكد المؤلف بأن ذلك لا يعني ضرورة استخدام السعر الظلي بدلاً من السعر الدولي للنفط، بل يعني ضرورة استخدام السعر الأول لأغراض تخطيط الاستثمار وتوزيع الموارد.

ويتطرق المؤلف إلى حقيقة هامة مفادها أن سعر النفط يجب أن يُنظر إليه على أنه معلمة قومية تتحدد قيمتها بالاتساق مع المعالم القومية الأخرى. فمثلاً لا يمكن إنكار حقيقة تفاوت متوسط دخل الفرد، بين مختلف البلدان، والمطالبة باستخدام سعر واحد للطاقة في مختلف البلدان بغض النظر عن متوسطات الدخل فيها. ورغم اتفاق المؤلف على ضرورة رفع أسعار النفط، إلا أن تبرير هذا الرفع ينطلق من حقيقة مفهوم السعر النسبي الحقيقي للطاقة (الذي شهد انخفاضاً في الستينيات) وليس من حقيقة المساواة بالأسعار الدولية. ويورد المؤلف تحفظاً آخر لاستخدام الأسعار الدولية للنفط (كمثال على هذه الأسعار) وهو أن حوالي (85%) من الطاقة في مصر تستخدم للأغراض الوسيطة. وبالتالي فإن رفع سعر الطاقة سيعني خفصاً بالحماية الفعالة **Effective Tariff**. وبناءً عليه يعتقد المؤلف أن المقارنة مع الأسعار الدولية لتحديد التشوه السعري لا يعتبر منهجاً مقنعاً، رغم قناعة المؤلف بإزالة التشوهات السعرية الحقيقية. بعد ذلك يعرض المؤلف أمثلة أخرى لتشوهات الأسعار، بالإضافة إلى سعر النفط، وهي الخاصة بأسعار السلع الزراعية، وأسعار منتجات القطاع العام، حيث ترتبط اعتبارات العوائد ودعم المستهلك بقوة بهذين النوعين من المنتجات.

تجربة مصر مع الصندوق في الثمانينيات

كان لقرب استحقاق تسديد قرض منظمة الخليج للتنمية عام 1985/84، وانخفاض تدفق رأس المال طويل الأجل، وكذلك انخفاض أسعار النفط السبب في توقيع برنامج (البرنامج فيما بعد) الدعم والمساندة مع الصندوق في مايو 1987. وقد استهدف هذا البرنامج التهيئة للنمو المستديم، وتخفيض معدل التضخم، واستقرار العجز في الميزان الجاري. وتحقيقاً لهذه الأهداف استخدم البرنامج العديد من الإجراءات: التبسيط التدريجي لهيكل سعر الصرف وتوحيد أسعاره، رفع أسعار الطاقة تدريجياً، تحرير توزيع الحصص الملزم، زيادة أسعار المشتريات للمحاصيل الزراعية، تعديل برنامج الاستثمار العام ليتلائم مع الموارد، تخفيض العجز بالموازنة العامة، زيادة سعر الفائدة المحلي، واستخدام أسعار فائدة متفاوتة حسب فترة استحقاق القروض المصرفية. وبناءً على هذه الأهداف وتلك الإجراءات يقوم المؤلف بتقييم البرنامج (مع تحفظه بصعوبة التقييم لعدم تنفيذه بالكامل).

ويرى المؤلف: أولاً، أن البرنامج لم يتعامل مع الصدمات الخارجية المفاجئة مثل تدهور معدلات التبادل التجاري. ثانياً، إذا لم يرافق إجراء تخفيض قيمة العملة إجراء آخر متمثل في تحرير أسعار السلع الزراعية فسيعتبر هذا التخفيض إجراءً مالياً (ضريبية على المنتجين الزراعيين). ثالثاً، إن تطبيق الإجراءات المشار إليها أعلاه لتخفيض الاستيعاب المحلي **Domestic Absorption** لا يحقق نتائج إيجابية دون توفر شروط إضافية، أحدها خفض الإنفاق بسبب تخفيض قيمة العملة، الأمر الذي لم يتحقق نتيجة (كما أشرنا سابقاً) لعدم تحول هذا التخفيض إلى تخفيض حقيقي ودائم لقيمة العملة. كما أن التخفيض الاسمي لقيمة العملة أدى إلى خلق تأثير للثروة (بسبب ظاهرة الدورة)، مما أدى بالتالي إلى كبت أو خلق تأثير تخفيض قيمة العملة على خفض الإنفاق. رابعاً، كان لعدم اتخاذ الإجراءات الملائمة محلياً لدعم تسديد خدمة الديون الخارجية الأثر في عدم إمكانية تسديد هذه الديون عند استحقاقها. خامساً، لم يهتم البرنامج بالتكيف طويل الأجل، وركز اهتمامه بالأجل القصير.

آثار برامج الاستقرار في السبعينيات والثمانينيات على الفئات المختلفة

يحدد المؤلف الفئات المعنية بخمسة فئات هي: العمالة الأجرية في القطاع العام، العمالة الأجرية بالقطاع الخاص، الفلاحون (من يملك أقل من خمسة أفدنه من الأراضي الزراعية)، قطاع الأعمال العام، وقطاع الأعمال الخاص. بعد ذلك حاول المؤلف اختبار تأثير برامج السبعينيات والثمانينيات (البرامج فيما بعد) على هذه الفئات كمؤشر لدراسة الاقتصاد السياسي لهذه البرامج. ويعتمد المؤلف هنا على المنهج الانتقائي Eclectic Approach بدلاً من الاعتماد على نماذج التوازن العام، أو الاقتصاد القياسي. ويحدد أهم إجراءات البرامج المشمولة بتقييم آثارها على الفئات المختلفة: تخفيض العملة، رفع سعر الفائدة، السقوف الائتمانية، وخفض العجز من خلال ضغط الدعم.

يشر المؤلف إلى أنه من السهولة بيان تأثير تخفيض العملة، ورفع سعر الفائدة، وخفض الدعم على العمالة الأجرية بالقطاع العام والحكومة، لما تؤدي إليه هذه الإجراءات من تضخم في جانب التكلفة، ولكون هذه الفئات ذات قدرة تفاوضية ضعيفة جداً لمقاومة هذه الإجراءات، ولتسعير منتجات القطاع العام والحكومة بالسعر الثابت (علماً بأن الأجور النقدية في الإدارة الحكومية قد نمت بمعدل يقل بـ 3% تقريباً عن معدل نمو التضخم خلال الفترة (1974 - 1979).

ورغم إشارة المؤلف إلى عدم وضوح تأثير البرامج على العمالة الأجرية بالقطاع الخاص، إلا أنه يشير، ضمن أمور أخرى، إلى: أولاً، أن تخفيض العملة يؤثر على سعر الصرف في السوق السوداء الأمر الذي يتسبب في تعميق الفوارق الأجرية، بين أسواق العمل المحلية والخارجية، وبالتالي يساهم في تعميق هجرة العمالة (المتحققة فعلاً)، الأمر الذي يعمق من ندرة العمالة في قطاعات التشييد والزراعة وخدمات الصيانة، وبالتالي يؤدي إلى ارتفاع الأجور النقدية في هذه القطاعات. ثانياً، قد يساهم إجراء خفض عجز القطاع العام، وإجراء السقوف الائتمانية في تخفيف الضغوط التضخمية على هذه الفئة (العمالة الأجرية بالقطاع الخاص). حيث شهدت أجور هذه الفئة تحسناً نسبياً (رغم أن السبب الرئيسي لهذا التحسن، كما يشير المؤلف، يعود إلى هجرة العمالة وليس للبرامج).

ويتجسد تأثير البرامج على فئة الفلاحين (التي تنتج سلعاً بأسعار ثابتة) بعدم استفادتها من تخفيض قيمة العملة لأن زيادة تكاليف الإنتاج قد تجاوزت زيادة الأسعار عند باب المزرعة. في حين كان لخفض الدعم تأثير كبير على هذه الفئة، لكونه يمثل حصة ليست قليلة من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي في المناطق الريفية. إلا أن هذا الخفض قد يكون له تأثير إيجابي لتوفيره مرونة أكبر في تحديد أسعار محاصيل هذه الفئة (القمح والأرز والبول).

أما القطاع العام فقد تأثر سلباً بإجراءات البرامج (تخفيض قيمة العملة، وتحرير الواردات)، وذلك من خلال زيادة عبء المديونية، وزيادة الطاقة الإنتاجية العاطلة، وتراكم المخزون. وعليه فإن هذا القطاع يعتبر خاسراً صافياً بفعل هذه الإجراءات.

ونظراً لكون القطاع الخاص من فئات غير متجانسة (الرأسمالية الوطنية، أصحاب الصكوك Clipping Class حسب تعبير كيتنر أو ذوي الدخول الريعية، وكلاء المؤسسات الأجنبية، والشركات الخاضعة لأحكام قانون الاستثمار رقم 43 لعام 1974) يرى المؤلف أنه

من الصعوبة بمكان تحديد مدى خسارة أو ربحية هذه الفئة. إلا أنه يشير إلى أن البرامج قد أفادت وكلاء المؤسسات الأجنبية وأصحاب الأصول بالعملة الأجنبية.

برامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلية في التسعينيات

إعتمدت إجراءات الإصلاح الاقتصادي في عقد التسعينيات على الاتفاقية الموقعة مع الصندوق الدولي في مايو 1991، والاتفاقية الموقعة مع البنك الدولي في نوفمبر 1991. وقد عرفت هذه الإجراءات ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي (ERSAP)، التي سيشار إليها بالحزمة فيما بعد. ويعرض المؤلف تقييمه لحزمة البرامج من خلال ستة موضوعات هي: إصلاح إقتصادي كلي، إصلاح القطاع العام، تحرير السعر المحلي، تحرير ا لتجارة الخارجية، القطاع الخاص، والصندوق الاجتماعي للتنمية.

أولاً: الإصلاح الاقتصادي الكلي : يشير المؤلف هنا إلى كيفية تعامل الحزمة مع كل من : السياسة المالية، أسعار الفائدة، ونظام سعر الصرف. في ما يتعلق بالسياسة المالية، إقترحت الحزمة تخفيض نسبة العجز للنتائج المحلي الإجمالي (من 22 % في عام 1991/90 إلى 1.5 % في عام 1996/95)، مع تعظيم المصادر والإيرادات غير الضريبية (أسعار الطاقة والضرائب غير المباشرة)، وتغيير هيكل الإنفاق من حيث مضاعفة نسبة مدفوعات الفوائد إلى الإنفاق الجاري ثلاث مرات (الأمر الذي يحمل تحيزاً لأصحاب الدخل الريعية). وكذلك تخفيض الدعم على الغذاء والأسمدة، وخفض الإنفاق الاستثماري العام (بحجة أن ذلك سيوفر فرصاً استثمارية للقطاع الخاص). أما بخصوص أسعار الفائدة، فقد أزلت الحزمة سقوف هذه الأسعار، وتم الاحتفاظ بسقوف على الائتمان المحلي مع تفضيل للقطاع الخاص. وعند تطرقه لنظام سعر الصرف، يوضح المؤلف أن الحزمة استهدفت نظاماً ثنائياً لسعر الصرف بدلاً من المتعدد، وتخفيضاً لقيمة العملة بنسبة 20 % عام 1991، مع الاعتماد على السوق الثانوي لتحديد سعر الصرف، على أن يتحدد هذا السعر في السوق الأولي بـ 5 % أقل من مستواه في السوق الثانوي. علماً بأن توحيد سعر الصرف قد تم الوصول إليه في أكتوبر من عام 1991 عند إنشاء سوق سعر الصرف الحر بعد ربط الجنيه بالدولار الأمريكي مع تدخل البنك المركزي لضمان استقرار سعر الصرف بين الجنيه والدولار، على أن تتحدد أسعار صرف الجنيه مع بقية العملات اعتماداً على أسعار صرف هذه العملات مع الدولار. كما تم تخفيف القيود على المعاملات والمدفوعات الدولية، مع حرية حركة رأس المال لأول مرة منذ (40) عاماً. ويتطرق المؤلف لنقطة مهمة مرتبطة بنظام سعر الصرف وهي الخاصة بالسعر المستخدم لحساب قيمة الواردات لأغراض احتساب التعريفات الجمركية الذي تم تجميده لفترة طويلة وأصبح أخيراً يعادل السعر الحر. وينبه المؤلف إلى أنه بالرغم من استخدام هذا السعر لأغراض محاسبية إلا أن له تأثير على تخصيص الموارد وعوائد التعريفات الجمركية. حيث أن تخفيض قيمة العملة يؤدي إلى رفع قيمة الواردات بالجنيه، ويمكن أن يلغي هذا التخفيض أثر التخفيض الاسمي للتعريفات الجمركية. **ثانياً: إصلاح القطاع العام:** عند تعامل الحزمة مع موضوع القطاع العام: تورد أهمية إعادة هيكلته واستقلالته (وبناءً على ذلك صدر قانون قطاع الأعمال رقم 203 لعام 1991)، والسماح بخصخصة المشروعات العامة، وبيع الأصول والإدارة الخاصة. **ثالثاً:** يترتب على **تحرير السعر المحلي** تحرير أسعار السلع الصناعية والزراعية وأسعار الطاقة. **رابعاً:** تضمنت الحزمة عدداً من الإجراءات **لتحرير التجارة الخارجية:** تقليل عدد السلع المحظور استيرادها، وتحديد التعريفات الجمركية بحد أقصى 80 % وحد أدنى 10 %، وإزالة التخصيص التمييزي للعملة الأجنبية من قبل البنوك، والتخلص التدريجي من القيود غير الجمركية. **خامساً:** أما الإجراءات الخاصة **بالقطاع الخاص** فتتمثل في

التخلص من قيود التراخيص وشراء المواد الأولية والطاقة والحصول على القروض، وإلغاء احتكار القطاع العام للتجارة خاصة الإسمنت والأسمدة . **سادساً:** وأخيراً يتعرض إجراء الحزمة المرتبط **بالصندوق الاجتماعي** للتنمية والذي أنشيء لتخفيف الآثار السلبية لسياسات الحزمة ، وأزمة الخليج.

ويختتم المؤلف عرضه للحزمة بعدد من النقاط التقويمية: (أ) طالما أن الهدف الرئيسي من الحزمة هو تمهيد الطريق لإعادة جدولة ديون مصر من خلال نادي باريس (تم تخفيض رصيد القروض البالغ 20 – 25 بليون دولار بنسبة 50 % خلال ثلاثة مراحل) ، إلا أن المؤلف يشك في أن إعادة الجدولة قد أعطت الجانب المصري وقتاً كافياً للنقاط الأنفاس، حيث أن الحزمة قد ضحت بالنمو لصالح الاستقرار . (ب) يرى المؤلف بأن إعادة الهيكلة أو التكيف يجب أن تكون لصالح الدولة التنموية (حسب تعبير **Albert Fishlow**) وليس تحجيماً لدور الدولة. لذلك فإن اتخاذ الدولة لعدد من الإجراءات في مجالات الاستثمار والتجارة والسياسة الصناعية يعتبر أمراً حيوياً. (ج) تبقى الدعوة لدعم آلية السوق أمراً نظرياً في ظل الجمود الهيكلي وغياب المنافسة. وكمثال على هذا الجمود تسويق القمح المنتج محلياً. فالمنتجون الذين تحولوا لزراعة القمح استجابة لارتفاع أسعاره واجهوا مشكلة تسويقه. ذلك لأن بنية التسويق تخدم القمح المستورد وليس القمح المحلي. (د) هناك إساءة فهم لمفهوم المزامنة **Crowding Out** بين القطاع الخاص والقطاع العام، والتي قد تكون صحيحة في حالة المنافسة على الموارد مثل الائتمان ، إلا أنها ليست كذلك من حيث طبيعة الأنشطة التي يمارسها كلا القطاعين . (هـ) رغم أن الحزمة تهدف إلى إنعاش القطاع الخاص، إلا أنها تضره في مجال الأنشطة السلعية، وعلى وجه الخصوص أنشطة الصناعة التحويلية. فزيادة أسعار الفائدة المحلية، والطاقة ، وفرض ضرائب مبيعات عامة، وتحرير التجارة تقود كلها إلى تراجع عن عملية التصنيع **De – industrialization** . ويعتقد المؤلف بأن الميزة الوحيدة لهذه الإجراءات هي توفير عمالة رخيصة للقطاع الخاص. (و) حتى لو صحت سياسات الحزمة الاقتصادية إلا أن ديمومتها أمر مشكوك به. وذلك لإهمال الحزمة للجانب الحقيقي في الاقتصاد وتركيزها على الجانب النقدي والمالي، وتحرير التجارة ومعاملات ميزان المدفوعات قبل إنجاز الإصلاحات الهيكلية للقطاعات السلعية. هذا بالإضافة إلى تجاوز إجراءات تحرير التجارة الواردة بالحزمة للالتزامات الواردة في إتفاقيات جات **GATT** لعام 1994. (ز) في ظل الحرية الكاملة لحركة رأس المال وتثبيت سعر الصرف الاسمي، منذ أكتوبر 1991، فإن الوسيلة الوحيدة لتفادي تدفق رؤوس الأموال للخارج هي الاحتفاظ بسعر فائدة حقيقي محلي أعلى منه في الخارج. وكان من نتاج هذا الوضع تدهور أهمية السياسة النقدية بفعل عاملين: **العامل الأول:** فقدان السلطات النقدية للتقديرات السليمة لأسعار الفائدة . **والعامل الثاني:** هو أن السياسة النقدية تفقد أهميتها (حيث عرض النقد متغير خارجي) في حالة الحرية الكاملة لتتقل رأس المال ما لم يتم تحييد **Sterilization** هذه الحركة.

وفي حال استمرار ارتفاع معدل التضخم في مصر عن المعدلات السائدة في بلدان الشركاء التجاريين، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة في سعر الصرف الحقيقي للجنيه، ومن ثم توقع تدفق مفاجئ لحركة رؤوس الأموال للخارج خوفاً من تخفيض كبير في قيمة الجنيه. وتعتبر هذه النتيجة أحد الدروس القاسية لتجارب الأرجنتين وشيلي وأورغواي وأخر السبعينات، والمكسيك منتصف التسعينيات.

الآثار الاقتصادية الكلية للحزمة: إصلاح هيكلي أم مرض هولندي؟

يستهل المؤلف تقييمه للحزمة وهل هي بالفعل إصلاح أم مرض هولندي⁽³⁾ من خلال عرضه لأهم ملامح الاقتصاد المصري منذ منتصف السبعينيات من حيث أشكال الصدمات (أسعار النفط، وتحويلات العاملين، عوائد قناة السويس، وعوائد السياحة)، وتأثير هذه الصدمات على عدد من التغيرات الاقتصادية (مثل تدني معدل نمو الناتج الإجمالي الحقيقي عن الأرقام المعلنة بسبب الأسعار الجارية، وانخفاض تقديرات معدلات التضخم، وارتفاع العجز الفعلي عن التقديري في الموازنة العامة بعدة مرات، وانخفاض العجز الجاري مع ارتفاع العجز التجاري، وانخفاض المديونية الخارجية). بعد ذلك يبدأ المؤلف تقييمه لآثار الحزمة اعتماداً على عدة محاور: إصلاح سعر الصرف وسعر الصرف الحقيقي، وتحرير التجارة.

(أولاً) عند تقييم المؤلف لتجربة إصلاح سعر الصرف، يورد بأن شرط مارشال – ليرنر غير متوفر في حالة الاقتصاد المصري. ففي ظل ارتفاع نسبة السلع الوسيطة المستوردة إلى إجمالي الواردات الوسيطة (65% كمتوسط و 95% في بعض الصناعات)، وارتفاع نسبة الواردات من السلع الغذائية والرأسمالية 21% و 24% للسنوات (1988/87 – 1992/91) على التوالي، فمن المنطقي أن لا تكون الواردات مرنة في علاقتها مع تغيرات سعر الصرف (قدرت هذه المرونة بـ -0.3 لفترة 1992/91 - 1995).

أما في ما يتعلق بتأثير إصلاح سعر الصرف على الصادرات، فيرى المؤلف أن هذا التأثير لا يعتبر ملائماً على الصادرات النفطية (التي شكلت 50% من الصادرات خلال فترة تخفيض قيمة العملة)، في حين يمكن أن يكون هناك تأثير موجب على الصادرات غير النفطية شريطة توفر مرونة عرض مرتفعة. وفي ظل غياب جدولة للأجور الحقيقية في مصر، فإن تخفيض قيمة العملة سينتج عنه تدهور في الأجور الحقيقية (لتدني الأجر النقدي)، الأمر الذي قد يساهم في حالة ثبات الأشياء الأخرى، في تحسين القدرة التنافسية للبلد.

بعد ذلك يقوم المؤلف باحتساب سعر الصرف الفعّال الحقيقي (من خلال تعديل سعر الصرف الفعّال الاسمي بالمقارنة بمعدلات التضخم السائدة في بلدان الشراكة التجارية)، ويستنتج بأن خفض قيمة العملة في عام 1991/90 لم ينتج عنه تخفيض حقيقي دائم، حيث تدهور سعر الصرف الحقيقي تجاه عملات الشركاء التجاريين بحوالي 20% خلال الفترة 1991 – 1996. ويؤبر المؤلف هذا التدهور بتحرير أسعار الفائدة أنياً مع تحرير حركة رأس المال بميزان المدفوعات، وباختيار سعر الصرف المثبت Anchor .

وقد لاحظ المؤلف، في معرض تقييمه لنظام سعر الصرف، أن هناك تناقضاً بين عدد من أهداف السياسة النقدية وأدواتها. ففي حين تبلغ الأولى ثلاثة أهداف (المحافظة على سعر الصرف أمام الدولار، تخفيض سعر الفائدة على الجنيه لتشجيع الاستثمار، والسيطرة على التوسع النقدي)، بلغ عدد الأدوات أداتين (السقوف الائتمانية، وأذونات الخزنة)، الأمر الذي يتناقض مع مبادئ نظرية السياسات الاقتصادية.

⁽³⁾ ارتبط هذا المفهوم باكتشافات الغاز الطبيعي الضخمة في هولندا عام 1959 وما تلاها، بعد فترة من الزمن، من اتجاهات لانخفاض العملة الصناعية، وارتفاع معدل البطالة في القطاع الصناعي. وذلك بسبب ضغط اكتشافات الطاقة على العملة المحلية وعلى معدل الأجور، والتي وصفت في حينها بالمرض الهولندي. ومنذ ذلك توصف النتائج المصرة للتقلبات في عوائد الموارد الطبيعية ومعدلات التبادل الدولي بهذا المرض "المراجع".

كما تطرق المؤلف إلى أن تحرير أسعار الفائدة المحلية قد ترتب عليه ارتفاعها عن أسعار ليبور Libor⁽⁴⁾ بحوالي ثلاث مرات. وقد نتج عن هذا التفاوت بروز ظاهرة التربح من خلال تحريك الأموال ما بين الداخل والخارج (ظاهرة مراجعة الفائدة Interest Arbitrage والتي تشير إلى شراء العملات في بلد وبيعها في بلد آخر تبعاً لتفاوت أسعار الصرف والفائدة). ولإثبات هذه الظاهرة يقوم المؤلف باحتساب هامش مراجعة الفائدة المكشوفة Uncovered لكل دولار والتي حددها بـ 1.235 % (حيث يعكس تعبير المكشوفة مساواة سعر الصرف لأجل مع سعر الصرف الفوري بسبب تثبيت سعر الصرف منذ أكتوبر 1991).

ويفسر المؤلف قيمة هامش مراجعة الفائدة المكشوفة بالإشارة إلى تنامي ظاهرة تحول الودائع بالعملة الأجنبية إلى العملة المحلية بسبب الحزمة (ظاهرة التراجع عن الدولار De-dollarization)، وبالإشارة إلى تنامي تدفق رؤوس الأموال متغيرة الأجل للداخل، وأخيراً بالإشارة إلى تراكم الاحتياطات بالعملة الأجنبية لدى البنك المركزي (قدر البنك الدولي خسارة مصر بسبب هذا التراكم بـ 1-2 % من الناتج المحلي الإجمالي بسبب عوائد الفرص البديلة).

وكإجراء وقائي من قبل السلطات النقدية لتحديد أثر تدفقات النقد الأجنبي للداخل، قامت هذه السلطات بإصدار أدونات الخزانة (علمياً بأن 73 % فقط من قيمة هذه الأدونات استخدمت لأغراض التحويل، مع استخدام النسبة المتبقية 27 %، لتغطية العجز المالي خلال عام 1992/91)، الأمر الذي يعكس حقيقة أن إصدار السندات قد تحكمت به اعتبارات نقدية (التحويل) أكثر من الاعتبارات المالية (العجز)، أي تبعية السياسة المالية للسياسة النقدية.

وينبه المؤلف إلى أن اتباع سياسة سعر الصرف المثبت التي ترتب عليها هامش مراجعة فائدة تقود إلى ارتفاع في أسعار الفائدة الحقيقية (حتى في حالة السيطرة على التضخم المحلي). وذلك في ظل اتباع سياسة نقدية صارمة لخفض الطلب المحلي وتحقيق توازن خارجي، وهو الأمر الذي يعقد إنجاز الإصلاح المالي، بسبب تأثير ارتفاع معدل الفائدة الحقيقية على رؤوس الأموال المتدفقة للداخل، كما أشرنا. وكذلك بسبب تأثير هذا الارتفاع على تدهور محافظ Portfolios البنوك والحاجة إلى إعادة رسميتها. علماً بأن تجربة المكسيك قد مرت بنفس النتائج في عام 1995/94.

ولغرض تقييم مدى مساهمة إصلاح سعر الصرف (ضمن الحزمة) في تعزيز القدرات التنافسية للاقتصاد المصري، يقوم المؤلف باستخدام صياغة سعر الصرف الفعّال الحقيقي لسالتر Salter Ratio (سعر الصرف الحقيقي = سعر السلع المتاجر بها بالعملة المحلية/ سعر السلع المحلية غير المتاجر بها). ويستنتج في معرض هذا التقييم عدداً من الاستنتاجات : (أ) أن السعر النسبي للسلع المتاجر بها قد انخفض مقابل السلع غير المتاجر بها بحوالي 20% خلال الفترة 1990 - 1996 (يتفق هذا الاستنتاج مع استنتاجات البنك الدولي وآخرون). (ب) قد يفسر ارتفاع قيمة الجنيه بأنه أحد العوامل وراء تدهور القدرة التنافسية، إلا أن هذا الاستنتاج يجب التعامل معه بحذر. وهنا يقوم المؤلف بتعديل صياغة سالتر (سعر الصرف الحقيقي) لتأخذ هذا الأمر بنظر الاعتبار (سعر الصرف الحقيقي = سعر الصرف الاسمي × الرقم القياسي للسعر الدولي / الرقم القياسي للأجر). وطالما أن معدل الأجر الاسمي في مصر يقل عن الرقم القياسي لأسعار المستهلك، فإن ذلك يعني انخفاضاً في الأجر الحقيقي (الذي يتوقع له المؤلف

(4) يشير مختصر LIBOR إلى Londen Interbank Offer Rate، ويمثل سعر الفائدة السائدة بين المصارف اللندنية، المستخدم لاقتراض الأموال في

عملات، ومبالغ، واستحقاقات زمنية معينة " المراجع " .

بالاستمرار لمطالبة الحزمة بنمو الأجور بأقل من نمو معدل التضخم). الأمر الذي يترتب عليه خفض في تكاليف الإنتاج (انخفاض تكاليف الأجور الحقيقية)، وبالتالي صعوبة الادعاء بأن فقدان القدرات التنافسية هو بالحجم المرتبط بارتفاع قيمة الجنيه الحقيقية، رغم وجود هذا فقدان. وأخيراً يشير المؤلف إلى أن التدفق النقدي لرؤوس الأموال الأجنبية للدخل (بسبب الآليات المرتبطة بسعر الصرف والفائدة المشار إليهما أعلاه) قد نتج عنه شكل آخر من أشكال المرض الهولندي، حيث يرتفع السعر النسبي للسلع غير القابلة للتجارة في ظل الحزمة، الأمر الذي حفز على توجيه الموارد للقطاعات المنتجة لهذه السلع، وبالتالي جعل من الصعب التحكم في وضع الميزان التجاري. ويرى المؤلف في نهاية تقييمه لنظام سعر الصرف، بأنه كان من الأفضل إتباع سياسة دعم الصادرات، بقدر تعلق الأمر بميزان المدفوعات، بدلاً من سياسة تثبيت سعر الصرف الاسمي.

(ثانياً) تحرير التجارة، وهنا يقيم المؤلف تأثيرات الحزمة المرتبطة بالتجارة الخارجية اعتماداً على: إصلاح التعريفات الجمركية، وإصلاح التعريفات غير الجمركية. وبقدر تعلق الأمر بالإصلاح الأول يرى المؤلف أن الارتفاعات في التعريفات الجمركية الاسمية (خلال الفترة 1986 – 1993) لا تعني أن التجارة الخارجية أصبحت أقل تحراً في ظل الحزمة. ويعزو هذه الارتفاعات إلى: تحويل التعريفات غير الجمركية إلى جمركية، وإدخال ضريبة المبيعات، وتخفيض حظر الواردات، وبسبب إعادة تقييم سعر الصرف المستخدم لأغراض الجمارك. كما يشير المؤلف إلى أنه رغم الارتفاع القليل بسقوف التعريفات الجمركية في ظل الحزمة إلا أن هناك انخفاضاً في تشتت Dispersion التعريفات، كما كان هناك اتجاه لانخفاض التعريفات الاسمية والفعالة.

أما في ما يتعلق بالإصلاح الثاني، التعريفات غير الجمركية، فيبين المؤلف أن كافة القيود على حظر الواردات قد ألغيت (يونيو 1993) باستثناء النسيج والملابس والدواجن، كما تم تخفيض عدد السلع المستوردة التي تتطلب مواصفات خاصة، وتخفيض الحظر على الصادرات (انحصر في سلعتين هي مخلفات المعادن والجلود الخام)، مع إلغاء لكافة التصديقات المطلوبة لأغراض التصدير، وأخيراً تم تخفيض عدد السلع الخاضعة لحصص التصدير إلى أربع سلع (الصوف الخام والتالف، الجلود المدبوغة، ورق الصحف، والقطن التالف).

أهم معالم القطاع الصناعي التحويلي

يعرض المؤلف معالم هذا القطاع بالاعتماد على ثلاثة محاور هي: نمط الملكية، المساهمة الصناعية القطاعية، وتناسب عوامل الإنتاج. (أولاً) يلاحظ المؤلف، اعتماداً على بيانات الفترة 1976 – 1989/88، أن القطاع الصناعي الخاص بدأ بالنمو على حساب العام (حيث زادت حصة الإنتاج الصناعي في القطاع الخاص من الثمن إلى الثلث، كما زادت حصته في القيمة المضافة من العشر إلى الربع، واستيعاب العمالة من السبع إلى الربع). ويعزى ذلك أساساً إلى تحرير القطاع الخاص من القيود وتكبير القطاع العام بها. إلا أن المؤلف يلاحظ أن هذا النمو من السلوك الاقتصادي يتغير عندما نقسم الفترة المشار إليها أعلاه إلى فترتين (1976 – 1982/81 و 1982/81 – 1989/88). حيث لاحظ عدم اتساق نمو القيم المضافة، والأجور، واستيعاب العمالة، والقدرات التنافسية (من خلال استخدام الرقم القياسي لتكلفة وحدة العمل: متوسط نسبة إنتاجية العمل / معدل الأجر) خلال هاتين الفترتين. وعزى المؤلف ذلك لعدة أسباب منها: تحرير الواردات، تكثيف استخدام رأس المال، هجرة العمالة، وقف نظام فرض تعيين الخريجين بمشروعات القطاع العام بالفترة الثانية، خضوع أغلب المشروعات العامة لإعادة التأهيل، وأخيراً إجراءات الخصخصة.

(ثانياً) يلاحظ المؤلف، ضمن أمور أخرى، عند تناوله للمساهمات الصناعية القطاعية: (أ) تدهور أهمية صناعة الغزل والنسيج العامة لأسباب ترتبط بمستقبل القطن المصري. (ب) تحسن القيم المضافة للصناعات غير التعدينية، والمنتجات التعدينية، والمعادن والمنتجات المعدنية. (ج) تحسن القيم المضافة للصناعات الغذائية والمشروبات والتبغ، وصناعات المعادن الأساسية خلال الفترة الثانية، مع التطور الملموس لصناعة الغزل والنسيج والسيراميك الخاصة. (د) في ما يتعلق بفرضية المزاحمة، يلاحظ المؤلف أن القطاع العام الصناعي لم يزاحم مشروعات القطاع الخاص العريقة، أثناء فترة الكبح المالي وثبات أسعار الفائدة، بل من المحتمل أنه زاحم المشروعات الخاصة الجديدة. (هـ) كما لوحظ بأن المشروعات العامة كانت أكثر تركزاً في عام 1975، إلا أنه مع مرور الوقت أصبحت أكثر تنوعاً، مع اتجاه المشروعات الخاصة للتركز.

(ثالثاً) يعتمد المؤلف في عرضه وتقييمه لتناسب عوامل الإنتاج على نسبة رأس المال/العمل، وذلك بعد أن يورد العديد من التحفظات الخاصة بطبيعة البيانات المستخدمة، وطريقة احتساب الأصول الثابتة. ويظهر من مقارنات هذه النسبة قطاعياً أن صناعة المنتجات التعدينية غير المعدنية تتمتع بأكبر نسبة لرأس المال/العمل، في حين تتمتع صناعة الخشب والأثاث، وصناعة المنتجات المعدنية بأقل نسبة. ووفقاً لمنطق النظرية النيوكلاسيكية فإن على مصر التخصص في الصناعات ذات كثافة عمالية عالية نظراً لوفرة العمالة وإمكانيات توليد الدخل. وقد حدد المؤلف هذه الصناعات بتلك التي يقل فيها معامل رأس المال/العمل عن المتوسط الحسابي للنسبة على مستوى القطاع الصناعي التحويلي (الخشب ومنتجاته، المنتجات المعدنية، النسيج، الورق والطباعة والنشر، وتصنيع الأغذية).

ومن خلال تحليله لهذه الصناعات من حيث مدى ملاءمتها لخيارات صناعية، يورد المؤلف عدداً من النتائج : (أ) أن صناعة الخشب والأثاث متأخرة جداً في استيعاب العمالة وتوليد الدخل. ويصح هذا الاستنتاج على صناعة النسيج العامة، حيث خسرت العمالة وكسبت رأس المال خلال السنوات العشرين الماضية. (ب) على العكس من ذلك فإن هناك صناعات ذات كثافة عمالة عالية (تصنيع الأغذية، والمنتجات المعدنية) قد نجحت في جذب الموارد وتوليد الدخل. (ج) رغم أن صناعة المعادن ذات كثافة رأسمالية عالية إلا أنها (وفقاً لتقارير من البنك الدولي ومؤسسة المعونة الأمريكية) الأسوأ في مجال الكفاءة، وأن الاستثمار بها يعتبر من باب الفاقد. (د) يجب أن يتوافق التوسع في الأنشطة المعدنية كثيفة رأس المال مع التوسع في الأنشطة المعدنية كثيفة العمل. (هـ) إن الاعتماد على الأسعار الدولية لغرض احتساب العائد الاقتصادي في مختلف الأنشطة الصناعية يشوبه بعض التحفظات (بسبب التحفظ على مفهوم الأسعار الدولية المشار إليه سابقاً).

الآثار الجزئية للحزمة : صناعة الألمنيوم

تعتبر هذه الصناعة أولى صناعتين يقوم المؤلف بتقييم أدائهما وكيفية تأثرهما ببعض مكونات الحزمة (أثر زيادة أسعار النفط، تخفيض قيمة العملة، تحرير أسعار المنتجات، الفائدة، والتجارة الخارجية).

(أ) عند تقييمه لارتفاع أسعار النفط، يوضح المؤلف أن صناعة الألمنيوم هي أكبر مستهلك مفرد للكهرباء في مصر، وأن الاستهلاك المستخدم في صهر الألمنيوم لا يعتبر اقتصادياً. ويعتقد المؤلف بأن هناك إمكانية لتحسين إستهلاك الكهرباء سواء على مستوى القوة المحركة للخلايا الكهربائية Cell Voltage (إلا أن ذلك يحتاج لاستثمارات كبيرة)، أو على مستوى

كفاءة التيار Current Efficiency. ويرجع المؤلف سبب الاستهلاك الضخم للكهرباء إلى محدودية الفرص البديلة لاستخدام الكهرباء المولدة من السد العالي منذ عام 1967. إلا أن الأمر مختلف الآن، حيث أن حوالي 80% من الكهرباء المولدة هي من مصدر حراري (وليس كهرومائي كما هو الحال في حالة السد العالي) قابل للنضوب (مصانع الطاقة العاملة بالغاز الطبيعي أو النفط). (ب) أما عن كيفية تأثر صناعة الألمنيوم بتخفيض قيمة العملة، فيتم ذلك من خلال ارتفاع تكلفة المواد الأولية المستوردة (الومينا Alumina)، وارتفاع السعر المحلي للطاقة، بالإضافة إلى ارتفاع قيمة صادرات الألمنيوم بسبب هذا التخفيض. (ج) بعد توحيد أسعار الألمنيوم منذ يوليو 1993 (إعتماداً على السعر السائد في سوق لندن للمعادن) أصبح السعر المحلي يفوق نظيره للصادرات، الأمر الذي قد يغري مصنع الألمنيوم بالبيع محلياً وتجنب المنافسة دولياً. إلا أن مثل هذه الامكانية مستبعدة لسببين: أولهما محدودية السوق المحلي، وثانيهما أن الحزمة تقضي بأن لا تكون المنتجات مقيدة أو اسيرة للسوق المحلي Captive market. ورغم ذلك يعتقد المؤلف بإمكانية تحيز المبيعات للسوق المحلي في ظل الارتفاع الحقيقي في قيمة الجنيه. (د) يمكن القول بأنه في ظل عدم مديونية شركة الألمنيوم، وضخامة ودائعها المصرفية، أنها استفادت من تحرير سعر الفائدة. (هـ) أما في ما يتعلق بتأثير تحرير التجارة، فلا يبدو أن هذه الصناعة ستتأثر كثيراً، لكونها صناعة تصديرية بالمقام الأول.

الآثار الجزئية للحزمة : صناعة الحديد والصلب

بعد العرض التاريخي لمصانع الحديد والصلب المصرية، يقرر المؤلف بأن هذه الصناعة تتأثر بإجراءات الحزمة أكثر من صناعة الألمنيوم. فبالإضافة إلى تأثيرها بارتفاع أسعار الطاقة وتحريك أسعار المدخلات، فإنها تتأثر أيضاً بتحريك أسعار الفائدة، والتجارة الخارجية.

(أ) يعتبر استهلاك الكهرباء من أعلى المعدلات في مصر (يفوق الاستهلاك البرازيلي بـ 44% والبرتغالي بـ 65%) وبالتالي فإن هناك مجالاً للاقتصاد في استخدام الكهرباء. ويشير المؤلف إلى عدد من البدائل لتقليل استهلاك الكهرباء، منها : إيقاف إنتاج الصلب الكهربائي **Electric Steel** لاستهلاكه 2 – 3 أضعاف ما يستهلكه الصلب الأوكسجيني **Oxygen Steel**. علماً بأن حصة الصلب الأخير لا تتجاوز 10% من مجموع إنتاج الصلب. كما يقترح المؤلف زيادة كفاءة استخدام محولات **Converters** الأوكسجين التي تنتج أغلبية الصلب المصهور. بالإضافة إلى زيادة كفاءة مصانع الدلفنة **Rolling Mills** حيث تقل هذه الكفاءة عن نظيراتها في المصانع الأجنبية. (ب) يستخدم مصنع الحديد والصلب مادتين أوليتين أساسيتين هما اللبديه **Sinter** وفحم الكوك. ونظراً لإنتاج المادة الأولى محلياً فإنها لن تتأثر بتحريك الأسعار، في حين إرتفعت أسعار فحم الكوك حتى قبل بدء إجراءات الحزمة. أما أسعار المنتجات فقد شهدت إرتفاعاً مستقراً حتى عام 1995/94. (ج) يعتبر مصنع الحديد والصلب مثلاً جيداً لكيفية تأثر المراكز المالية للمشروعات العامة بإجراءات برامج الإصلاح الاقتصادي في الحالة التي تحرر بها أسعار الفائدة قبل إعادة هيكلة هذه المشروعات. وقد لاحظ المؤلف بناء على احتساب عدد من النسب المالية تدهور المركز المالي للمصنع بسبب تحرير أسعار الفائدة. حيث لا حظ بأن حقوق التملك لم تعد تغطي الأصول الثابتة بعد عام 1987/86، كما أن الفعالية المالية **financial Leverage** (القروض الطويلة الأجل/ حقوق التملك) أصبحت أكبر من الواحد منذ بداية التسعينيات بعد أن كانت أقل من ذلك حتى نهاية الثمانينات. كما بدأ السحب على المكشوف بالتراكم حتى وصلت نسبته إلى حقوق التملك إلى 239% في عام 1998/97. ويعزو المؤلف ذلك إلى إرتفاع مدفوعات الفوائد بفعل إجراءات الحزمة وبالتالي ضغط فائض التشغيل (تجاوزت مدفوعات الفائدة كامل القيمة المضافة بدءاً من عام 1991/90). (ج) كان لتحرير التجارة الخارجية وانكماش الطلب آثار واضحة على الحديد والصلب. فوفقاً لإجراءات الحزمة إنحصرت الاستثمارات العامة في ثلاثة مجالات : إستثمارات البنية التحتية، الاستثمارات ذات الوفورات الخارجية مثل التعليم والصحة، والاستثمارات التي لا تجذب القطاع الخاص مثل مشاريع تقليل الفقر. وعليه فقد انخفض معدل الاستثمار خلال الفترة 1990 – 1993/92 من 40% إلى 25%، الأمر الذي أثر على إمكانيات إعادة تأهيل مصنع الحديد والصلب. كما يعتقد مسؤولوا مصنع الحديد والصلب بأنهم تعرضوا لاغراق من دول الكومنولث المستقلة (عن طريق بلد مجاور). ونظراً لتحرير الواردات وانكماش الطلب، فقد ترتب على ذلك تراكم المخزون من السلع المصنعة في مصنع الحديد والصلب.

استنتاجات الكتاب

وأخيراً يورد المؤلف تقييماً عاماً لحزمة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، ويرى بأنه قد ترتب على هذه الحزمة بعض النواحي الايجابية (استقرار معدل التضخم، انخفاض العجز المالي والجاري، وخفض المديونية الخارجية). إلا أنه يعتقد بأن لهذه الحزمة العديد من الآثار السلبية، منها: (أ) التأثيرات السلبية لارتفاع أسعار الفائدة على توزيع الدخل (ب) تثبيط الاستثمار خاصة في السلع القابلة للتجارة، وما ترتب على ذلك من تقادم مشاكل المشروعات العامة مثل مصنع الحديد والصلب. (ج) نظراً لاتباع سياسة إحلال الواردات وارتفاع المحتوى المستورد من المدخلات الوسيطة، وضعت هذه السياسة قيوداً على الاستفادة من تخفيض العملة لأغراض تخفيض الانفاق. (د) إنخفضت مساهمة القطاعات السلعية (سلع قابلة للتجارة) في القيمة المضافة لصالح القطاعات الخدمية (غير قابلة للتجارة)، وتشكل هذه الظاهرة أحد أعراض المرض الهولندي. (هـ) كان لارتفاع قيمة الجنيه الأثر الأكبر في إرسال إشارات لبعض الصناعات (الالمنيوم) للتركيز على السوق المحلي، كما كان له بعض الأثر في فقدان بعض المزايا التنافسية (و) ساهم ارتفاع أسعار الفوائد في حفز الودائع ذات الاستحقاقات طويلة الأجل والودائع بالعملة المحلية. الأمر الذي قد يبدو جيداً، إلا أن هذا الارتفاع، مترافقاً مع تثبيت سعر الصرف، قد ساهم، من خلال مراجعة سعر الفائدة، في تدفق داخلي لرؤوس الأموال، وما ترتب على ذلك من تضخم للاحتياجات بالعملة الأجنبية.

وبناء على هذا التقييم يعرض المؤلف أهم المكونات البديلة لسياسات الإصلاح الاقتصادي : (أ) من الأفضل اتباع سياسة ينتج عنها كبت للتضخم بدلاً من رفع لأسعار الفائدة وذلك للوصول إلى تخصيص أفضل للموارد وتحسين لوضع ميزان المدفوعات. (ب) يجب أن تكون الاجراءات المحيطة لآثار الصدمات الخارجية جزءاً من حزمة سياسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي (كما هو الحال مع تجربة المكسيك منتصف الثمانينات، حيث تم ربط دعم الصندوق بأسعار النفط)، على أن يشمل الربط التقلبات في أسعار الفائدة وأسعار الصرف. (ج) لا بد من التوليف بين آلية السوق واعتبارات التخطيط من خلال الحوافز، وليس من خلال التدخل المباشر. (د) تقوم آلية مقترحات الصندوق على فرض المزاخمة بين القطاع الخاص والعام. في حين يجب أن يكون دور الحكومة مكماً وليس منافساً للقطاع الخاص، وعليه فإنه من الضروري زيادة الانفاق الحكومي بعد إعادة هيكلته لمجابهة الانكماش. (هـ) ليس المهم في الانفاق الحكومي ما هيئته بل كيفية تمويله. وهنا تبرز أهمية تعديل الأسعار النسبية للحصول على الحوافز الملائمة (و) أن لا تحرر المعاملات الرأسمالية بدون تمييز. فمن الواجب الترحيب بالاستثمار الأجنبي المباشر (FDI)، وليس الاستثمار الأجنبي بالمحافظ الاستثمارية (FPI).

ملاحظات عامة

(أ) تشير العديد من الدراسات والتقارير إلى تجربة مصر في التسعينات في التعامل مع حزمة الاستقرار الاقتصادي على أنها تجربة مشجعة وناجحة على المستوى الكلي. وذلك بالإشارة إلى عدد من أسباب النجاح، منها : استخدام أدوات السياسة الاقتصادية مثل سعر الصرف المثبت (الذي اتسم بالثبات لأكثر من ستة سنوات)، والسياسة النقدية (الحكيمة)، والتحرير (المبكر) لسعر الفائدة وأسواق رأس المال (Subramanian,) (1997, P.1).

كما تشير دراسة أخرى حديثة إلى أن هناك دلائل قوية على حدوث تحسن هيكلي في قيم المتغيرات الاقتصادية في مصر بعد تطبيق إجراءات الحزمة، من حيث زيادة معدل نمو الناتج الإجمالي الحقيقي بسبب إجراءات السياسات النقدية والمالية الصارمة بداية فترة الحزمة (Omran, 2001, P.24).

(ب) في ظل هذه النظرة الايجابية لنتائج سياسات الإصلاح والتكيف الهيكلي في مصر، يحاول المؤلف اختيار وتدقيق هذه النتائج اعتماداً على أدوات تحليلية تقليدية أو معدلة أو مقترحة. وهو بهذا يعتبر مستخدماً بارعاً لأدوات التحليل الاقتصادي . فعلى سبيل المثال لا الحصر. رغم إشارة أحد أوراق العمل لصندوق النقد الدولي، المشار إليه أعلاه، بأن استخدام سعر الصرف المثبت هو أحد أسباب نجاح الحزمة، إلا أن المؤلف يرى بأنها أحد الأسباب الرئيسية للارتفاع في القيمة الحقيقية للجنيه،(بعد احتسابه لسعر الصرف الحقيقي)، وتأثيرات هذا الارتفاع السلبية على تدفقات رؤوس الأموال (ومحدودية تأثير إجراءات تحييد هذه التدفقات)، كما يرى بأن هذا التثبيت قد ساهم في ظهور هامش مراجعة الفائدة (بسبب مساواة سعر الصرف الآجل مع سعر الصرف الفوري بسبب التثبيت) . كما أن النظرة النقدية المستندة إلى أدوات تحليله قد ساعدت المؤلف في دحض فرضية أن التحرير (المبكر) لسعر الفائدة كان له أثر في إنجاح الحزمة. بل أن المؤلف يرى، وبحق، أن هذا التثبيت قد ساهم، ضمن نتائج أخرى، في أضعاف المراكز المالية لأهم الصناعات المصرية من خلال الارتفاع في مدفوعات الفائدة. وهو أمر كان يمكن تجنبه لو (تأخر) تحرير أسعار الفائدة لما بعد إعادة هيكلة المشروعات العامة مالياً وفنياً وإدارياً.

(ج) ولعل أحد المساهمات المهمة للمؤلف هو تركيزه (حتى في عنوان الكتاب) على النتائج السلبية لسيادة الحزمة على احتمالات تراجع عملية التصنيع. فكما أوضح المؤلف بأن سياسات الاستقرار الاقتصادي مثل تخفيض العملة، وتحرير الواردات كأدوات لتصحيح وضع ميزان المدفوعات كانت تسير في اتجاهات متعاكسة. كما أشار أيضاً إلى أن سياسات التكيف الهيكلي الرامية إلى إزالة التشوهات بالأسعار المحلية (من خلال تقريبها للأسعار الدولية)، مثل أسعار الفائدة، وأسعار الطاقة، قد يكون لها آثار سيئة على عملية التصنيع، من خلال تدهور معدل الاستثمار في الأجل الطويل في القطاع الصناعي. الأمر الذي جعل المؤلف يدعو إلى ضرورة أن يكون للحكومة دور في مجال الاستثمار العام لإعادة تأهيل القطاع الصناعي.

وهنا لا بد من التأكيد على أن ظاهرة التراجع عن التصنيع في بلد نام مثل مصر تختلف اختلافاً جذرياً عن هذه الظاهرة في البلدان المتقدمة، التي تتبع التطور التاريخي للأهميات

القطاعية النسبية : الزراعة، ثم الصناعة التحويلية، ثم الخدمات حالياً. حيث يلاحظ في هذه البلدان الأخيرة الارتفاع المتنامي للانتاجية في القطاع الصناعي التحويلي وبالتالي الانخفاض المتنامي للعمالة في هذا القطاع لصالح قطاع الخدمات (Rowthorn and Ramaswamy, 1997 P.22). أما في حالة البلدان النامية، ومن ضمنها مصر، فإن الحالات التي أشار إليها المؤلف توحى ببدء تبعثر بعض المشروعات الصناعية العريقة (بالإضافة إلى انخفاض أهمية القطاعات السلعية " المتاجر بها " في القيمة المضافة لصالح الخدمات " غير المتاجر بها ") لأسباب بعيدة عن تلك السائدة في البلدان المتقدمة (من هذه الأسباب ارتفاع أسعار الفائدة، وضغط الانفاق الاستثماري، والإدارة غير الكفوءة).

(د) ملاحظة المؤلف حول ضرورة أن يكون القطاع الحكومي مكماً وليس مزاحماً (كما تفترض الحزمة) هي ملاحظة تدعمها تجارب العديد من البلدان النامية (والمقدمة أيضاً)، حيث لوحظ بأن هناك نوع من التسهيل Crowd in وليس المزاحمة. فالتكوين الرأسمالي العام، مثلاً، (قد) يعتبر الوسيلة الوحيدة لتحفيز الاستثمار بعد الصدمات الخارجية السلبية (Taylor, 1992, P.26). لذا فإن اقتراح المؤلف بضرورة دمج الصدمات الخارجية ضمن آليات برامج الإصلاح والتكيف الهيكلي، وضمن فرضية التكامل وليس التزاحم بين القطاعين العام والخاص هو اقتراح في محله.

(هـ) لا بد من الإشارة إلى أزمة السيولة التي تعرض لها الاقتصاد المصري 1998/97 وفيما إذا كانت مرتبطة ببعض تحفظات المؤلف تجاه الحزمة. فقد حذر المؤلف، كما رأينا، من مساوية سعر الصرف المثبت وما ترتب عليه من ارتفاع حقيقي في قيمة الجنيه. ورغم أن المؤلف لم يشر إلى تقييمه لهذه الأزمة، إلا أن هناك قناعة بأن توصيفه لآلية سعر الصرف الاسمي والحقيقي كانت السبب الرئيسي وراء الأزمة. حيث أشارت بعض الدراسات التطبيقية إلى أن الارتفاع في سعر الصرف الحقيقي قد شجع المزيد من الواردات التي مولت بدورها بقروض مصرفية قد تحولت في ما بعد إلى قروض متعثرة (Hussein and Nos'hy, without date, P.21). وهو الأمر الذي يترتب عليه التفكير جدياً في ربط سعر الصرف بسلة من العملات للتخفيف من الآثار السلبية لتثبيت سعر الصرف الاسمي أو السماح بتقلباته ضمن سقف معينة.

(و) تتشابه نتائج المؤلف مع نتائج دراسة أخرى حول مدى تأثير القطاع الصناعي التحويلي بالحزمة. حيث تشير هذه الدراسة، والتي اعتمدت على نماذج التوازن العام القابلة للحساب (CGE)، إلى أن القيمة المضافة للقطاع الصناعي قد تأثرت سلباً. فتحرير التجارة الخارجية قد خفض من مبيعات هذا القطاع في السوق المحلي دون أن يعوض ذلك بمكاسب من السوق الخارجي. كما تشير هذه الدراسة إلى أن تخفيض قيمة العملة أثر سلباً على الاستثمار، والعمالة، والنتائج المحلي الاجمالي، رغم تأثيره الإيجابي على الصادرات والواردات. (El-Said, 1994, P.97).

(ز) وأخيراً، وليس آخراً، يعتبر هذا الكتاب من الاسهامات الممتازة لتقييم تجربة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي. خاصة وأنه اعتمد على أدوات مختلفة للنظرية الاقتصادية، مع الابتعاد عن عبارات النقد العامة. وإذا ما كان هناك من ضرورة أساسية لا يحتويها الكتاب فهي احتياجه لفصل نظري يوضح الأسس النظرية لمنطلقات الصندوق والبنك الدولي الاقتصادية، وعرض لأهم البدائل النظرية الخاصة بالتجربة المصرية، والتجارب المشابهة.

المراجع

El-Said, M. (1994), Trade Liberalization and Egypt's Industry: A CGE Analysis. L'egypte Contemporaine, July – Oct., PP. 59-204.

Hussein, K. and Nos'hy, A (without date), What Caused the Liquidity Crisis in Egypt?, www.63.151.44.169/NE/projects/Liquidity. Pdf.

Omran, M.(2001), Testing for the Significant Change in the Egyptian Economy Under the Economic Reform Programme Era, Unwisely of Oklahoma, May., PP 1-41(www.wider.unu/conference/conference.2001-2poster%20opapers/omran.pdf)

Rowthorn, R. and Ramaswamy, R. (1996), Deindustrialization : Causes and Implications, International Monetary Fund, WP/97/42, April.

Subramanian, A. (1997), The Egyptian Stalsilization Experience: An Analytical Retrospective, International Monetary Fund, WP/97/105, Sep.

Taylor, L. (1992), Polonius Lectures Again : The World Development Report, the Washington Consensus, and How Neoliberal Sermons Won't Solve the Economic Problems of Developing World, The Bangladesh Development Studies, Vol. xx, June-Sep., PP. 23-50.

**Reforms and Optimal Regulatory Design in MENA Countries:
Lessons from the Telecommunications Industry**

Anastassios Gentzoglani

Reforms and Optimal Regulatory Design in MENA Countries: Lessons from the Telecommunications Industry

Anastassios Gentzoglani*

Abstract

In the past few years some MENA countries, Morocco, Egypt, Lebanon, Jordan, and Mauritania, have decided to reform their telecommunications industries. The results, although positive, differ significantly among these countries. This paper examines the way the reforms have been applied and analyzes the factors that may explain the differences in results. It shows that countries that have set up independent regulatory agencies and mechanisms that effectively resolve the problems of information asymmetry, market contestability, enforcement, credibility and skills, are better equipped than others which have ill-conceived versions of these mechanisms. The latter group of countries cannot reap the full benefits of reforms, while private companies realize high returns. Our findings suggest that privatization by itself does not generate benefits. However, privatization or other types of reforms combined with the existence of a separate regulatory authority increases telecommunications penetration ratios, the industry's connection capacity and reduces the price of local and international calls. The creation of a competitive environment and regulatory capacity structure rather than privatization as such are two important factors to take into account when policy makers consider reforms in their regulatory policies which aim to promote growth. Policies that encourage privatization and the granting of exclusivity periods to privatized incumbents are not necessarily optimal from a social point of view.

الإصلاحات وصياغة سياسات التنظيم المثلى في أقطار الشرق الأوسط وشمال أفريقيا : دروس من قطاع الاتصالات

أناستاسيوس جنتزوجلانيس

ملخص

في السنوات القليلة الماضية قررت بعض دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المغرب، مصر، لبنان، الأردن وموريتانيا) إصلاح أنشطة الاتصالات فيها. ورغم أن النتائج كانت إيجابية، إلا أنها كانت متباينة. هذه الأقطار. تدقق الورقة في طرق الإصلاح المتبعة وتحلل العناصر التي تقف وراء تباين هذه النتائج. فتبين الورقة أن الأقطار التي تعين جهات ووكالات منظمة مستقلة، تقوم بحل مشكلات عدم تناسق المعلومات، إمكانية التنافس، في السوق، المصدقية والمهارة، وتكون هذه الأقطار معدة أكثر من تلك الأقطار المتفجرة لهذه الآليات الجديدة. وهذه الأقطار الأخيرة لن تكون، قادرة على حزم مكاسب الإصلاح كاملة، بينما تحقق الشركات الخاصة عوائد عالية. فقد النتائج المستخلصة بأن الخصخصة محد ذاتها لن تحل مشكلة مكاسب. ومع ذلك فإن الخصخصة أو أي نوع من أنواع الإصلاحات لو كانت مصحوبة بوجود هيئة تنظيمية منفصلة ستزيد من نسب توسع الاتصالات وطاقات التوصيل ونقلها من أسعار المكالمات المحلية والدولية. إن خلق بيئة تنافسية وهيكلة تنظيمية ذو طاقة عالية بدلا من الاكتفاء بالخصخصة وحدها هما عاملان هاما، يجب أن يؤخذوا في الاعتبار في السياسات التنظيمية المزمع إحراؤها بهدف تحفيز النمو. إن السياسات المشجعة للخصخصة وكذلك تمديد فترات الامتيازات للشركات المخصصة لا تعتبر بالضرورة الطريقة المثلى من وجهة النظر الاجتماعية.

* Director, CEREF (Center for the Study of Regulatory Economics and Finance), University of Sherbrooke, Sherbrooke, Quebec, Canada.

The author would like to thank Professors Alaa El Shazly, Imed Limam, Ahmed Galal, Heba Handoussa and all the participants at the Workshop on "Challenges and Reforms of Economic Regulation in MENA Countries" for their valuable comments and suggestions on an earlier draft. Any remaining errors or omissions are of my own responsibility.

Introduction

In the past two decades or so, many countries (the U.K., the U.S., Canada, continental Europe, etc.) have witnessed drastic changes in their economies and major transformations of their industries (transportation, gas, telecommunications and more recently, electricity). Since the early 90s, some developing countries in Latin America (Chile, Argentina, Mexico, etc.) have been undergoing dramatic reforms, privatizing state-owned telecom providers, opening portions or major segments of their markets to competition, and building regulatory institutions. These changes have provided incentives to firms to become more efficient with significant improvements in productivity and growth throughout their economies. The traditional models of regulation have been greatly revised and new paradigms have emerged (rate of return regulation, price caps and benchmarking, etc.). Competition and globalization have increased and with them, the need for further reforms.

In the past few years some MENA countries (Morocco, Egypt, Lebanon, Jordan, Mauritania, etc.) have decided to join the club and proceed with reforms in their telecommunications industries. These countries have had relatively positive results (GSM competition reduced prices in Lebanon to an average seven cents a minute, against a regional average of forty to fifty cents a minute, while the introduction of GSM competition in Morocco has created pressures for rates cuts and major investments in infrastructure). But there are many other MENA countries (Algeria, Iraq, etc.) that lag behind in the process of reforms and the building of regulatory institutions. Should they continue that way, their economic performance would suffer in medium and long terms.

The models adopted by various MENA countries and used to reform their economic regulation are quite distinct. Notwithstanding the diversity of the models, the underlying goals of reforms are to increase the productive capacity and the living standards of the countries in the region. Although it is too early to judge the effectiveness of these reforms, it is still possible to examine the success and/or failures of the first steps towards deregulation and the openness of their markets. Among the countries that have experienced the reforms there are some successes that are worth examining. It is interesting to highlight the reasons of success and failure and elaborate policies for improvement. Other countries in the MENA region can then learn from these experiences and avoid the pitfalls.

Section II presents a synthesis of various theories of regulation. It also provides a unified analytical framework to be used for the analysis of the telecommunications industry in MENA countries. When regulation is viewed as a contractual arrangement between regulators and regulatee, a number of instruments are needed in order to dissuade both the regulatee and the regulator from adopting a strategic behavior. Subsection II.2 presents these mechanisms as well as the essential variables to be employed by the regulatory agencies in order to increase their performance. Section III presents the various approaches of regulation adopted by the sample of MENA countries and assesses the reforms. It analyses as well, the factors that have contributed to the success or failure of the regulatory design and the performance of the telecommunications sector. Lastly, section IV draws conclusions and provides policy recommendations.

The Analytical Framework

Regulation as a Contractual Arrangement

This paper examines the regulatory reforms that have taken place in MENA countries in the telecommunications sector. Recent experiences with privatization, deregulation and competition have demonstrated that the governance structure of the telecommunications industry is one of the determinant factors affecting the success of reforms in the industry. Countries, even in the MENA region, differ significantly in their institutional endowment. Legislative, executive, and judicial institutions, norms of behavior, administrative capability, and the degree of social consensus in the society may be entirely different from one country to the other. The differences in capacities of these institutions determine the ability and the effectiveness of regulations to impose restraints on public and/or privately owned utility networks. The kind of restraints and the viability of regulated private ownership depend as well on the country's endowment of these institutions.

It is important, however, to recognize the complexities of regulation. The full understanding of these complexities determines, largely, the design of the regulatory framework and the institutions required for an effective regulation. The present day understanding of regulation is completely different from the one some years ago. The traditional view of regulation focused on devising alternative, non-linear pricing schemes to minimize distortions resulting from non-convexities in the production function. The incentive literature views regulation, however, as a contractual arrangement between regulatee and regulators. The theory of regulation under incomplete information Caillaud, Guesnerie, Rey & Tirole (1988); Besanko & Sappington (1987) has provided an interesting framework to analyze the effectiveness of regulatory institutions to regulate appropriately the telecommunications industry.

Under this theory, regulation is viewed as a dynamic game. It is recognized from the outset that, for network utilities to operate successfully under private ownership, they need a credible system of regulation. The credibility of the regulatory system is important because it reassures investors that the regulatory agency is committed to allow them to earn a fair rate of return on their past investments. Such a reassurance provides incentives for further expansion of capacity and satisfaction of consumer demand⁽¹⁾. In such a setting, the government sets the regulatory rules but the regulated companies privately hold information about the firms' cost structure. Regulators have less information and cannot perfectly observe these costs. This information asymmetry and imperfect observability create a divergence of interest between consumers and regulated industries, which further provides incentives to regulatee and regulators to behave strategically.

⁽¹⁾ This is very important for both developed and developing countries alike, as the experience in California electricity market makes clear. Even in the most developed countries with well-established regulatory institutions and transparent procedures, there is possibility of regulatory failure. The problem is compounded in developing countries which lack both institutions and transparency in their decision making process.

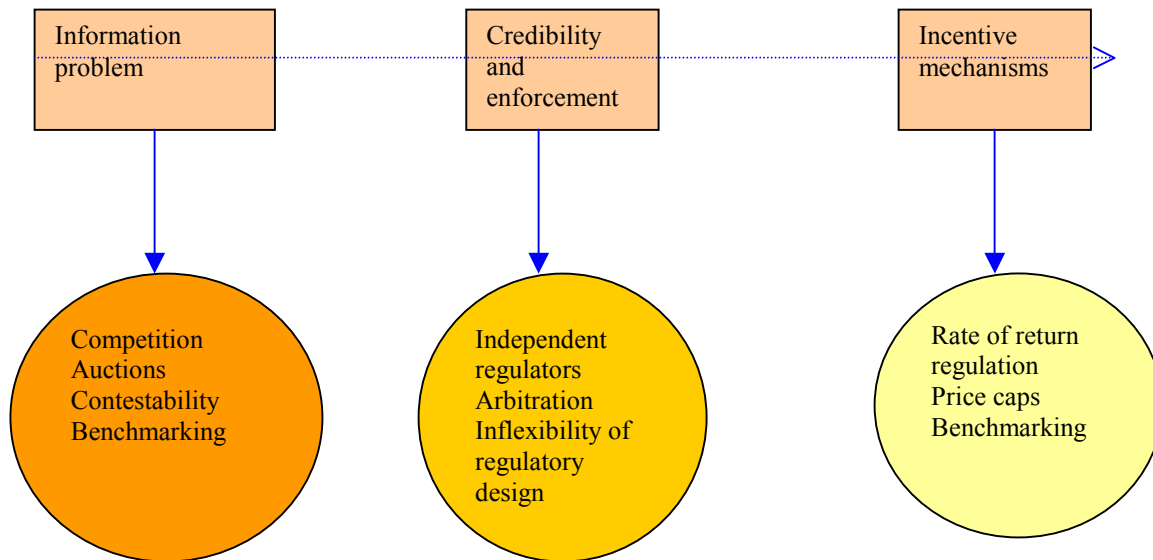


Figure 1. Resolving the Regulatory Efficiency Erobblem: The Contract Approach to Regulation

(regulatee and regulators are tied by a contractual arrangement)

Strategic behavior may undermine the credibility of each party and may be quite costly. The regulatory framework should be designed in a way that credibility is restored. Legal restraints may be imposed on the regulatory agencies so that they do not deviate from the official government policy. It may be possible that the regulatory agencies face increasing costs for deviating from their commitment to a fair rate of return. This is particularly true in the telecommunications industry and other dynamic and technology driven industries⁽²⁾.

It is possible, however, that regulated firms be influenced in their strategic behavior. The negative results from this behavior may be attenuated should regulators succeed in finding ways to make the information problem less severe. Regulators could either provide incentives to firms to reveal information voluntarily or restrict the firms to extract information rents and persuade them to operate efficiently. The efficiency aspects are important because privatized utilities attempt to deliver services that are most profitable rather than those that are most efficient. Depending on the incentives they face, they may either deliver services at too high quality and costs or too low quality and costs⁽³⁾. Credibility, however, is not an easy accomplishment especially when profits are highly volatile. Tying revenues to costs is one mechanism to reduce regulatory opportunism and enhance credibility. The latter is achieved, however, at the expense of

⁽²⁾ Breaking the regulatory compact is costly particularly in innovative and technology driven industries which serve fast growing luxury markets with new custom-designed services such as in telecommunications rather than in the mature industries such as electricity where mass market satisfaction is still predominant.

⁽³⁾ The same problem is also present in privately- and state-owned public utilities subject to a rate of return regulation (through “gold plating” or “skimping”).

efficiency. Under these regulatory systems, the regulated firms have an incentive to be less vigilant on costs, and efficiency is equally reduced.

Key Regulatory Variables

One of the objectives of this study is to provide insights into the roles of regulatory institutions and the relationships between them in the evolving telecommunications industry. We make a cross country comparison in the MENA region in an effort to single out factors of success and best practices of the regulatory bodies in their effort to promote competition, investment, new, and basic telecommunication services at affordable prices. A country's regulatory structure should be understood in the context of its economic, political, and social background. This explains the widespread variation in the structure of regulatory institutions and the role they play in the transition of the market from monopoly to competition, while safeguarding the interests of consumers.

In an effort to evaluate regulatory performance, we employ various indicators. Mainlines per capital has always been used as an indicator of a country's teledensity. Mobile telephony has overtaken the fixed telephony, ever since many countries have gone ahead with the introduction of competition with sales of GSM licenses and other technologies (VSAT, etc.). Thus, we use fixed and mobile teledensity as indicators of performance, as well as payphones per capita, connection capacity per capita, employees per mainline, and prices for local calls. Since we cannot directly observe the firm behavior in each individual country, the number of firms in the industry (structure variable) defines competition in the market. The incumbent may not see the existence of mobile operators as effective competitors. Nonetheless, their mere existence may be a potential threat to them since mobile operators may expand capacity faster and enter the incumbent's market. The regulatory variable used in this study is whether the country has a separate, independent regulatory body.

Credibility and Enforcement

Independence is an important variable and there is a debate over the relevance of this variable to the outcome of the regulatory process. The Reference Paper to the WTO agreement on basic telecommunication services contains an article referring to the nature of the regulatory body. The independent regulator is defined as:

“The regulatory body [which] is separate from, and not accountable to, any supplier of basic telecommunications services. The decisions of and the procedures used by regulators shall be impartial with respect to all market participants.”

The independent regulator can take any form as long as it does not have any direct relationship with the operators it is supposed to regulate. In such circumstances, even a Ministry without any direct relationship with an operator can be considered as an independent operator. Thus, the administrative structure of an independent regulator can vary from country to country. The Directive of European Union member countries

requires that each member establish an independent regulator functionally and legally separated from operators providing basic telecommunication services.

The independence of the regulatory agency is particularly relevant when a strategic behavior results from the uncertainties and difficulties in identifying and predicting various contingencies. Contracts in utilities are for long periods of time during which unexpected events can occur. Contracts are, in that sense, incomplete since they cannot account for unforeseen events. Thus, despite the existence of contracts, uncertainties still exist about how contracts will be negotiated in the future. The task of the regulatory agency is to try to reduce these uncertainties and attenuate the strategic behavior of the firm followed by these uncertainties. One way to do so is to explicitly specify the way the conflicts will be resolved in the future and what resolution mechanisms will be in place. It is important as well to specify from the outset, which authorities will be competent and in charge to enforce the resolution of such conflicts and how the regulatory rules will be impartial and without undue political intervention.

Governments can safeguard and insulate regulatory rules from political interferences by entrusting the enforcement of regulation to competent regulatory bodies. They can also specify clear conflict resolution mechanisms by specifying from the beginning what type of action each disagreeing party can take in case that they cannot find a commonly accepted solution to their difference. There is always need for conflict resolution mechanisms even if extra care is taken to design a system without such conflicts. Disagreements may arise in various areas such as interconnection, terms of entry, prices, and universal service obligations. Arbitration or court hearings are means to be used as conflict resolution mechanisms⁽⁴⁾.

Credibility is acquired only when the regulatory body is able to enforce its decisions. This requires the existence of neutral and qualified third parties, which have the means to force each conflicting party to respect the regulatory decision or the agreement. The qualified parties are not the same in every country. Designating them as such depends on their qualifications. A qualified party may be the court system, the executive branch, the regulatory agency itself, or arbitration.

Yet, credibility is undermined when there is political interference and favoritism and when the regulatory rules change with changes in political power. Baron (1988) and Baron and Besanko (1987) used a model of imperfect information and majority rule to show that politicians with distributive preferences may favor regulatory policies that aim to improve distribution rather than efficiency. This may impact negatively on the performance of regulated firms with significant consequence on the whole regulatory result. Investments in the sector may be negatively affected and the future of reforms and of regulation may be jeopardized.

The influence of politics on regulation may be minimized by appointing regulators in a counter cyclical way to the political round, to embody the regulation in

⁽⁴⁾ The choice of mechanism depends on the problem at hand. If, for instance, there is a disagreement over the X factor under the caps regulation, or the determination of the efficient firm under benchmarking regulation, the regulatory body may arbitrarily decide to impose or to define one.

law, or to establish the regulatory agencies as quasi-judicial entities. Embodying regulation in law makes regulation more credible especially where laws are difficult to change. Chili for example, lays down in the legislation the exact procedures in determining prices in telecommunications and electricity. It is also explicitly explained in the law how to determine the fair rate of return and the model to be used for its calculation⁽⁵⁾, how prices are to be indexed and how disputes are to be resolved. Although this approach has its merits, (it shows government's commitment to abide to the adopted regulatory mechanism), it does have drawbacks, the major one being its inflexibility to the changing structure of industries and technologies alike. In such circumstances, legislation may fail to deal with new regulatory issues such as interconnection and new forms of competition.

New Forms of Regulation and Incentives for Efficiency

The regulators' task is to provide incentives to firms to operate efficiently. But the trade-off between efficiency and enforcement requires that the regulatory tools applied being relatively flexible. The most widely used forms of regulation are a) rate of return regulation, b) price caps, and c) benchmarking. Each of them has their own advantages and disadvantages but it is widely recognized that rate of return regulation is the least efficient. The way it is applied provides the wrong incentives to firms. Thus, instead of being efficient, they get involved in various activities such as gold plating and cost padding that inflates costs and/or create idle capacity without conferring any additional benefits. It is obvious that economic waste results from this type of regulation. Conflicts between the regulated firms and the regulators are more frequent and more significant and decisions are taken either arbitrarily or through a lengthy process of hearings. This type of regulation has been considered inefficient, especially when some of the regulated firm activities are subject to regulation and others not (cross subsidies).

Under the new regulatory regime, a cap is imposed on the average price increase for a pre-specified basket of services in which the monopoly firm is not subject to competition. The average price increases cannot exceed the difference between the CPI and a factor X, which is predetermined for a given period. The factor X is the result of productivity improvements in the telecommunications industry. To the extent that they are positive, consumers are getting part of the gains realized by the regulated firms. Both consumers and producers thus share the results of technological progress and improved productivity. This regulatory scheme is considered more efficient than the rate of return regulation because the caps are set independent of the firm's costs. This regulation provides firms with incentives to be more efficient and reduces a firm's incentive to act strategically and/or to distort its costs or to cross subsidize competitive services from revenues taken from monopoly services. There are some shortcomings with this type of regulation, the most important of them being the uncertainty created by the arbitrary decision of the regulator of the X factor. Furthermore, to the extent that the regulator desires to restrict the firm's rate of return whenever the latter realizes an unreasonably high return, the price caps regulation degenerates to a rate of return regulation.

⁽⁵⁾ The CAPM, the capital asset pricing model, is used for these calculations.

Benchmarking is widely used in order to allow the regulated firm to realize a fair rate of return on its investment without making any reference to its own costs, but with reference to some yardstick in the industry. The advantages of this scheme are clear. Since it resembles to the price cap regulation, it is anticipated that it will provide incentives to the regulated firm similar to the ones of price cap regulation, i.e., less strategic behavior, more control on the costs, and more prone to innovation and rapid technology adaptation. Moreover, it provides an advantage over the price cap regulation since there is no X factor to be determined, reducing thereby the uncertainties created by its determination. Uncertainties may exist with this scheme as well, since disagreement may arise over the definition of the benchmark. There are many other variations of the basic regulatory schemes, some with more or fewer shortcomings but the main point is that the new incentive regulation resolves key problems encountered with the traditional regulation Gertzoglani (2001); Brown et al. (1991); Einhorn (1991); Schmalensee (1989). Nevertheless, incentive regulation does not fully eliminate the uncertainties created by the regulation itself.

Competition and Information

The information problems facing the regulatory agencies are partly resolved by various mechanisms such as competition, auctions, contestability, and even competition by comparison. Economists have long favored market competition as the most efficient means of solving the information asymmetry problem⁽⁶⁾. Indeed, competition is now possible in many segments of the telecommunications industry and a number of new firms are serving not only the value-added telecommunication services, but even the basic telephone services in some countries. In such a competitive market, prices reflect actual costs incurred by the companies and the latter do not have any incentive to distort costs. This is particularly true since the regulatory agency does not regulate these market segments and therefore, does not require any information for the competitive services.

Auctions were used in recent years in many countries in an effort to lure the most efficient potential telecommunication providers, especially for new value-added and enhanced telecommunication services. Auctions are the means to limit information rents that telecommunication providers could reap because of information asymmetries⁽⁷⁾. There is an increasing literature, Laffont & Tirole (1986), McAfee & McMillan (1987), Riordan & Sappington (1987) showing that bidding (auctions) becomes more aggressive when the government chooses a sole supplier for a service and it associates with the winning bid a compensation scheme for services which are not fully compensatory (local telephony for example). Information asymmetry is balanced that way.

Contestability (Baumol, et al. 1982), that is free entry and exit of firms in various market segments, provides incentives to incumbents to reduce prices and consequently costs. It alleviates, as well, the information requirements for the regulators.

⁽⁶⁾ Perfectly competitive markets do not require any incentive-based regulation or any other type of regulation for that matter. Regulatory incentives are desirable in less than competitive markets.

⁽⁷⁾ It is important to note that auctions cannot do away with incentive-based regulations. This is particularly true when the winner of the auction has, intentionally or inadvertently, miscalculated the potential rents arising from monopoly and overpriced the auction. In such circumstances, auctions do not necessarily ensure productive and allocative efficiencies (I thank a referee for this point).

Contestability, through its potential to discipline incumbents whenever they do not align prices and quality to costs, gives regulators a powerful tool to discipline incumbents in case they fail to meet certain performance conditions (Nalebuff & Stiglitz, 1983; Demski et al., 1987). In the telecommunications industry potential competition is a reality in many market segments, especially in the new telecommunication services but even in the old plain telephony. Technological changes and innovations further increase potential competition and with this market efficiency.

Competition by comparison is another tool used by regulators to acquire more information on the costs of telecommunications firms. Although these firms are monopolies in their particular geographic regions, there are other firms in other jurisdictions that can be used for comparisons. Regulators can thus compare performance across firms⁽⁸⁾.

Each country in the MENA region has its own characteristics, its own institutional and political regimes, and enjoys a different level of development and prospects of growth of the telecommunications industry. No wonder the approach used to deal with the information problem, the commitment, credibility, and efficiency promotion mechanisms is entirely different from one country to another. The outcomes of reforms differ significantly among countries. To put this in perspective it is suggested to make a brief presentation and comparisons of the trends in the reforms of the telecommunications industry in our sample countries. An assessment of the reforms and an evaluation of the regulatory mechanisms applied by each country will follow the cross country comparisons.

Approaches to Regulation in the MENA Region

Cross Country Comparisons

The previous section has examined various regulatory models and their efficiency, from a theoretical point of view. It was shown that the results of the reforms are quite clear in theory but they can become less clear when reforms are applied in practice. This section examines the reforms undertaken in the telecommunications industry in various MENA countries (Morocco, Lebanon, Egypt, Jordan and Mauritania). Cross-country comparisons are useful in order to draw lessons and give policy recommendations. The analysis is based on data collected from various sources (ITU, World Bank, and author's personal interviews with regulators, civil servants, and telecommunications executives). To the best of our knowledge, this is the first systematic study to analyze the policies and the effects of regulatory reforms and institutions of the telecommunications industries in the MENA region.

Many developing countries have decided to increase private participation in their telecommunications industries. These countries followed the lead of many industrialized countries that experienced positive results from privatization and reforms of their

⁽⁸⁾ Regulators can reduce information rents only when collusion among firms operating in different locations is not possible (I thank a referee for this point).

industries. The Latin American countries of Chili and Argentina were among the first to have started their reforms in the telecommunications industry. They were followed by other countries in Asia and lastly in Africa.. In the MENA region, the experience from privatization and telecommunications reforms is a relatively recent phenomenon. Table 1 shows the dates that privatization begun in our sample countries.

Table 1. Privatization of the Telecommunications Industry in Some Countries in the MENA Region

Country	Incumbent operator	Private ownership	Date of first privatization tranche
Egypt	Telecom Egypt	In the process of privatization	Corporatized in 1988
Jordan	Telecommunications Corporation (TCC)	Partially privatized	2000
Lebanon	The OGERO company, under the supervision of the "Direction de l'exploitation et de la maintenance"	In the process of privatization	Corporatized
Mauritania	Mauritel	Recently privatized (2001)	Corporatized
Morocco	Itissalat Al Maghrib (IAM)	Partially privatized	2000

Sources: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001 and Author's search

Although the privatization of the incumbent operator is a recent phenomenon, some countries in our sample (Jordan, for example) have decided to open their mobile telecommunications market to competition even before having the chance to restructure their fixed telephony. Competition in the mobile telephony has had significant impact on teledensity and prices, pushing thereby, for further reforms even in the fixed telephony. Table 2 shows the level of competition in various market segments of our sample countries.

Table 2. Level of Competition in Various Market Segments in Various MENA Countries

Country	Local	Long dist.	Int'l	XDSL	WLL	Data	Telex	Leased Lines	Cellular		Paging	Fixed Sat.	Mobile Sat.	GMPCS	ISP
									analog	Digit.					
Egypt	M	M	M	--	--	M	M	M	M	D	C	M	M	C	C
Jordan	M	M	M	--	--	C	M	M	--	P	P	M	M	M	C
Lebanon	M	M	M	--	--	C	C	--	D	--	--	M	--	--	C
Mauritania		M	M	-	-	M	M	M	M	M	M	M	M	M	C
Morocco	M	M	M	M	M	C	M	M	M	C	--	M	C	C	C

M= Monopoly; D= Duopoly; P= partial competition; C= Full competition

XDSL = Access to Digital Subscriber Line. These technologies use radio frequencies transmitted over copper lines to carry signals to customer equipment.

WLL= Wireless local loop, a technique using radio technology to provide the connection from the telephone exchange to the subscriber.

GMPCS=Global Mobile Personal Communication Services

ISP= INTERNET service Provider, ISPs provide end users and other ISPs access to the Internet.

Sources: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001 and author's research

To put the telecommunications reforms in perspective, it is interesting as well to present some statistics on key economic variables for each of the countries in our sample. Table 3 shows the country's GDP, its growth rate, teledensity, network digitalization, and the number of years to get a phone line.

Table 3. Key Economic Statistics for Some Countries in the MENA Region

Arab States	\$2,500.00	3.4%	7.3	10	48%	45
Egypt	\$3,000.00	5%	8	11	45%	20
Jordan	\$3,500.00	2.0%	8.2	9	75%	86
Lebanon	\$4,500.00	1%	--	--	-	-
Mauritania	\$480.00	5.6%	--	--	--	-
Morocco	\$3,600	0%	5%	-	99%	5

Sources: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001 and author's research

Egypt, is by far the biggest telecommunications market for fixed lines telephony accounting for almost 50% of the connected lines in North Africa. At a teledensity rate of 8, it is ranked at the regional average. Egypt's investment per connected line was only \$164, in 1997, much lower than the regional average of \$209 and also much lower than the average for all Africa. Revenue per line is also much lower than regional and African averages.

Telecom Egypt ⁽⁹⁾, the major operator of basic telecommunications services and infrastructure, is a state monopoly firm but the Egyptian government has announced plans to partially privatize it⁽¹⁰⁾. Telecom Egypt is opening other services to private investment and competition. In 1988 the government decided to divest itself of ownership of Telecom Egypt's cellular operation and issued two cellular licenses. Recognizing the importance of the telecommunications industry in the country's growth and development, the government has undertaken major projects aimed at doubling the number of access lines. Economic reforms have opened new investment opportunities and the growth of foreign investment, although the incoming capital has largely been concentrated in stock market portfolio flows⁽¹¹⁾. In the past 10 years, Egypt has seen a great number of services in the market (paging, cellular, voice mail, ISDN, leased lines, X.25 and private VSAT networking) and the number is on the rise. This is the result of a more decentralized, deregulated, liberalized, and market-oriented economy.

Telecom Egypt plans to add one million telephone lines each year until 2002 at an expected cost of \$1 billion annually financed mainly by Telecom Egypt. Two private sector companies will maintain and provide all services for the country's GSM 900 cellular telephone system. It is expected that they will increase the existing 420,000 lines to 2 million lines in the coming two years, and up to 5 million lines within the next ten

⁽⁹⁾ It was previously known as ARENTO.

⁽¹⁰⁾ The government has decided to wait a bit more for the privatization because of the recent instability in the financial markets, especially for the telecommunications and dots stocks.

⁽¹¹⁾ Mohamed A. El-Nawawy and Magda M. Ismail, "Overcoming Deterrents and Impediments to Electronic Commerce in Light of Globalization: The Case of Egypt".

http://www.isoc.org/isoc/conferences/inet/99/proceedings/1g/1g_3.htm#s18

years. There is an increased demand in cellular equipment driven by increased demand of GSM cellular telephone services and related equipment. The Minister of Communications and Data confirmed that Telecom Egypt will provide a third GSM 900 system starting from July 2001, when the privilege provided to the two private companies mentioned above will end.

Jordan was one of the first countries in the region to reform its telecommunications industry in 1994. Discussions and debates preceded the policy reforms to be adopted concerning the telecommunications industry. The discussions ended up with a candid recognition of the bad shape of Jordan's telecommunications industry. It was, indeed, recognized that its industry was very weak and the reforms were aimed at encouraging private investment via the privatization of Jordan's Telecommunications Corporation (TCC). The creation of an independent regulatory structure and the adoption of a market-oriented policy gave politicians in Jordan the opportunity to set national policies that enhanced service quality and expanded the capacity of the network and its coverage (most of the lines were concentrated around Amman).

Table 3 above gives a snapshot of the state of Jordan's telecommunications industry at the time of reforms. The TCC, the state-owned firm, was unable to meet demand for basic telecommunication services for a prolonged period. Moreover, its ability to satisfy the increasing demand for advanced services and information systems was very poor. Prior to reforms, very limited data communications, public payphone, paging, and analogue mobile services were available. In a dynamic market with changing and ever increasing demand for new services, the performance of the TCC was considered as an obstacle to the country's economic development. TCC's profitability was very good, in spite of these shortcomings. Actually, its revenue per line, \$702, compares favorably to revenues for other countries in the region.

The TCC provides basic services but very little in terms of value added services, with no data transmission provision. The TCC has had a monopoly on communications, especially where basic services are concerned (telephone, fax, and telex). After the reforms, its monopoly was maintained over basic telecommunication services while the private sector now offers enhanced telecommunication services and other non-basic telephony (paging services and mobile cellular services). During the past few years, Jordan has accelerated its network digitalization but some of its exchanges are still semi-digital. Data transmission is made possible on leased lines or on dial-up bases and at low speeds, mainly to financial institutions and some governmental organizations. There is an increasing demand for such services and the regulatory reforms contribute to the modernization of Jordan's telecommunications industry and the entire economy.

Mauritania has decided to open⁽¹²⁾ its telecommunications industry and its methods of doing business in order to take advantage of the opportunities offered by new technologies. These opportunities include greater possibilities of expansion and modernization of infrastructure through private participation and to increase productivity in the telecommunications sector and the whole economy. Mauritania recognized also the

⁽¹²⁾ In March 1998, Mauritania was making official its telecommunications policy by issuing its "Declaration of policies for Post and Telecommunications" and its objectives to be achieved through liberalization of the telecommunications industry.

need to find partnerships with foreign investors in order to accelerate its modernization and investments in the telecommunications industry. Mauritania aimed these reforms at increasing service accessibility and greater territorial coverage contributing thereby to the possibilities for wealth creation and greater regional and local development.

Mauritania's reforms were made concrete when the Parliament voted the Telecommunications Act, 99-019, in 1999. According to this law, new administrative structures were put in place to assure the transition from the state monopoly to a more open telecommunications industry. Various structures were created in order to proceed with the reforms, for example, the Inter-Ministerial Committee⁽¹³⁾, the Technical Committee of Coordination and the Regulatory Authority. The Inter-Ministerial Committee decides on issues such as strategies to be adopted, the Technical Committee of Coordination prepares the decisions of the Inter-Ministerial Committee and the Regulatory Authority replaced the provisional one in charge of the privatization and reform processes.

In Mauritania, it is under the regulator's jurisdiction to liberalize the telecommunications industry and to increase competition, especially in the mobile segment of the market (using the GSM standard). The licenses sale was preceded by a bid offer, in March 2000, where international bidders were asked to bid for a second GSM license to be sold under the same conditions as the first one to the incumbent monopolist, Mauritel. The first GSM license was sold to Mattel in June 2000 (Mauritania-Tunisian Telecommunications). The second GSM license was given to Mauritel Mobil, a subsidiary of the state monopoly, Mauritel, in July 2000.

Mauritania's regulator has followed almost the same procedures of fairness and transparency as Morocco's regulatory agency during the bid and sale of the first GSM license there. International evaluators and industry participants were entirely satisfied with the rigorous analysis and evaluation procedures followed by Mauritania's regulatory agency during the bid of the GSM licenses. Other countries (Mali, Guinée Bissau) studied Mauritania's experience and they are currently trying to privatize their own telecommunications industries based on lessons drawn from Mauritania.

The reforms have dramatically changed Mauritania's telecommunications industry. Mauritel, the state incumbent, keeps its monopoly for local and international fixed telephony during a transitory period and it also keeps exclusivity on the operation and deployment of its national network. In June 30, 2003, Mauritel's monopoly on international calls comes to end and from that date on it will compete in this market with the existing firms only, i.e., Mattel and Mauritel Mobil. No new entrants will be allowed in this segment of the market. It is foreseen that from June 30, 2004 the whole industry will be deregulated and competition will be present in every market segment. The regulator wishes to increase foreign participation in Mauritania's telecommunications industry and to that end it plans to include incentive mechanisms during the privatization of Mauritel so that strategic alliances and other types of agreements are made among

⁽¹³⁾ It is composed by the Ministry of Interior, Post and Telecommunications, Ministry of Finances, the Governor of Mauritania's Central bank.

incumbents and new entrants. The regulator wishes as well to shorten the monopoly rights so that Mauritania's telecommunications market becomes more contestable.

Morocco privatized its state monopoly in December 2000 and sold its second GSM license in 1999. Maroc Telecom is partially owned by Vivendi of France (35%), while the second GSM operator, MédiTel is jointly owned by Telefonica Espana, Portugal Telecom and other local shareholders. Morocco is considered the most successful of all MENA countries in the sale of the second GSM license and in the privatization of Maroc Telecom. The first deal was worth \$2.3 billion while a 35% stake in Maroc Telecom was worth \$1.1 billion. Table 4 gives an overview of the transactions during the sale of the second GSM license in various African countries.

Table 4. Cross Country Value Comparisons Resulting from the GSM Sale

Country	Value per access line	Value/earnings ratio	Value of shareholders' equity /net income ratio
Côte d'Ivoire	3.567	7.96	13.88
Ghana	3.280	7.23	10.46
Mauritania	4.065	10.70	13.09
Morocco	2.500	--	--
Ouganda	1.325	5.15	28.48
Senegal	3.589	5.35	11.42
South Africa	1.545	5.82	16.27

Source: Privatisation de Mauritel, agence de régulation de la Mauritanie, 2001.

The table above shows that the greatest price per access line was paid to Mauritania while other countries have done better if we consider measures other than price per access line. It is important, however, to underscore that such comparisons are meaningful only when details on the transactions are known. Longer exclusivity rights on market segments will fetch higher prices, other things being equal. If low prices are associated with longer monopoly rights, it is a clear indication that the licenses were sold at discount. This is particularly true when the regulatory environment and political risks are greater. Thus, on the one hand, Senegal opted for a five-year monopoly in the international and local fixed telephony and no competition at all in the cellular market at the time of privatization. Côte d'Ivoire opted for a seven-year monopoly for local and international fixed telephony. On the other hand, Morocco has opted for competition in the mobile segment of the market from the outset of reforms but monopoly on international calls. Mauritania decided to have competition in the cellular market but monopoly on international and local fixed telephony until 2003. On these grounds, Morocco and Mauritania values are similar.

Morocco has a quite diversified and relative modern telecommunications network. The establishment of an independent regulatory agency (ANRT), its dynamism and its highly competent personnel has helped to transform the structure and performance of Morocco's telecommunications sector quite rapidly. After the restructuring of its PTO in 1991 into two distinct divisions, Telecommunications and Post and the introduction of competition into the telecommunications industry in 1999 with the sale of the second

GSM license and the partial privatization of Maroc Telecom, investment in telecommunications infrastructure greatly increased.

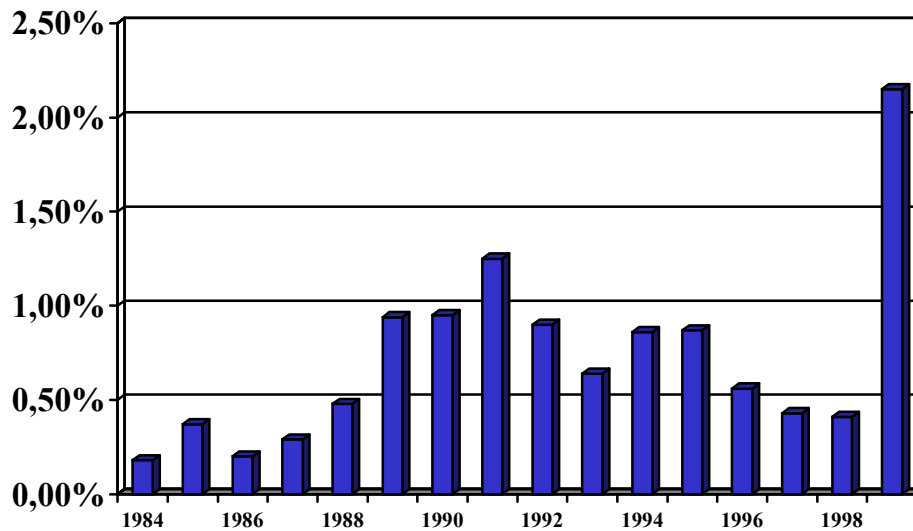


Figure 2. Investment in Telecommunications as a Share of GDP in Morocco (1984-1999)

Source: IAM and ANRT, November, 2000, Rapport sur les télécommunications au Maroc

With the second GSM operator in 1999, competition has dramatically increased and with that, investments. Prices dropped drastically while capacity and consumer choice have all increased. Only a year after its entrance into the market (from August 1999 to August 2000), MediTel (the second GSM operator) managed to double its capacity and increase its market share considerably⁽¹⁴⁾. Furthermore, Maroc Telecom estimates its customer base at 37,000,000 and its rate increased at 105% during the past year, since competition was intensified.

Morocco has the greatest number of Internet service providers (more than 1500) and cybercafés (more than 1,700) and more than half million Internet users. Moroccans enjoy, since restructuring, a variety of services. They probably are offered the largest number of telecommunication services in the region. Morocco’s telecommunications structure is quite diversified: it has GMPCS operators (ORBOCOMM Maghreb, GlobalStar, T.E.S.A.M.), VSAT operators (SpaceCom, Gulsat Maghreb, Argos/Telenor) and a great number of telecommunications equipment providers (Nokia, Ericsson, Siemens).

The telecommunications market structure was greatly transformed in all MENA countries in our sample. Each country has followed a different time path with some opting for more reforms while others for less reliance on market forces. Moreover, the power of each regulatory agency is quite distinct for each of the countries of our sample

⁽¹⁴⁾ According to the company’s estimations, the number of customers was already 1 million in March 2001 and it expects to increase it to 5 millions by 2003.

and the means at their disposal to apply the law are quite different. It is not surprising to find a performance that is entirely different from country to country. The next section makes a more detailed assessment of the regulatory performance in the MENA sample.

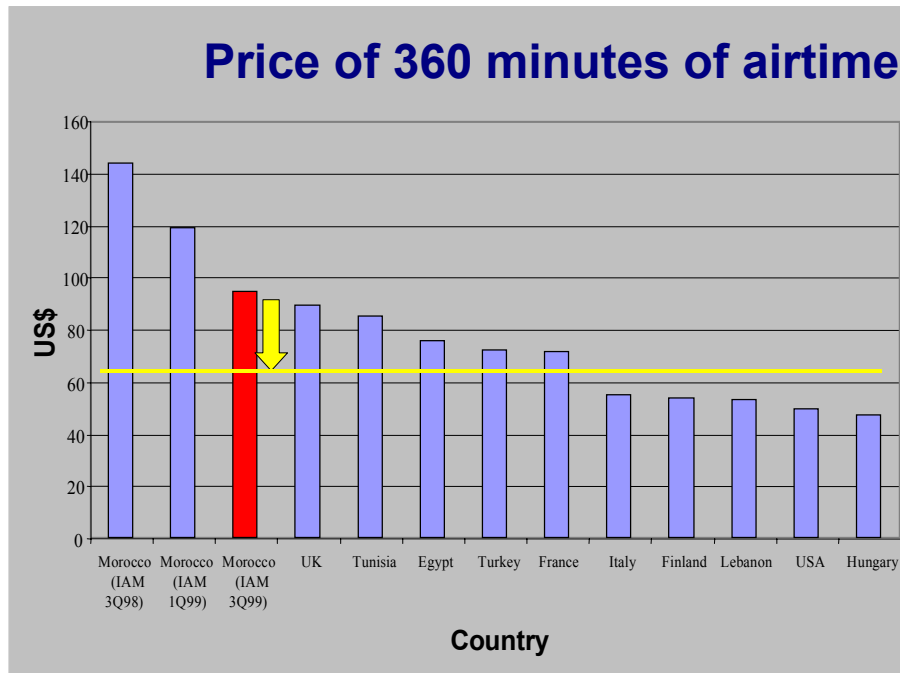
Regulatory assessment of MENA Countries

An efficient regulatory framework should be able to solve the three main problems facing the regulators mentioned in section II of this study. It is interesting to see how each country in our sample tried to solve each problem and the overall success of regulation to promote investment and efficiencies in the telecommunications industry. We are trying to identify the similarities and the differences in the approaches used by each member of our sample and then we compare the performance of the telecommunications industry after restructuring. By doing so we identify factors that may be attributed to the differences in success.

The market structure of the sample countries is very similar. Basic local, long distance, and international telephone services are under the incumbent monopoly. No competition whatsoever is allowed in these market segments. Universal service requirements are under the incumbents' obligation. Although these services are offered by the incumbent monopolies, only Morocco and Mauritania have an explicit deadline to end the monopoly service (it is planned to end by 2002 in Morocco and 2003 in Mauritania). The incumbent monopolies in the other countries in our sample have an exclusive concession to provide basic services, for an unspecified period. Thus, despite the resemblance in the market structure, it can be said that only Morocco has a market that is more contestable. Contestability provides incentives to firms to respond rapidly to changes in market conditions. It is not surprising therefore, to find a better industry performance in Morocco compared to other countries⁽¹⁵⁾.

As far as the data transmission market segment is concerned, again market structure is quite similar. There is competition in all countries but Egypt. In Egypt, the service is offered by the incumbent monopoly. Beyond this apparent resemblance however, there is again a difference between Morocco and the rest of the sample. In every country in the sample, data transmission is offered on leased lines or dial-up bases, at a low speed while in Morocco these services are being offered on digital lines, and at a high speed. Moreover, in Morocco the number of data providers is quite big (more than 1500) while in the rest of the sample the market can be characterized as a duopoly or oligopoly. Although the number of firms in an industry is not necessarily the best indicator of the level of existing and potential competition, it provides, nevertheless, in conjunction with other information, a good proxy for contestability. If, for example, there is a deadline for the openness of the market, the closer we arrive to this deadline the more competitive the market becomes. The case of Morocco is again very illustrative. The following figure illustrates clearly that competition stimulates growth and the latter offers more room for a greater number of firms in the industry. As the number of firms increases, the prices drop even further.

⁽¹⁵⁾ It is harder to evaluate Mauritania's regulatory performance since it has just restructured its industry. Prices are still quite high in Mauritania since supply is growing much slower than demand.

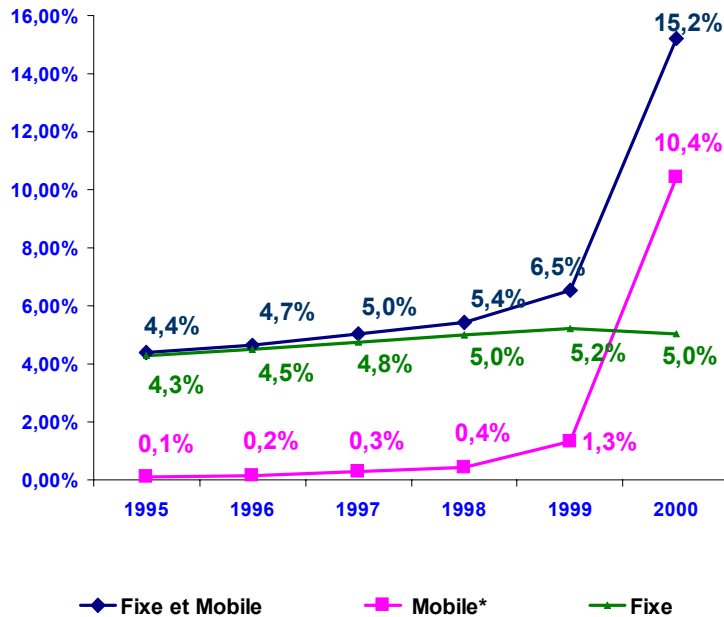


Source: Carlo Maria Rossotto, Seminar on Regulation, Financing and the Private Sector for the Arab States, Rabat, Morocco, 22-25 November, 1999

Figure 3. Competition Reduces Prices: International Comparisons

As far as the mobile telephone services are concerned, the market structure is similar in the sample with the exception of Jordan. The latter has a partially competitive market while the rest of the sample has a fully competitive (duopoly) market. Again, Morocco distances itself from the other countries despite the fact that it has only recently (a year ago) decided to introduce competition with the sale of the second GSM license. Competition is so keen between the incumbent monopolist, Maroc Telecom, and the newly established one, MédiTel, that prices have dropped dramatically in the past few months and the number of subscribers increased at an astonishing rate⁽¹⁶⁾. Within a year (from the second half of 1999 to year 2000) the number of lines in the cellular market has increased at an impressive rate of 10.4%, while the combined (fixed and cellular) number increased by 15.2% (figure 4).

⁽¹⁶⁾ The demand is so high that the operators are almost unable to satisfy the demand instantaneously. Both operators in anticipation of this increased demand are making major investments.

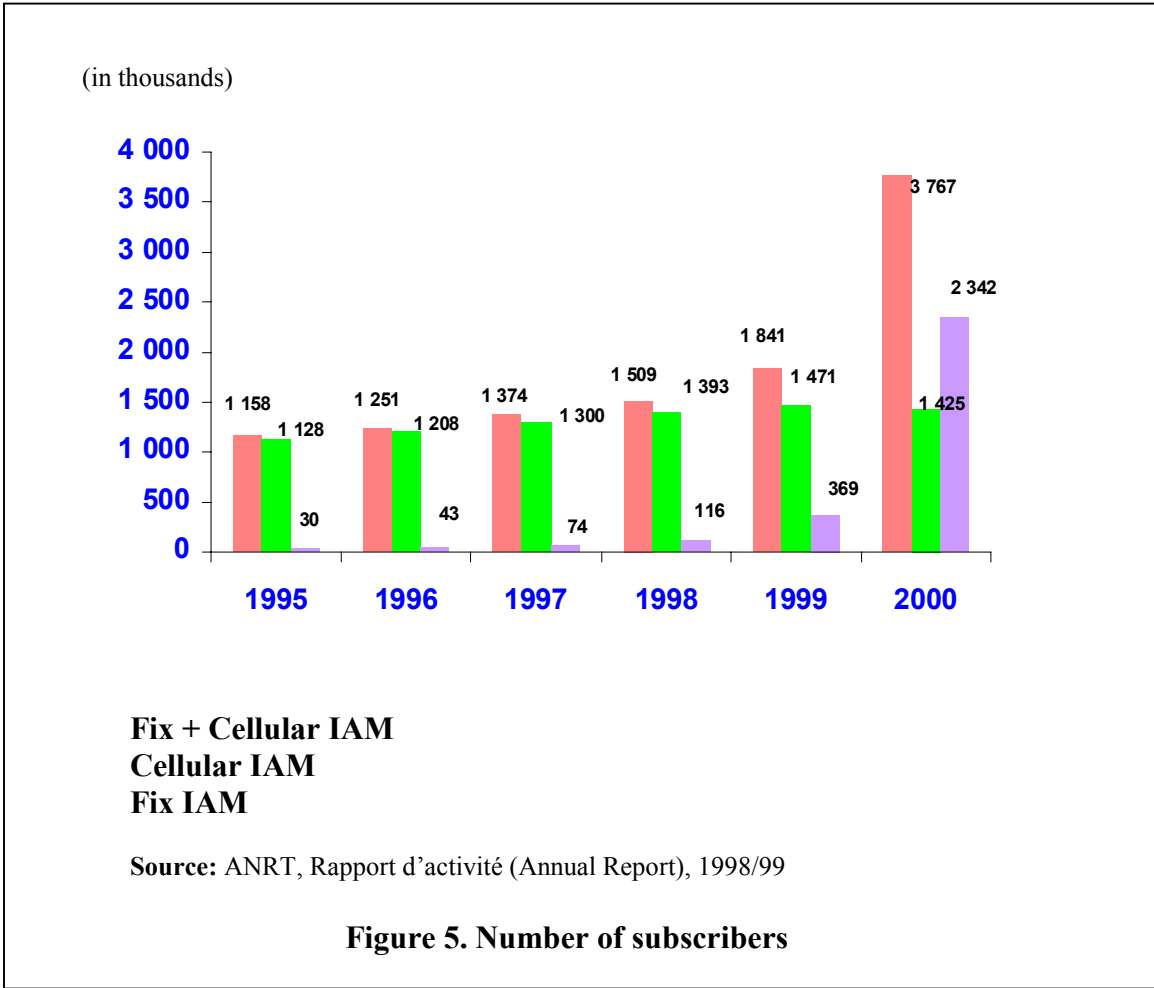


(*) Cellular: Maroc Télécom + Méditel (estimated)

Source: ANRT, Rapport d'activité (Annual Report), 1998/99

Figure 4: Number of lines per 100 in habitants in Morocco

The market contestability in Morocco is such that the level of competition is very intense between the two major carriers (Maroc Telecom and Méditel). Special price packages and cases of price predation and price discrimination have all occurred from the very beginning of the entrance of the second GSM carrier. The ANRT (the regulatory agency in Morocco) by abiding by its rules, which are clear and fair with a determined schedule for further liberalization has contributed to the intensification of competition and rate reduction. The incumbent monopolist, of which 65% is owned by the government, did not stay idle when faced with such a situation. It intensified its marketing strategy, it made more investments in infrastructure and new technologies, it introduced new value-added services, it made many organizational innovations (especially after being partially privatized in December 2000), and managed to increase its subscribers at an impressive rate (Figure 5).



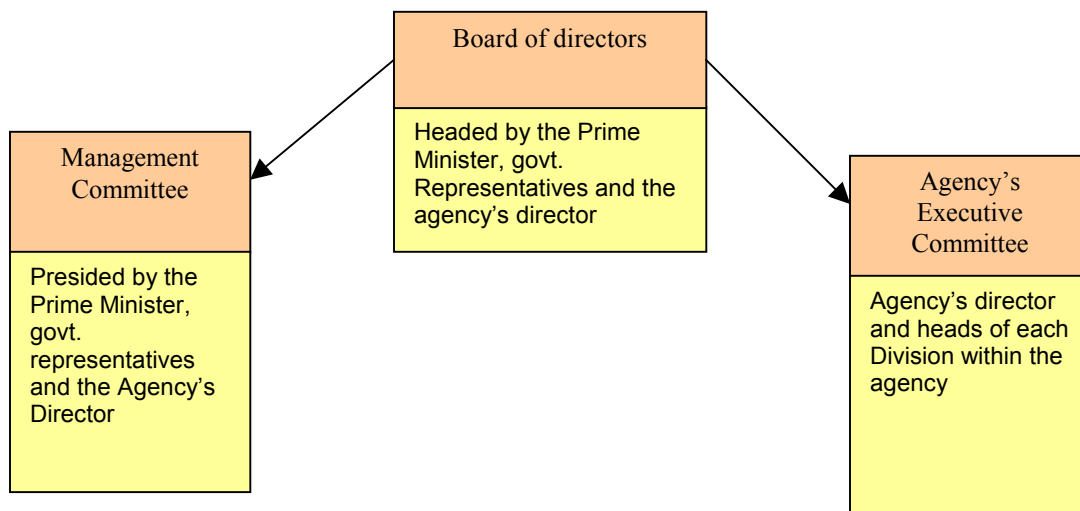
Market contestability is increased when exclusive concessions are offered to established firms for short periods of time. Among the countries in our sample, it is only Morocco that has a firm time schedule for both cellular and fixed telephony deregulation. The exclusivity period was granted for both operators for a period of two years (Maroc's Telecom monopoly for fixed telephony ends in 2002 while MédiTel's exclusivity right ends in 2004. After that date, l'ANRT may consider the sale of a third GSM operator).

To resume, Morocco and Mauritania, two of the countries in our sample, have recognized the importance of market forces as a mechanism in bringing benefits to consumers, is increasing investments in infrastructure, in realizing high growth rates and in disciplining the incumbents. They have decided therefore to make their telecommunication markets more contestable by shortening the exclusivity periods or by defining deadlines for further market openness. Prices decreased dramatically in these markets, innovations and investments have exploded, customer choice, enhanced telecommunication services, and service quality have all increased. Although the results are very positive and encouraging, some countries in the sample, Egypt, Jordan, Lebanon,

have not managed to receive the full potential benefits from the reforms. Their reforms are shy, compared to Morocco for example, and they have not managed to provide a regulatory framework that gives incentives to incumbents and new entrants alike to invest in infrastructure and new technologies that will bring benefits to consumers. The following sub-section assesses the regulatory agencies of our sample countries.

Enforcement, Credibility and Typical Organizational Structure of Regulatory Agencies in the MENA Region

Each country in the MENA region established an independent regulatory body when it reformed its telecommunications industry. Though independence is crucial in the functioning of a regulatory body, there is no a universally accepted definition of independence. As long as the regulatory body is functionally and legally separate from operators providing basic telecommunication services, it is automatically considered as independent. There are major differences worldwide in the composition and functioning of independent regulatory bodies. Broadly speaking, the MENA countries have adopted a similar kind of structure of their regulatory agencies. Figure 5 presents a typical organizational structure of the regulatory agencies in these countries.



Source: Author's conception

Figure 6. Typical Organizational Structure of the Regulatory Agencies in MENA Countries

Mainly the Board of Directors, the Management Committee and the Executive Committee compose a regulatory agency. We typically find the Ministers and sometimes the prime Minister in the Board of Directors and in the Management Committee. Such a structure is far from being independent, especially when the government is still owner of the incumbent monopolist and member of the board. It is possible that political interference and favoritism will give preference to the national operator at the expense of newcomers. In such a case, it is difficult to convince private participation in the

telecommunications industry. The regulatory risk is greater the greater the political interference and the less the transparency and the credibility of the agency. It is, therefore, more demanding and there is more pressure for these agencies to prove that the actions and their strategies do not favor the incumbent monopolist but the agency's decisions are fair to all participants.

It is too early to judge the true independence of these agencies since with the exception of Morocco, they have not as yet had the opportunity to deal with litigious problems over predatory or discriminatory pricing, interconnection or other relevant issues. Indeed, Morocco's regulatory agency (the ANRT) has already dealt with various competition issues and it has deliberated over a relatively sufficient number of litigious issues between the State monopoly and its competitor, MediTel. There is enough evidence to believe in the independence and credibility of the ANRT. In a recent dispute between Maroc Telecom and MediTel over discriminatory pricing and abuse of dominant position, the ANRT decided to use its power to punish the State Monopoly, Maroc Telecom given the reluctance of the latter to conform to the ANRT's decision. Because of this Maroc Telecom had to withdraw or extend its marketing plan to all customers.

Indeed, Maroc Telecom launched a marketing plan offering a 10% discount to its mobile to fix and fix to mobile customers but not to the customers of its competitor MediTel. The latter characterized Maroc's Telecom strategy as discriminatory and abusive given that MediTel has a mobile network only and its traffic is skewed towards the mobile to fix telephony market segment. Such a plan and in conjunction with the current system of compensation (interconnection) disadvantages MediTel which asked therefore ANRT to deal with this issue. The regulatory agency after having studied the problem has ordered Maroc Telecom either to abandon the program or to enlarge its service and include MediTel's customers as well. When the deadline of the ultimatum was reached at the end of April 24, 2001, and the incumbent didn't announce any plans to comply with the law, the ANRT has decided to proceed with a very original plan that would force Maroc Telecom to abide with the law.

According to the telecommunications law, the only sanctions available to ANRT are imprisonment or license suspension. In a market where the national carrier is a monopoly, suspending the license is impossible since it will deprive the entire nation from the telecommunication services. Imprisonment of the board members is unlikely as well. In front of this impossibility and in the absence of a competition law that normally gives more coercive and efficient means of bringing order in the market, the ANRT has decided to collaborate with SEPTI (the secretariat of post and information technologies) and impose sanctions. The sanctions consist of withholding 10% of Maroc's Telecom monthly gains for as long as the incumbent was not complying with the law. After the ANRT's plan became known, the incumbent monopolist decided to withdraw its program before the ANRT's plan became effective (few hours before the expiration of the ultimatum).

Such a decision of the regulatory agency and its determination to bring even the state monopolist into justice despite the public ownership and the fact that key ministers and the Prime Minister are in the agency's board gives a clear sign that the regulatory agency is determined to remain independent despite its political composition. Such a

strategy brings stability and credibility, both elements being essential for assuring private investors and other operators in investing in the telecommunications industry. ANRT's determination to go ahead with sanctions and impose them even on the established State monopoly increased its credibility and sent a signal that disrespect of the rules will not be tolerated and that transparency and objectivity will prevail into the market. Although the ANRT's existence is quite short and there is not much historical evidence to be used for judging its performance, it is possible, nevertheless, to argue that its recent determination to rule over the litigious issue of abuse of dominant position and price discrimination proves that the ANRT wants to give an important signal that its impartiality is not compromised despite the presence of political figures in its Administration. This is, indeed, a clear sign of an independent regulatory agency⁽¹⁷⁾.

For the other MENA countries, it is not sure whether neutrality and enforcement power can be applied to the same degree as in Morocco. With the minor exception of Mauritania's regulatory authority, where jurisdictions are a bit clearer, in other MENA countries in our sample, it seems that it is difficult to make an assessment on the basis of recent experience. Furthermore, these countries' regulatory agencies are less independent from the judicial system nor do they have a well established conflict resolution mechanism. Table 6 lists the regulatory agencies' neutrality, enforcement power and skills for each country of our sample.

Table 5. Neutrality and Enforcement Power of the Regulatory Agencies in the MENA Region

Country	Agency	Neutrality/ political independence	Enforcement power	Skills	Reports to	Financing	Collegial body
Egypt	Telecommunications Regulatory Authority	No	No	Weak	Ministry	Industry: license fees Spectrum fees Numbering fees	Yes : 11 members
Jordan	Telecommunications Regulatory Commission	Yes	No	Weak	Board of Directors	Industry: license fees: 80% Spectrum fees: 20%	Yes : 5 members
Lebanon	Ministère des postes et des télécommunications, (DEM)	No	No	No	--	--	--
Mauritania	Regulatory Authority	Yes	Yes	Weak	Ministry		Yes : 5 members
Morocco	ANRT	Yes/Assured	Yes	Strong	Prime Minister	Industry: license fees Spectrum fees Numbering fees	No: Director- General

Sources: Author's research

⁽¹⁷⁾ As it was mentioned above, there is no a truly independent regulatory agency. Despite the interferences from politics, industry and various pressure groups, some agencies may show more neutrality than others. This is the case with the ANRT in this example.

Neutrality is assured when the regulatory agencies are independent of political interference and/or the country's judicial system is known to be independent. Enforcement power is present when the regulatory agencies have the right to request the information they need from the firm and to implement its decisions. When the agencies are capable of attracting skilled employees and/or hire consultants, they are better equipped to deal with various regulatory issues and assure their independence. A regulatory agency can further assure its independence if its financing is independent of political decisions.

Not surprising, countries with weak regulatory bodies and no enforcement power or neutrality have not managed to attract investments and growth to the same extent as Morocco. All in all, it can be said that Morocco's superior judicial, conflict-resolution mechanisms and independence of the regulatory agency resulted in more benefits for the country (in terms of investments, low prices, higher quality, more consumer choice, etc.) compared to the other MENA countries⁽¹⁸⁾.

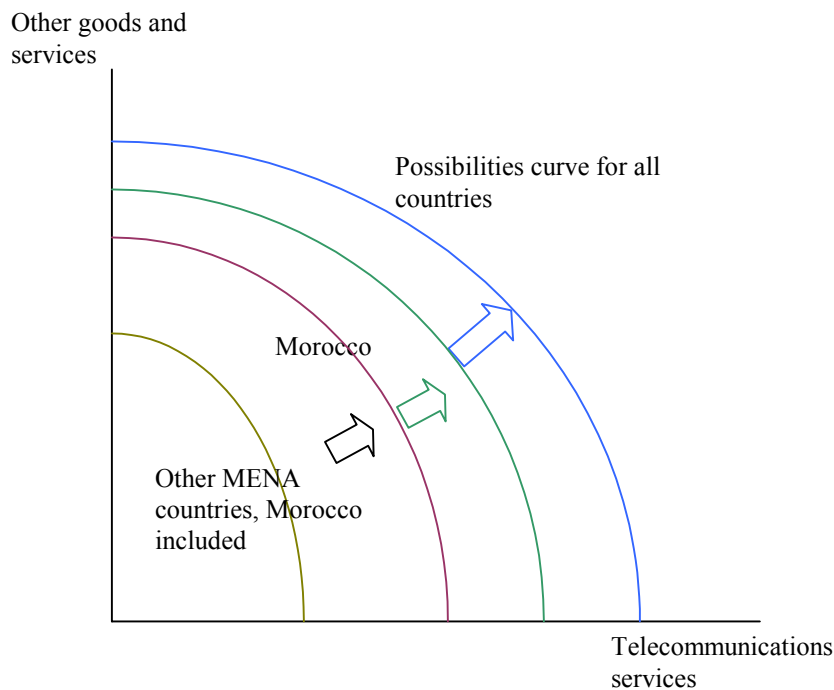


Figure 7. Potential and Realized Benefits from Reforms in the Telecommunications Industry in Some MENA Countries

⁽¹⁸⁾ We have to admit that it is too early to judge Morocco's success on the ground of the information available. But judging from what it has already been accomplished by the ANRT during its short life span, it can be said that it fares better than any other agency in the MENA region.

Our findings suggest that privatization by itself does not generate benefits. It can even have the opposite effect and reduce telephone penetration. However, privatization or other types of reforms combined with the existence of a separate regulatory authority increases telecommunications penetration ratios, the industry's connection capacity, and reduces the price of local and international calls. The creation of a competitive environment and regulatory capacity structure rather than privatization as such are two important factors to take into account when the authorities consider reforms in their regulatory policies which aim to promote growth. Policies that encourage privatization and the granting of exclusivity periods to privatized incumbents are not necessarily optimal from a social point of view. Shortening the monopoly periods and an official announcement of deadlines for further reforms makes the market more contestable and with it the benefits of privatization are further increased⁽¹⁹⁾.

Conclusions and Policy Recommendations

The implementation of adequate regulatory mechanisms is not a simple task and a successful regulatory design has to address a number of issues simultaneously (information asymmetry, pricing, enforcement and commitment problems). The actual implementation of these principles in a given context requires an understanding of the history and prevailing political and judicial institutions in each country in the MENA region. Among our sample countries, Morocco managed to do relatively better than the others in terms of attracting investments; deploying new technologies; increasing telephone penetration rates, consumer choice and quality; and lower prices. Morocco's success is mainly attributed to its ability to set up an independent regulatory agency with high skills and high enforcement powers. These are essential elements in signaling the determination and the ability of the country to enter the club of institutionally solid countries where transparency and fairness of the regulatory mechanisms are essential to the solidification of the business environment. Morocco has also elaborated comprehensive telecommunications and new technology information policies and has created high tech centers to foster integration of local entrepreneurs and attract foreign investors.

A better understanding of the success of reforms can help policy makers to adopt policies and strategies that improve the quality of life of poor men and women through productivity gains and sustainable development in the MENA region. As the benefits of reforms in the telecommunications industry become more apparent, a number of MENA countries will be willing to follow the lead of pioneers. Nevertheless, our comparative research shows that the secret to success is not to merely make the reforms but how to make and apply them in practice.

⁽¹⁹⁾ It has been observed that competitive telecommunication markets have prices 40%-50% lower than monopolies. Lebanon has the lowest per minute charges of the MENA region. In Germany competition reduced average charges by average 70%.

References

- ANRT. 2001. Telecom Licensing Process in Morocco . Rabat, Morocco.
- ANRT. 2001. 2000. Annual Reports Rabat, Morocco.
- Autorité de Régulation. 2001 Rapport annuel. Mauritania.
- Baumol, W. et al. 1982. Contestable Markets and Industry Structure N.Y.: Brace-Jovanovitch.
- Besanko and Sappington. 1987. Commitment and Fairness in a Dynamic Regulatory Relationship. *The Review of Economic Studies* 54: 413-436.
- Caillaud, Guesnerie, Rey, and Tirole. 1988. Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions *RAND Journal of Economic*. 19: 1-26.
- Demski, J. et al. 1987. Managing Supplier Switching. *RAND Journal of Economics*.
- Galal, A. et al. 1994. Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis. Oxford University Press.
- _____ and B. Nauriyal. 1995. Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment. The World Bank, Washington, D.C.
- Gentzoglanis, A 2001. Réformes réglementaires dans les pays en développement : facteurs de réussite et enseignements *Au Courant, CEREF, Canada* . May vol 2, no. 2.
- _____ 2001. (forthcoming) *Pratiques réglementaires et expériences des réformes: le Cas du Maroc*, International Telecommunications Union (ITU publication).
- ITU. 2001. Trends in Telecommunications Reform : Interconnection Regulation
- Laffont, J.J. and J.C. Rochet. 1998 Regulation of a Risk Averse Agent *Games and Economic Behavior*. 25: 149-179.
- _____ and Tirole. 1986. Using Costs Observations to Regulate Firms. *Journal of Political Economy*, 94:1, 614-641
- McAfee, R.. P. and J. McMillan. 1987. Competition for Agency Contracts. *RAND Journal of Economics*. 18: 296-307.
- Nalebuff, B. and Stiglitz, J. 1983. Information, Competition and Markets. *AER*.

Schmalensee, R 1989. Good Regulatory Regimes. *RAND Journal of Economics* 20: 471-86.

Vogelsang, I. And G. Woroch. 1998. Local Telephone Service: A Complex Dance of Technology, Regulation and Competition in *Industry Studies*, 2nd Edition edited by L. Duetsch, and M.E. Sharpe. 1988.

Wallsten, S. 1999). An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America. The World Bank. Working Paper. Washington, D.C.

Woroch, G. 1988 Regulatory Risk, Investment and Welfare. *Review of Industrial Organization*. May, vol 3, no 3 : 75-99.

Poverty Dynamics in Algeria

Belkacem Laabas

Poverty Dynamics in Algeria

Belkacem Laabas *

Abstract

This paper is concerned with poverty dynamics in Algeria. Using rigorous estimates of poverty line and available consumer surveys, new poverty indicators are provided. Oil windfalls in the context of Algeria's development strategy as well as generous social policies applied after independence, decreased poverty significantly from its pre-independence levels. In 1988 poverty head count was reduced to 15.0 %. However, the oil-based development strategy has resulted in an unsustainable growth path that led to the deterioration of poverty in the aftermath of the oil price collapse in 1986. In 1995, poverty has climbed to 22% and remained there until 1999. Even the social reforms and safety nets, applied as part an adjustment program, did not help reduce poverty any further. Given the significant improvement in the oil market since 1999 and under the assumption that this better economic outlook will continue over the medium term, our results show that poverty would decline rapidly to its 1988 level.

دناميكية الفقر في الجزائر

بلقاسم العباس

ملخص

تهدم هذه الورقة بدراسة ديناميكية الفقر في الجزائر، فباستخدام تقديرات مضبوطة لخط الفقر وكذلك بيانات ميزانية المستهلك، ثم تقدير مؤشرات جديدة للفقر. من المعتقد أن اغلب السكان كانوا يعيشون قبل الاستقلال في حالة فقر شديد ولكن الدخول النفطية ووتيرة التنمية السريعة إضافة إلى السياسات الاجتماعية السخية سمحت بتخفيض مستويات الفقر بشكل ملحوظ، حيث وصلت هذه النسبة إلى 15% في سنة 1988. وقد نتج عن تطبيق إستراتيجية التنمية السريعة المبنية على النفط إلى عدم إستدامة النمو، ومن ثم أدى انهيار أسعار النفط سنة 1986 إلى ارتفاع نسبة الفقر مجددا لتصل إلى 22% في عام 1995 وبقاء معدلات الفقر عند مستوى 1995، حيث لم يؤدي إصلاح السياسات الاجتماعية و تطبيق شبكة الحماية الاجتماعية إلى تخفيض مستويات الفقر. ولكن التحسن في أسعار النفط منذ عام 1999 أدى إلى تحسن الوضع الاقتصادي. وفي حالة استمرار هذا الوضع في المدى المتوسط، نبين في هذه الورقة أن نسب الفقر ستراجع إلى مستوى عام 1988.

* Expert at the Academic Staff of The Arab Planning Institute in Kuwait.

Introduction

Following the collapse of growth around the mid-eighties, poverty in Algeria is becoming an acute problem. The actual heated debate in the newspapers on the extent of poverty reflects the public conscience *vis a vis* the problem of poverty⁽¹⁾ propagation. This was ignited by the oil price decline of 1986 in international markets, and political turmoil and instability further complicated the problem through the nineties. However, no serious attempts were made to quantify this phenomenon and address a detailed poverty profile for Algeria⁽²⁾. Given the widespread decline of the welfare of the population, there is an urgent need to map out poverty in order to better address this phenomenon and provide valuable information to policy makers. This paper attempts to build a detailed poverty profile for Algeria and study its dynamic between 1966 and 1995.

Poverty is deeply rooted in the Algerian society since the days of colonialism. The post independence development efforts helped improve the welfare of the population. The massive increase of oil windfalls and extensive foreign borrowing meant that an egalitarian socialist program of development and generous social policy was implemented quite easily, though not sustainable in the long run as demonstrated by recent experience.

The collapse of oil prices in 1986 and the ensuing budget and balance of payments problems forced successive governments to adopt increasingly flexible economic policies whose aim was to escape the rigidities and inefficiencies of central planning, and to promote sustainable growth. However, austerity measures paved their way as dwindling exports were coupled with ever increasing external debt. The limited results of reforms in the first half of the eighties prompted the government to accelerate these reforms. It started by introducing autonomy of SOE⁽³⁾s and encouraged the private sector back into agriculture. However, debt problems, low economic performance, and widening deficits led the government to negotiate in 1989 a first stand-by agreement with the IMF and the economic policy of overhauling central planning system was abandoned. Successive governments have subsequently accelerated the drive towards a market economy supported by structural adjustment programs and debt rescheduling.

The aim of this paper is to study poverty dynamics and its trend in Algeria between 1966 and 1995. Apart from the aggregate estimates of poverty levels made by the World Bank

⁽¹⁾ ¹ The Jeune Independent Newspaper in August 6, 2000 published an article titled “Algeria Poorer than Bangladesh.” However, Le Matin daily newspaper announced on March 12, 2001, that poverty in Algeria reached 33% and that 20 % suffer from malnutrition.

⁽²⁾ Kouider (1997) discussed the poverty question in Algeria, however no poverty estimates were given. Aggregate poverty measures are given in World Development Report (2000) for 1988 and 1995. These figures are reproduced in Table (22C). Other figures are summarised in CNES (1998) report on human development in Algeria.

⁽³⁾ This measure spelled out the end of formal central planning. Ministry of Planning was transformed to a planning agency.

and the UNDP using the Head count ratio and the international poverty line of \$1 US PPP in constant terms, there are no comprehensive published studies on poverty assessment for Algeria. This paper tries to fill this gap by contributing to the evaluation and analysis of poverty levels and dynamics using standard poverty profile assessment methods. This is achieved by computing the main poverty indices and using decomposition techniques to unveil the main factors contributing to poverty. Finally, the results are used to draw conclusions about poverty alleviation strategy for Algeria.

The paper begins with a brief section on the roots of poverty in Algeria to highlight the poverty burden inherited at the dawn of independence in 1962. Economic policies and reforms undertaken in Algeria are quickly reviewed in order to understand their implications on the welfare of the population. Social policies and poverty alleviation strategies applied in Algeria as a response to the growth collapse and decline of oil rents are also analysed in this section. Economic and social performance is briefly analysed. After a review of poverty measurement methods, the question of poverty is then addressed by measuring all the relevant indicators and a detailed poverty profile is then established. The paper presents new poverty levels and studies its dynamics between different sectors. Elements of poverty alleviation strategy are then presented, and the future of poverty is assessed.

Roots of Poverty

The French colonial policy in Algeria was a deliberate destruction of the country's national identity and indigenous social system, which was based on the society's basic needs. A massive wave of dispossession and confiscation of tribal land dislocated the farming and nomadic population. This colonial policy resulted in the virtual destruction of traditional institutions of Algeria⁽⁴⁾.

By the 50's, the French population in Algeria totalled nearly one million. The settlers owned most of the fertile land⁽⁵⁾. Gross inequality of income distribution was associated with dualism in production structures. The average productivity between these two sectors was 9 to 1. Settlers represented only 5 % of total population whereas their incomes was about 60% (El Ghoneimy 1999, Griffin, 1976 and Rudy, 1992). It is believed that between 65 per cent and 75 per cent of the Algerian population were living in destitute poverty.

Colonial rule restricted the indigenous people's access to principal human assets. In 1940-5, the primary education enrollment was only 9% for the Muslim population. The

⁽⁴⁾ On the accounts of under development formation in Algeria see Benachenhou, A. (1979)

⁽⁵⁾ Land distribution was on average 800 hectares per settler against only 8 -10 hectares for native landholders

estimated adult illiteracy was 86% (Rudey, 1992). This was the worst-off outcome among Arab children. This gloomy picture was complicated by high population growth. The population growth rate increased from 1.4 % before 1914 to 2.85 % in 1954. Of the indigenous population, two thirds still lived at the level of pre-capitalist substance economy (Ageron, 1991). A stagnant grain production and cattle stock coupled with high population growth threatened the livelihood of the population. This was the result of a decline in the area cultivated, the stagnation of the yield, the degradation of soil, land parcelling, and a lack of any mechanisation or credit. Crop yield was estimated at 4.5 quintals per hectare, while the threshold of malnutrition was estimated at 12 to 20 quintals per hectare. Given the situation of no growth in the traditional sector, rural unemployment was estimated in 1955 at half a million and increased to 0.85 million if underemployed were included. This situation prompted a massive wave of internal migration to big cities, as well as emigration to mainland France. The modern highly mechanised colonial agricultural sector, and the absence of vibrant industrial sector, could not provide job opportunities for migrant peasants. This migration wave created a huge shanty towns around inner cities. The independent state of Algeria had to address this poverty problem.

Economic and Social Policies and Performance

The Algerian economy is essentially an oil exporting; developing economy, in the process of transition to a market based economy. During the seventies, plans for economic development were based on the command economy style. Conventional macroeconomic policy was passive. Prices and interest rates were kept constant for long periods, basic goods were heavily subsidised, generating repressed inflation and excess demand in the consumer goods market. Public sector investment was allocated centrally by administrative schemes and met by the Treasury.

The monetary policy was very lax, and budget deficits were monetized due to the absence of developed financial market (bond market). This policy led to monetary overhang mixed with limited open inflation. Inflationary pressures were masked by buoyant hydrocarbon prices. Oil windfalls⁽⁶⁾ provided most financial resources (oil, fiscal revenues, and export proceeds⁽⁷⁾). Fiscal policy was also driven by the extent of oil revenues.

Rigid planning created enormous chronic shortages in the consumer goods market, inefficiency in the industrial sector, and a decline of the agricultural sector productivity.

⁽⁶⁾ See Conway (1988) for oil windfall uses in the context of Algeria

⁽⁷⁾ It is believed that oil revenues constitute two thirds of total government revenues, and hydrocarbon exports constitute almost the total of exports. Oil sector contribution to GDP is about a third, however its contribution to employment is only around 3%.

During the eighties, and after the second oil shock, coupled with the change in political leadership, attention shifted to reforming the central planning system and devising policies to deal with the growth collapse. However these reforms were designed to thin the central planning system and to introduce some flexibility, away from bureaucratic control and administrative regulation. No macroeconomic policy and structural reforms packages were considered

The collapse of the oil price in 1986 magnified economic distortions and plunged the economy into a deep long lasting recession. The Algerian authorities responded by adopting wide-ranging reforms aimed at transforming the Algerian economy to a market economy. After a period of initial timid reforms during the second half of the eighties, economic reforms sponsored by the IMF and the World Bank were implemented as early as 1989 by adopting the first stabilisation program, which consisted of currency devaluation, tighter fiscal and monetary policy. This enabled a reduction of the monetary overhang, which resulted from previous expansionist fiscal and lax monetary policies. Liquidity absorption allowed subsequent price liberalisation, and a gradual reduction of price subsidies.

The authorities' subsequent relaxation of fiscal and monetary policies during 1992 and 1993 prompted a deterioration of the economic situation and macroeconomic imbalances widened further. According to the IMF (1995) reform efforts until 1994 were either insufficient or could not be sustained. A third SBA program was approved on May 27, 1994, in order to enhance medium term economic liberalisation and accelerate the reform process. Economic policies introduced under the program emphasised tighter demand management and wage restraint, including further depreciation of the Algerian Dinar and reducing the budget deficit.

IMF support was further strengthened in 1995 by a three year EFF⁽⁸⁾ program. Structural measures under the program aimed at liberalising the economy and establishing market mechanisms. These measures included a managed float for the Dinar exchange rate, liberalisation of external trade, removal of price restrictions, and a phasing-out of generalised subsidies. The program also included some public sector restructuring and banking reform. The program aimed at ensuring high and sustained levels of economic growth to reduce unemployment, rapidly establishing a low level of inflation and restoring the balance of payments equilibrium by the end of the program. The reform package and policy actions during 1994-1998 were thoroughly reviewed in Nashashibi et al (1998) and IMF (2000). The

⁽⁸⁾ Algeria signed three Stand by Arrangements with the IMF in 1989, 1991 and 1994. It implemented a three years Extended Fund Facility between 1995 and 1998, and obtained a CCF in May 1999.

IMF praised Algeria for its steadfast implementation of structural reforms (Feller, 1996 and IMF, 2000).

Taking into account the policy reaction lag, it is very early to seriously to evaluate these IMF sponsored reforms. However, despite re-establishing macroeconomic balances, bringing inflation under control, and the noticeable improvement of external debt indicators, the unemployment rate is still high and shows no signs of reversing its trend. Population welfare as measured by real GDP per capita was severely curtailed, and poverty doubled between 1988 and 1995 and might be spreading at a faster pace thereafter. GDP growth rates improved significantly after 1994, however they were still driven by the outlook of the oil market and weather conditions for the agricultural sector. The growth of the manufacturing sector could not reverse its negative trend.

Despite structural problems and economic inefficiencies in the 1970s and early 1980s, the economic system was fairly successful in alleviating poverty. Thanks to oil rents, fiscal costs were not a major constraint. The wide coverage of the social system, despite large leakage to the better off, enabled the government to reach the poor. The universal food subsidy program covered 16 categories of food staples at affordable prices. However no targeting was applied, making the system impact large but with a huge cost. In 1988 the leakage to non-poor was estimated at 69 % of total subsidy. Transfers to bottom 40% were only 30% of total transfers⁽⁹⁾.

The increasing costs of universal food subsidies and the huge leakage to the non-poor led to reforms of the food subsidy program. By mid 1992 most of the food subsidies were eliminated⁽¹⁰⁾, therefore dropping the cost of subsidy ratio from 5% in 1991 to almost 2.3% of GDP in 1992. Prices of other subsidised goods such as energy and public basic services have been adjusted significantly since 1990⁽¹¹⁾.

The Algerian social protection system is comprised of both contributive and non-contributive components. The contributive component encompasses social insurance and provides cash benefits to its affiliates for contingencies such as retirement, disability, survivor's pensions, and health care⁽¹²⁾. The non-contributive component comprises the implicit and explicit consumer price subsidy, family benefits, and the social assistance programs. Despite the wide spread inefficiencies and large leakage to the non-poor, the system used to be fairly successful in alleviating poverty⁽¹³⁾. In the process of phasing out the

⁽⁹⁾ See World Bank Poverty Net in the Internet at <http://www.worldbank.org/poverty/> and Van Eghen (1998) and Gaicour (1998)

⁽¹⁰⁾ Except for semolina, flour for bread, milk.

⁽¹¹⁾ In 1994 prices of the remaining subsidised food products were increased by 41 % and prices of energy products by 50%.

⁽¹²⁾ See ISSA (2000) for a full description of the Algerian Social Security system

⁽¹³⁾ See World Bank (1995) and Van Eghen (1998)

food subsidy program, the government reformed the safety net in order to alleviate poverty, and to compensate vulnerable groups for food subsidy elimination and short term costs of adjustments. The social assistance programs were made of direct transfers in cash and in kind directed to the hard core poor unable to support themselves. It consists of financial aid to the handicapped and elderly poor as well as pension benefits to war veterans and their families, scholarships to less wealthy families. The social assistance programs also included food aid to children in schools located in disadvantaged areas. These social assistance programs consist of safety net schemes that were introduced in 1992. There were four cash benefits with an overall cost of 2.2 % of GDP in 1993 benefiting more than 60 % of the population. However, the scheme was poorly targeted due to lack of means testing. The system was further reformed in 1994 as part of the IMF supported Stand By Arrangements. Reforms were aimed at improving the system's targeting by transforming one of the benefits⁽¹⁴⁾ into cash transfers to poor households unable to work (elderly and disabled). A second transfer was established for the able-bodied and unemployed poor in the form of public works program⁽¹⁵⁾. In 1995, integrating three benefits into the social security system further reformed the system. Cash transfers to those unable to work replaced the untargeted cash allowance given to persons without income. The second scheme was a public work program. These two schemes covered about 15 % of the total population and cost about 0.8% of GDP in 1995. These reforms resulted in a financially efficient scheme, which better target the poor.

The public work program intended to provide short-term employment in various community based work areas to those able and willing to work at half the minimum legal wage rate. The poor quality of social administration and the lack of good records on beneficiaries led to poor targeting and widespread leakage to non-poor. The purging of the lists in 1996 permitted a reduction by half the number beneficiaries⁽¹⁶⁾. The economic reforms undoubtedly involved some public sector retrenchment and labour shedding (see Ruppert, 1999). In order to lessen the costs of revenue loss, an unemployment benefit was introduced in 1994 designed for laid off salaried workers in the economic sectors.

The shortcomings of the safety net programs in alleviating poverty prompted the government to further reform its social action program by creating a Social Development Fund (SDF) and a Social Development Agency in 1996. The fund undertook most of the tasks of providing emergency social protection, social investment, youth employment schemes,

⁽¹⁴⁾ Allocation Forfaitaire de Solidarite (AFS)

⁽¹⁵⁾ Programme d'Activite d'Interet General (PAIG)

⁽¹⁶⁾ In 1995, both schemes (AFS and PAIG) cost the government around 200 M US \$

social services, micro-credits and community development⁽¹⁷⁾. Through an independent social development agency, the fund also undertook the task of managing the country's safety net, from the ministry of social affairs. The agency became the government arm for formulating and executing its social policy and poverty alleviation strategy.

As was explained above, economic policy in Algeria went through different episodes which could be summarised as accelerated development central planning, loosening and overhauling of the central planning system, and then a transition to market economy and liberalisation. Oil windfalls, external shocks and the availability of external finance played major roles in shaping this policy. The oil sector has a heavy direct effect on the economy, over two thirds of government revenues originate from this sector, as exports consist nearly entirely of hydrocarbon. This sector also accounts for a third of GDP. However, its contribution to total employment is minimal (around 3%). Sharp fluctuations in the price of oil are directly translated to the balance of payments, output, and the budget⁽¹⁸⁾. Table 1 summarises the performance of the Algerian economy between 1962 and 1998. The performance indicators were calculated in specific periods. These are thought to reflect major shifts in economic policies and changes in political orientations since Algeria's independence.

During the period between 1967-1979, government efforts were mainly devoted to building an industrial sector based on import substitution of heavy basic industries in order to promote growth and employment. The accumulation rate of physical assets increased rapidly from 15% in 1967 to 49 % in 1979 as shown in graph 1.3. The accelerated pace of industrialisation in basic industries was financed by foreign loans and oil windfalls and external debt. This strategy proved fatal as the debt service started to increase when the oil prices collapsed in mid 1980. Principal repayments reached 6.9B US\$ and the debt service ratio rocketed to 80 % in 1988 as shown in Graph 1.10.

The development strategy of the seventies assumed that industrialisation would increase substantially GDP growth and structurally transform the economy so as to permit sustainable external finance and improve economic and social welfare. In fact real GDP growth of 6 % pa was based mainly on horizontal expansion and accumulation of capacity (Graph 1.9).

⁽¹⁷⁾ Other funds were also created such as the fund for supporting youth employment and the fund for developing vocational training. These Schemes are describes in CNES (1998).

⁽¹⁸⁾ It is estimated that a fluctuation of 1\$ pa results in a change of export proceeds by \$600m and a change of AD 35B in government revenues (see Arezki (2000)).

Table1. Selected Economic Performance Indicators, 1962-1998

	1962-1964	1965-1978	1979-1991	1979-1985	1992-1998
Agriculture, value added (annual % growth)	-7.0509	6.142338	5.626844	6.034565	2.97243888
GNP growth (annual %)	0.35373	6.695304	2.400644	4.826225	2.001784444
GNP per capita growth (annual %)	-1.6726	3.599598	-0.54197	1.58171	-0.229482089
GNP per capita, Atlas method (current US\$)	233.333	606.4286	2374.615	2221.429	1661.428571
GNP per capita, PPP (current international \$)		2080.848	3812.228	3344.789	4474.48856
Gross domestic fixed investment (annual % growth)		17.25648	-2.75531	1.016265	1.428665689
Industry, value added (annual % growth)	39.9442	7.524027	2.041207	3.860217	-0.500883542
Private consumption (annual % growth)	22.165	6.64633	2.954263	6.876048	-2.854583766
Private consumption per capita growth (annual %)	19.7035	3.546456	-0.0071	3.569519	-4.986360833
Unemployment, total (% of total labor force)			19.26667	0	25.67499971
Genuine domestic savings (% of GDP)		9.277507	3.557323	-1.19731	6.574808938
Current account balance (% of GDP)		-12.2262	-0.31928	-0.40048	
Exports of goods and services (annual % growth)	0.83769	4.248667	2.757074	2.741137	2.369703855
Exports of goods and services (constant 1995 US\$)*	12.4	91.7	119	57.5	80.8
Exports of goods and services (current US\$)*	1.79	39.2	159	95.1	84.3
External debt, total (current US\$)**		15.7	28.2	18.3	30.7
Food exports (% of merchandise exports)	31.8619	13.59876	0.395111	0.733778	
Food imports (% of merchandise imports)			24.16667	21.33333	
General government consumption (% of GDP)	16.6598	14.46093	15.74909	14.50359	16.90730327
Gross domestic fixed investment (% of GDP)		36.92454	31.23053	34.25201	26.83316149
Industry, value added (% of GDP)		43.49155	48.76857	52.38637	47.66359111
Inflation, consumer prices (annual %)		7.881072	11.08889	9.517255	23.15564545
Inflation, food prices (annual %)			9.637698	5.12173	21.94540058
Total debt service (% of exports of goods and services)**		20.56156	46.76264	31.57293	46.84702165
Total debt service (% of GNP)**		4.09973	11.22103	9.793691	13.21424961
Total debt service (TDS, current US\$)*		5.391	72.97	30.86	41.41
Official exchange rate (LCU per US\$, period average)	4.93706	4.527475	6.300343	4.485527	42.72828048
State-owned enterprises, employment (% of total)		8	7.65	7.985714	
State-owned enterprises, investment (% of GDI)		70.36996	48.18469	48.18469	
State-owned enterprises, net financial flows from government (% of GDP)		24	15.54286	15.54286	

Source: Compiled by the Author from WDI(2000)

* Cumulated sums

** End of period

The rapid pace of public investment, although inefficient, permitted per capita GDP to increase seven fold, from 260 US\$ in 1969 to around 1,940 US\$ in 1979. Despite the high growth rate of labour force of more than 4% pa unemployment rate decreased from 23.9% in 1967 to 15.79% in 1979 (Graph 1.4). During this period the exchange rate was kept constant at 4.6 AD to one US\$, as shown in Graph 1.7 and open inflation rate accelerated from less than 5% in 1967 to reach more than 15% in 1978 (Graph 1.1), despite stringent price controls.

The substantial increase in the price of oil in 1979 permitted financing of a consumer boom that proved difficult to maintain after the oil price collapse in 1986. Real GDP grew at 4.7 % pa and fuelled primarily by new infrastructure projects, especially in housing and highways. Inflation stood at 9.2 % pa despite its decline from a peak of 17 % in 1979. This was due to the easing of excess demand in the consumer market and overvaluing the exchange rate which was well below its real counterpart (see Graph 1.7). Real Effective Exchange Rate (REER) depreciated from 1980 until 1985. After 1985, it appreciated under the pressure of domestic inflation at a rate higher than world inflation (see Graph 1.5). This expansion program kept the unemployment rate at its 1979 level (15%) and even went below this level in 1985. The accumulation rate declined from its peak of 1978 to reach just above 30 % in 1989, which permitted the current account to improve substantially and reach 2% of GDP in 1985 (Graph 1.2).

The increase in oil revenues and the investment program permitted the steady increase of GDP per capita from 1,939 US\$ in 1979 to 2,876 US\$ in 1985. However, the decline of oil prices in 1986 ignited a process of economic and social decline. Nominal GDP per capita steadily declined to reach a level of 1958 US\$ in 1998, which was, in fact, below the level achieved in 1980. Average real GDP growth between 1986 and 1998 was only 1.8 % pa, far below the previous record.

Policy makers thought that this downturn in oil prices was only a temporary phenomenon. They resorted to further external borrowing to finance the balance of payments deficits. Short-term external debt reached 3.1B US\$ in 1986 and total debt stock increased from 18B US\$ in 1985 to 33.4 B US\$ in 1996. This rapid growth in debt coupled with a lack of GDP growth increased debt indicators substantially. Debt to GDP ratio increased from 47 % in 1980 to 64 % in 1990 and debt service from 27.4 % to 70.4 % for the same period. The current account deteriorated to reach -4.0% of GDP in 1989. This unsustainable situation in the external sector led to debt rescheduling⁽¹⁹⁾ with commercial banks for an amount of 1.5B

⁽¹⁹⁾ Algeria failed to make repayments of 800 M\$ in 1991. This led to an innovative commercial refinancing deal, called reprofiling worth 3.2 B \$. But debt ratio remained high and another reprofiling deal was achieved with Japanese Banks in 1993 worth \$9.0 B. However, these reprofiling accords did not solve the severe debt problems and forced the government to sign a deal with IMF in April 1994 followed by a debt rescheduling in May 94 worth 5.3B and a second deal in July 1995 worth 7B.

US\$ in March 1992 and 3.2B US\$ in June 1995. Official creditors agreed on a debt relief program in June 1994 and July 1995, which permitted to consolidation of 5.2 and 7.0B US\$ respectively. These agreements eased the external debt constraints and reduced the debt service ratio from 76 % in 1993 to just 27.2% in 1997.

The hesitance and delays in applying reforms and adjustment programs between 1986 and 1994, mainly for political reasons, and to temporary improvements in the balance of payments after the Gulf War in 1990, helped to complicate the economic environment further. Inflation galloped rapidly from 10% in 1985 to reach more than 30% in 1992. The stringent measures of curbing demand included in the IMF programs helped to restore inflation back to 2.6% in 1999. These measures included a massive devaluation of the Algerian dinar from 4.6 per 1US\$ to reach 73 AD to 1US\$ in 1999, with a devaluation rate of 21.5 % pa between 1992 and 1999. This series of devaluations helped to depreciate the real exchange rate substantially from 1992, which reduced expenditure and switched it away from the tradable sector. A deliberate policy of building foreign exchange reserves was engaged to reach the amount of 7B US\$ in 1998, in order to face short-term volatility of export earnings.

The reform programs applied since 1989 helped to stabilise the Algerian economy and provided the necessary environment for growth promotion. However many structural constraints still impede growth take-off. These are primarily related to low efficiency in the public industrial sector and to total dependency of the hydrocarbon sector in financing balance of payments and the budget. The adopted stabilisation and adjustment measures did not help spur high growth rates. In fact the unemployment rate soared to 28 % in 1998. This was basically due to high labour market entry and a continuous decline of public sector employment. The decline of real wages and the deterioration of the labour market led to a real decline of per capita consumption from 1,000 US\$ in 1987, to just 559 US\$ in 1998 in 1995 prices. According to these figures, income poverty should on the increase. Despite the positive real GDP growth since 1994, mainly driven by the outlook of the hydrocarbon sector and weather conditions, it is still very fragile and below levels that permit it to catch up GDP losses during the nineties.

Despite fast population growth, social indicators in Algeria are generally good. Table 2 summarises some of the important social indicators. As far as education is concerned, net primary enrollment ratio increased from 86 % for the period 1980-85 to reach 94% for the period 1990-95, well above the MENA average of 81%. (WDI, 2000). Gender differences amounted to 10%, reflecting lower female enrollment in rural areas. These rates decline rapidly for secondary and higher education. However, the gender gap is narrowing.

Table 2. Social Indicators for Algeria

Population (1999), millions	30.0
Population Growth Rate (1999)	1.8
Labor Force Growth Rate (1999)	3.7
Unemployment Rate (1998)	28.0
Urban Population (% of total)	60.0
Life Expectancy at Birth (93-99)	71.0
Access to improved water source (% of population, 93-99)	70.0
Gini Indicator (1995)	35.3
Under five mortality rate	40.0
Adult illiteracy rate (1998)	33.0
Male	24.0
Female	46.0
Public expenditure of health (% of GDP, 90-95)	3.3
Public expenditure on education(% of GDP, 97)	5.1
Net enrolment rate (1997), Primary	96.0
Net enrolment rate (1997), Secondary	69.0
Years of schooling (1997)	
Male	12.0
Female	10.0
Proportion of Women Delivering under Professional Supervision (98)	77.0
Maternal Mortality Rate (94)	140.0
HIV prevalence (1997)	0.1
DPT3 Coverage of Children between 12-23 Months (% , 1997)	79.0
Infant Mortality Rate (1997)	32.0
Underweight prevalence (1995)	12.8
Contraceptive Prevalence (1995)	52.0
Primary and Secondary Education net enrolment (1997)	
Male	71.0
Female	64.0
People without access to safe Water (1998)	10.0
People without access to Sanitation (1998)	9.0

Sources: WDR(2000), WDI(2000) UNDP(2000)

Improvements in education indicators are not reflected at the general illiteracy level. In fact about 35 % of the population are illiterate (24 % for male and 46 % for female). This reflects the fact that older generations did not have access to education. Nonetheless, this illiteracy ratio compares favourably with MENA average (56 % in Morocco, 49 % in Egypt).

Life expectancy at birth increased from 52 years in 1967 to 70 years in 1995. This ratio compares favourably with high levels reached in the Gulf States, and well above levels of poor Arab countries. The increase in longevity coincided with a decline in female fertility rate from 7.4 in 1970-75 to just 3.5 in 1990-95. This reflects a process of demographic transition that will increase the old age dependency ratio in the future. Longevity increased due to the improvements in health and safety indicators, as well as to universal free access to

health services and education. The ratio of health expenditure to GDP equals 3.3 % and is one of the highest in Arab Countries (WDI, 2000).

Access to safe water ratio increased from 84 % in 1970-75 to 100.0 % in 1990-95 for the urban areas, and was 77 % for rural area. Access to sanitation is less than safe water (66 % in 1998). The infant mortality ratio is still high at 32 (MENA average 54), however it has declined rapidly from 132 in the seventies, to just 9% in 1990-95. This is thanks to the immunisation campaign (where the rate increased from 17% to 69%) for measles and to the reduction of child malnutrition

Housing conditions and unemployment represent the major deficiencies of the social welfare in Algeria. The 1998 population census results show that precarious housing represents 6.95% of total housing as opposed to 10.3% in 1966. However data are thought to be unreliable as it excludes slum areas. Fast population growth and sluggish house delivery led to some housing overcrowding. The average house occupancy rate was 7.4 individuals in 1995 (7.6 in rural and 7.1 urban areas) while the number of households per house increased from 1.06 in 1987 to 1.14 in 1995. Moreover, the number of persons per room was 2.7 in urban and rural area. The proportion of households of more than seven persons per house constituted 40 % of total households. In fact 90 % of houses are overcrowded with 1.2 households per house. Severe overcrowding (more than 3.4) represented more than 28 % in 1995.

Data and Poverty Assessment Methods

Income poverty exists if one or more members of the society are unable to reach a predefined minimum level of welfare or standard of living. (Lipton and Ravallion, 1993, Ravallion, 1992) either in an absolute or relative sense. Material welfare is usually determined by the command over commodities and services as well the acquisition of publicly provided goods. Standard of living can be either measured by income, consumption level of households or individuals⁽²⁰⁾.

Most poverty assessment studies relied on consumer expenditure surveys for the estimation of income based poverty indicators. These indicators permit the measurement of poverty in a given society, build a poverty profile and simulate the effects of growth and distribution, and analyses the contribution of sub-sectors to the overall poverty. Devised measures usually highlight poverty in three dimensions: poverty level which is measured by

⁽²⁰⁾ The choice of the appropriate welfare indicator (income, consumption per adult equivalent, caloric content) is very important in poverty assessment as it has direct implication on the poverty estimates (see Anand and Harris (1994)).

the head count ratio; poverty depth which is measured by the deviation of the welfare of the poor from the minimum level of welfare, as measured by the poverty gap; poverty severity which is measured by inequality distribution among the poor. When measuring poverty one needs to properly define welfare or living standard indicator. Welfare distribution among the members of the population must also be defined. The poverty line, which reflects minimum welfare, must be known. There must also be a poverty indicator, which determines poverty aggregation. And finally, there must be a unit of measurement.

Suppose that the welfare level of individual i is denoted Y_i and $f(y_i)$ represents the welfare distribution among the member of the population. Suppose also that $f(\cdot)$ is continuous and Z measures the poverty line. The poverty index can be written as:

$$\psi(Y_i, Z)$$

ψ is non-decreasing function in Z and homogeneous of degree zero⁽²¹⁾ in its arguments.

Suppose also the family of additive poverty measures:

$$P(Z) = \int_0^Z \psi(Y_i, Z) f(Y_i) dY$$

From the available poverty measures in the literature⁽²²⁾ we choose Foster Thorbeck Greer (1984) poverty measures which have the desirable features of respecting the principal poverty axioms.

$$\psi(Y_i, Z) = (Z - Y_i / Z)^\alpha$$

α Takes different value and represent inequality aversion among the poor. When $\alpha = 0$ we obtain the head count ratio which measures the proportion of people living under the poverty line.

$$P_0 = P(Z) = \int_0^Z f(Y) dY = \frac{H}{N}$$

Where H is the number of the poor having welfare level under the poverty line and N the total number of the population.

When $\alpha = 1$ we get:

$$\psi(Y, Z) = (1 - \frac{Y_i}{Z})$$

Which gives the poverty gap measure

⁽²¹⁾ Homogeneity of degree zero ensures that proportional changes in poverty line and expenditure does not change the poverty index. This assumes that the poor have no money illusion.

⁽²²⁾ See Zheng (1997) for a good survey of poverty measures and the basic axioms.

$$P_1 = \int_0^z (1 - \frac{Y_i}{Z}) f(Y) dY$$

$$P_1 = H(1 - \frac{\mu_z}{Z})$$

Where μ_z represents average welfare of the poor and given by:

$$\mu_z = \frac{1}{H} \int_0^z Y f(Y) dY$$

Poverty gap does not measure the inequality between the poor, but does have an attractive interpretation as far as poverty alleviation is concerned. In fact, the amount ZP_1 represent the minimal amount of resources needed to transfer from non-poor to the poor in order to lift the latter out of poverty. This is obtained by subtracting the poor's income after the transfer $Z.H$ from their income before the transfer $H.\mu_z$:

$$HZ - H\mu_z = H(Z - \mu_z) = ZP_1$$

When $\alpha = 2$ we get an additive measure of poverty severity which measures the degree of welfare inequality distribution between the poor.

$$P_2 = \frac{H}{N} \sum_{i=1}^H (1 - Y_i / Z)^2$$

This measure reflects that poverty severity is only a weighted squared sum of poverty gaps as a proportion of the poverty line.

To construct a detailed poverty profile, it is important to explain poverty dynamics between different periods and measure the contribution of changes in growth and changes in welfare distribution. Using the Kakwani (1990) approach, welfare distribution is represented by parametric Lorenz Curve:

$$L(\mu, \theta)$$

Where μ and θ are respectively average welfare and Lorenz curve parameters. The vector of parameters, θ , is estimated from welfare distribution data using either beta Lorenz curve of Kakwani (1990) or a quadratic function of Villsenor and Arnold (1984). Using this function, we obtain a parametric poverty measure:

$$P(\mu / Z, \theta)$$

This formulation permits simulation of numerous hypotheses (Datt, 1992), such as poverty measure sensitivity to changes in the poverty line, Z , and the simulation of the effects of a welfare distribution neutral growth, and in mean welfare μ . This presentation permits

decomposition changes in poverty measures to growth and distribution effects between two periods t_0 and t_1 using the following formulae proposed by Ravallion and Datt (1992):

$$P(\mu_1/z, \theta_1) - P(\mu_0/z, \theta_0) = \\ [(P(\mu_1/z, \theta_0) - P(\mu_0/z, \theta_0))] \\ + [P(\mu_0/z, \theta_1) - P(\mu_0/z, \theta_0)] + \xi$$

The first element in the right hand side measures the change in poverty index between the two periods holding welfare distribution constant. The second measures the changes in the poverty index holding the growth in welfare constant. ξ Measures a residual that cannot be explained by growth and distribution. Poverty indices could also be measured for m sub-sectors of the population with N_i population in each sub-sector i . Total population is given by:

$$N = \sum_i^m N_i$$

The aggregate poverty measure could be expressed as a population weighted average of sectoral poverty index:

$$P_\alpha = \sum_{i=1}^m \frac{N_i}{N} P_{\alpha i}$$

If we assume that the society is divided into two sub-sectors, rural (r) and urban (u), then we can decompose poverty index between two periods t_1 and t_2 as follows:

$$P_\alpha^2 - P_\alpha^1 = (P_{\alpha u}^2 - P_{\alpha u}^1)N_u^1 + (P_{\alpha r}^2 - P_{\alpha r}^1)N_r^1 + \sum_{i=u}^r (N_i^2 - N_i^1)P_i + \sum_{i=u}^r (P_{\alpha i}^2 - P_{\alpha i}^1)(N_i^2 - N_i^1)$$

This formula, proposed by Ravallion and Huppi (1991), decomposes poverty index between two periods into intra-sectoral effects, a population shift, and interaction effects.

A major issue in poverty measurement is that of evaluating poverty elasticity with respect to the welfare indicators. According to Kanbur (1987) and Kakwani (1990, 1993) the elasticity point of the poverty index with respect to the distribution of neutral growth is only the elasticity of cumulated distribution evaluated at the poverty line:

$$\eta_\alpha = \frac{-Zf(Z)}{P_0} \text{ if } \alpha = 0 \\ = \alpha \left(1 - \frac{P}{P_\alpha}\right) \text{ for } \alpha \geq 0$$

And following Ravallion and Huppi (1989) one can evaluate the degree of poverty acceleration due to welfare changes. By differentiation of the above equation, we obtain:

$$\begin{aligned}\frac{\partial \eta_{\alpha}}{\partial \mu} &= -\eta_0^2 / \mu \quad \text{for } \alpha = 0 \\ &= (\eta_{\alpha} - \eta_{\alpha-1}) / \mu P_{\alpha-1} \quad \text{for } \alpha > 0\end{aligned}$$

The increase in welfare might be accompanied by a worsening of income inequality. Total poverty will increase or decrease depending on which factor is dominant. The elasticity of poverty index with respect to a change in distribution can be evaluated by the Kakwani (1993) formula:

$$\varepsilon_{\alpha} = \eta_{\alpha}^P + \frac{\alpha \mu^P P_{\alpha-1}}{Z P_{\alpha-1}}$$

Since mean income and inequalities can each affect poverty, we can evaluate the trade-off between mean welfare and its distribution given by the Marginal Proportional Rate of Substitution (MPRS):

$$MPRS = \frac{\partial \eta}{\partial G} \frac{G}{\mu} = -\frac{\varepsilon_{\alpha}}{\eta_{\alpha}}$$

This equation evaluates how much growth in welfare is needed in order to off-set the negative impact of 1% increase in inequality of welfare distribution. We can also estimate the sensitivity of the poverty index to changes in the welfare distribution as measured by Lorenz curve and summarised by Gini Index (G):

$$\begin{aligned}\frac{\partial \eta_{\alpha}}{\partial G} &= \frac{\eta_0}{G} \quad \text{for } \alpha > 0 \\ &= \frac{(\varepsilon_{\alpha} - \varepsilon_{\alpha-1}) \alpha^P P_{\alpha-1}}{G P \alpha} \quad \text{for } \alpha \geq 0\end{aligned}$$

Where ε_{α} is the elasticity of P_{α} with respect to G. it is also important to test for significant differences in poverty levels between sub-sectors and/or periods.

The estimation of the poverty line Z represents the backbone of any poverty assessment study. The major source of uncertainty in any poverty profile stems from the setting of this poverty line. No wonder that numerous efforts were devoted to this problem. This resulted in different methods in setting this line. The poverty line represents a benchmark value for classifying people into poor and non-poor. It also measures the minimum required welfare for leading a healthy decent life and fully participate in the society.

In order to fix a poverty line, researchers followed many approaches. The most widely used approach for setting poverty lines for poverty stricken developing countries is the objective or absolute poverty notion. According to Sen (1987) poverty should be determined by the non-achievement of certain capabilities. In the framework of income poverty, attention

was given to the determination of the revenue or the expenditure on commodities needed to satisfy these capabilities. However, in the human poverty approach the stress is on identifying human capabilities to lead a healthy normal life. This approach was developed by Sen (1976, 1985, 1987) and related the concept of poverty estimated by the UNDP using a composite index. Ravallion (1978) used traditional demand dualism concepts in order to reconcile the capabilities approach with income poverty by providing a mapping between the capabilities space and the commodities space.

Sen's approach is an extension of the basic needs approach developed by Rowntree (1899) in his seminal paper about poverty in York, England. In this approach poverty is defined by the satisfaction of a certain basic needs deemed necessary. It is essential to regard that food is the most important item of these basic needs. Non food basic needs should cover adequate provision of, among other things, basic health care, education, proper clothing, and decent shelter.

It is very difficult to agree on a single list of basic needs, as this is dependent on many factors. To reduce this arbitrariness in setting the poverty line many methods were devised to compute it. Central to these methods is the computation of food basic needs using Food Energy Intake (FEI). In this method daily individual requirements of food energy in calories are determined by a nutritionist (WHO, 1985) with respect to what the human body needs to perform its vital metabolic operations and also permits to the individual to do necessary activities and contribute to society. Needless to say that requirements differ according to many factors such as sex, age, climate, regions, nature of activities. Once Food Energy Requirements (FER) are determined the cost of obtaining these calories is determined in terms of expenditure on food. Unfortunately there are countless numbers of diet combinations that have the same caloric values. One obvious choice is pick the least cost diet taking into account local tastes and cultural factors that determine consumption habits. The pattern of expenditure of the lowest decile or quintile will better reflect the consumption habits of the poor, and help to construct a poverty line.

Determining the non-food component $\left(Z_{nf} \right)$ of the poverty line is even more complicated, as there is no obvious anchor such as FER to establish the value of Z_{nf} . According to the basic needs method one has to construct what constitutes basic non-food and estimate its cost. Other non direct methods were used either to calculate this component, or estimate the total poverty line Z . The food expenditure method of Orashansky (1963, 1965) applied in the USA establishes the food poverty line Z_f using the FEI and then dividing the

food poverty line by the share of food expenditure in total expenditure. This method produces a poverty line assuming that the non-food poverty line is determined by average spending on food. This method is clearly biased, as poor expenditure on non-food does not necessarily coincide with aggregate average. One way to improve on this method is to use the share of the lowest expenditure quintile.

A more rational method developed by Thorbeck and Greer (1986) that takes into account the structure of spending and its relation to FER. Then fits it to a caloric Engle curves so that the data of food expenditure is evaluated at its caloric value. Using the OLS method of applying the total food expenditure to sample data, one can determine the poverty line at a predetermined FER. This method yield a poverty line anchored in the demand structure and does not require price data as quantities are easily converted to their caloric content values.

Both methods avoid the estimation of the non-food component of the poverty line. One known easy method of evaluating Z_{nf} is to determine Z_f using FER and then to look at the welfare distribution to spot the individual expenditure that equals food poverty line. The non-food expenditure associated with this food expenditure will be regarded as non-food poverty line. Ravallion (1994) disputed the idea of people spending on non-food items after allocating the food budget. He argued that people spend first for survival food, then for basic non-food and last, allocate the rest to basic food. This suggestion assumes that people displace some of their food expenditure to non-food expenditure. To determine the poverty line one has to set the food poverty line and then spot the total expenditure equal to Z_f . This will determine the total expenditure before displacement. The non-food expenditure of this group will be equal to Z_{nf} after displacement.

Ravallion (1994) also suggested the determination of a dual poverty line instead of using a single point estimate. This will help to reduce the degree of uncertainty inherent in the estimation of the poverty line. A lower poverty line would be set at the level of expenditure of a household which is just capable of reaching food requirements. This lower poverty line (Z_L) is defined as the food poverty line (Z_f) plus the non-food spending of households who can just afford Z_f . The upper poverty line (Z_U) is the total spending level at which a household actually spends Z_f on food. Using a linear Engle curve both poverty lines can be estimated from readily available data on food expenditure Y_f , total expenditure Y , and the food poverty line Z_f :

$$\frac{Y_f}{Y} = \alpha + \beta \log\left(\frac{Y}{Z_f}\right) + \varepsilon$$

Where α is the average food share of those households that can just afford basic food needs, the upper poverty line Z_U is calculated as follows:

$$Z_U = \frac{Z_f}{\alpha^*}$$

and the lower poverty line Z_L is given by the following formula:

$$Z_L = (2 - \alpha)Z_f$$

The parameter α^* can only be solved numerically from the following formula:

$$\alpha^* = \alpha + \beta \log\left(\frac{1}{\alpha^*}\right)$$

The above equation was estimated based on expenditure distribution and poverty line using data for 1988. The upper and lower poverty lines for the other years were updated using calculated inflation rates.

The assessment of absolute poverty lines based on methods described above requires the determination of population energy needs. Traditionally a single figure for the average energy needs of a population is derived, and then used to compile the cost of these energy needs. This approach needs to be modified so that a proper allowance is made for the fact that body weight and Physical Activity Level (PAL) are the two prime determinants of energy requirements. Based on the WHO (1985) guidelines, James and Schofield (1990) devised a method for calculating population energy needs. The results of this method applied to Algeria are given in Table (3). The method consists of splitting the population by gender and age, and then Basal Metabolic Rates (BMR) are calculated for each group (by age and sex) using formulae based on population weight. The estimation of the average total daily energy requirement (T) of an age group is calculated as the product of BMR and PAL. The application of this method for Algeria gives an average of per capita requirements of 2100 Kcal per day.

The next step in the construction of a poverty line is to estimate the food poverty line that corresponds to the satisfaction of the 2100 Kcal a day. This step is very difficult to apply, as there are countless combinations of diets that give the same caloric content of 2100 Kcal a day. To minimise arbitrariness in setting the food poverty line we based our calculation on food expenditure at the goods level of a poor household (lowest quintile) using the 1988-expenditure survey. We also used the table given by Autret (1978) that lists the necessary

Table 3. Required Food Energy Intake for Algeria

Male	Poulatipon	Average body wieght	BMR	PAL	Energy Allowance	Average Individual Need	Total Age Group Need
0.0	426.0	7.3	778.8		109.0	795.7	338968.2
1.0	407.0	10.9	841.8		108.0	1177.2	479120.4
2.0	390.0	11.7	855.8		104.0	1216.8	474552.0
3.0	374.0	14.2	899.5		99.0	1405.8	525769.2
4.0	360.0	16.0	931.0		95.0	1520.0	547200.0
5.0	348.0	17.8	962.5		92.0	1637.6	569884.8
6.0	337.0	19.7	995.8		88.0	1733.6	584223.2
7.0	327.0	23.3	1058.8		83.0	1933.9	632385.3
8.0	318.0	24.9	1086.8		77.0	1917.3	609701.4
9.0	309.0	27.5	1132.3		72.0	1980.0	611820.0
10.0	301.0	30.6	1186.5	1.8		2088.2	628560.2
11.0	294.0	34.3	1251.3	1.7		2152.2	632732.1
12.0	287.0	36.5	1289.8	1.7		2179.7	625567.4
13.0	279.0	41.4	1375.5	1.7		2297.1	640886.7
14.0	271.0	43.3	1408.8	1.7		2324.4	629922.6
15.0	263.0	48.5	1499.8	1.6		2429.6	638983.5
16.0	256.0	49.9	1524.3	1.6		2438.8	624332.8
17.0	248.0	56.3	1636.3	1.6		2618.0	649264.0
18-29	2293.0	64.6	1667.4	1.8		3034.6	6958410.6
30-59	2211.0	64.6	1628.4	1.8		2963.6	6552553.2
>60	527.0	64.6	1359.1	1.5		2052.2	1081531.0
Total	10826.0	33.7	1208.1	1.7	92.7	1995.1	1192208.0
Female							
0.0	399.0	6.8	829.0		109.0	741.2	295738.8
1.0	385.0	9.8	865.6		113.0	1107.4	426349.0
2.0	372.0	11.9	891.2		102.0	1213.8	451533.6
3.0	359.0	14.2	919.2		95.0	1349.0	484291.0
4.0	348.0	15.9	940.0		92.0	1462.8	509054.4
5.0	337.0	18.0	965.6		88.0	1584.0	533808.0
6.0	327.0	19.3	981.5		83.0	1601.9	523821.3
7.0	318.0	21.6	1009.5		76.0	1641.6	522028.8
8.0	309.0	24.5	1044.9		69.0	1690.5	522364.5
9.0	300.0	26.4	1068.1		62.0	1636.8	491040.0
10.0	292.0	29.8	1109.6	1.7		1830.8	534586.0
11.0	284.0	33.6	1155.9	1.6		1872.6	531815.7
12.0	276.0	37.6	1204.7	1.6		1927.6	532004.4
13.0	269.0	41.6	1253.5	1.6		1980.6	532771.1
14.0	261.0	45.3	1298.7	1.6		2038.9	532151.9
15.0	254.0	48.1	1332.8	1.5		2052.5	521345.9
16.0	247.0	49.8	1353.6	1.5		2057.4	508180.6
17.0	239.0	50.4	1360.9	1.5		2068.5	494380.5
18-29	2207.0	52.0	1260.4	1.7		2104.9	4645443.8
30-59	2476.0	52.0	1281.4	1.7		2139.9	5298486.9
>60	324.0	52.0	1142.0	1.6		1781.5	577212.5
Poulation	10583	31.4574	1107.96	1.59099	88.9	1708.77	927067.05
Total	21718						45696984
					2100		

Source: James and Schofield (1990)

food expenditure for Algeria that was developed as part of a FAO study on nutritional requirements in Algeria. Table (4) below gives the content of the food poverty line by quantity and energy content of the goods regarded as minimal daily requirements of per capita food consumption.

Using 1995 commodity prices given in ONS (1998), the food poverty line was estimated at 12,017 Algerian Dinars (AD) in current prices per annum. The corresponding real food poverty line was 4,088 AD in 1989 prices. Data given in Table 4 also permitted an update of the food poverty line for 1967, 1980, 1988 using food prices data over the period 1967-1995 published by ONS (1998). The food poverty line (FPL) for these years is given in Table 5. The results show that between 1967 and 1988 the FPL increased from 519 AD to 2,766 AD reflecting an average per annum inflation rate of 9%. The collapse of oil prices and the adjustment process that followed pushed the FPL to 12,017 AD reflecting an average inflation rate of 21% pa. As we do not have a detailed expenditure pattern similar to that in 1988, we assumed that the expenditure structure was fairly constant. This is a fair assumption, as the data on the expenditure pattern over 1967 to 1988 does not show a dramatic shift.

The computation of the non-food component of the poverty line is even more problematic. The methods of computation consist of either scaling-up the food poverty line or assuming ad-hoc non-food basic necessary expenditure. Orshansky's method, consisting of dividing FPL by the average food share of average expenditure, or by the food share of people belonging to the lowest decile, is a straightforward method of evaluating the PL. According to this method, the PL evolved from 798 AD in 1967 to 4,255 AD in 1988, and to 18,488 AD in 1995⁽²³⁾. These figures are consistently higher than those given by the World Bank for 1988⁽²⁴⁾ and 1995. This is due to the fact that the share of food in total expenditure is low even for people at the bottom decile. For example, the expenditure data for 1988 show that food share of the lowest decile was 65%, whereas that of the average expenditure was 52.5%. These proportions imply high total poverty lines, and of course a higher poverty level as estimated on the basis of these PLs.

The application of the Ravallion (1994) method, which is based on the methodology, explained above, permitted the evaluation of a total poverty line based on people having expenditure equal to their food expenditure. By looking at the total and food expenditure, we evaluated non-food expenditure and added it to food PL. Ravallion's estimates are, in fact, lower than Orshansky's PL. This method also permits the computation of a lower and upper

⁽²³⁾ Assuming food share of the lowest quintile as calculated from expenditure distribution.

Table 4. Construction of the Food Poverty Line

Good	Ration (Kg/Yr)	Ration (gr/Day)	Calories (100 Grs)	Price (1995)	Expenditure (Year)	FEI (Daily)
Bread	45.30	124.10	250.00	5.76	1043.72	310.00
Flour	8.20	22.46	233.00	15.73	129.17	52.33
Semoulina	105.20	288.20	232.00	1248.88	2627.64	671.51
Rice	1.00	2.74	361.00	30.57	30.57	9.88
Pasta	6.70	18.35	360.00	54.79	367.09	66.06
Wheat	31.40	86.02	232.00	24.96	783.74	199.56
Potatoes	30.00	82.19	80.00	23.51	705.30	65.75
Dried Veggies	6.50	17.81	96.00	30.95	201.75	117.09
Fresh Veggies	50.00	136.98	14.00	25.19	1259.50	19.18
Sugar	23.50	64.38	394.00	44.53	1046.46	253.65
Meat	18.00	49.31	203.00	99.94	1798.92	100.09
Milk	80.00	219.17	35.00	10.75	860.00	76.70
Fish	4.00	10.95	294.00	45.82	183.28	32.19
Fat-oil	13.00	35.62	881.00	283.65	737.49	313.77
Eggs	3.00	8.22	63.00	4.96	243.04	5.18
Sum					12017.00	2100.00

Source: Author's Own Calculations

PL. (Table 5). Given the fact that the various computed poverty lines fall within the values of the lower and upper poverty lines, it is correct to take these two levels as reflecting the range of variation or the degree of uncertainty associated with the estimation of the poverty lines.

Table 5. Alternative Estimates of poverty Lines

	1966/67	1979/80	1988	1995
Food Poverty Line	519	1399	2766	12017
Lower Poverty Line	701	1826	3734	16223
Upper Poverty Line	847	2207	4513	19607
Poverty Line (Orshansky)	798	2152	4255	18488
Non food Basic Expenditure	185	481	985	4279
Cost of Basic Needs	704	1880	3751	16296
Ravallion	766	1998	4085	17747
World Bank	*****	*****	3250	17200
\$1 US a Day	1400	1400	2158	17396

Source: Author's Own Calculations

The above mentioned methods are based on scaling up the FPL by a fraction which was justified by different arguments. The direct estimation of the non-food component could be based on an ad-hoc choice of basic necessary expenditure. This choice could be explained and justified as basic need arguments, which have a long tradition in applied poverty analysis since the work of Rowntree. By looking at the non-food expenditure of the lowest quintile, it is fair to consider that clothing and furniture, housing, health, transport, and

⁽²⁴⁾ Poverty lines used by the World Bank were calculated by the author from published poverty levels figures given in World Development Report (2000).

education could be considered as components of basic non-food expenditures. By adding the poor's expenditure on these components we computed non-food expenditure based on the Cost of Basic Needs (CBN) which are given in Table 5. The figures of the PLs obtained from CBN give the nearest estimates to the lower PLs.

These estimates could be regarded as reliable figures of the cost of basic needs in Algeria and could be used for the evaluation of poverty levels. More work is needed in order to reconcile these figures. One way to move forward is to have more detailed data on expenditure, as the lack of detailed data increases easily increases the error margin of the PL estimates. Also some methods are based on different methodologies, are not comparable, and indeed give different outcomes. However lower and upper PLs could be regarded as the margin of variability of these lines.

In order to highlight these findings, Table (6) summarises the main poverty parameters between 1967 and 1995. Mean expenditure in current terms increased from 1,636⁽²⁵⁾ AD in 1966 to 35,263 AD in 1995. In terms of PPP, in 1985 international prices⁽²⁶⁾ average expenditure increased substantially between 1966 and 1980, whereas it declined severely afterwards, reflecting a sharp decline in the welfare of the population. The lower and upper poverty lines also followed this pattern, because they were estimated using the same inflation figures. The lower poverty line as a proportion of the mean expenditure fluctuated between 41% and 58%, whereas the upper poverty line was between 50% and 70%. These ranges reflect plausible estimates of PLs. In fact these proportions are not far from those reported by Demery and Squire (1996) for some African countries.

Table 6. Main Poverty Parameters 1966-1995

	1966	1980	1988	1995
Current Prices				
Mean Expenditure	1636	3122	8784	35263
Gini Index	30.51	34.37	38.76	35.88
Lower PL	731	1798	3587	16913
% Mean Expenditure	44.68	57.59	40.84	47.96
Upper PL	924	2273	4534	21381
% Mean Expenditure	56.48	72.81	51.62	60.63
PPP 1985 International Prices				
Mean Expenditure	742	1503	1395	1258
Lower PL	327	869	570	603
Upper PL	414	1098	720	763

Source: Author's Own Calculations

⁽²⁵⁾ This figure was derived from the survey data and corresponds only to the average expenditure of Algiers City. Macroeconomic data indicates that mean households consumption for 1966 was 778 AD only.

⁽²⁶⁾ ² Figures computed from the Summers and Heston (1991) International Comparison Program (ICP) data.

All the data concerning per capita distribution and the calculation of poverty lines were taken from various official sources. The data for the 1966 survey published by the AARDES (1968) covers Algiers only. Poverty estimates at the national level assumed the same expenditure pattern. The aggregate results should be read with extreme caution as in 1966 more than 60% of the population was rural. The 1979/80 expenditure survey published by MPAT (1980), covers the whole country in more detail, both geographically and socially. The 1988 expenditure survey results, published by ONS (1988), although covering the whole country are less detailed than in 1988. The 1995 data were taken from a published note by the ONS (1997). This survey was conducted as an LSMS as a part of the structural adjustment program applied by Algeria between 1994 and 1998. The published data of these surveys were sufficient to estimate aggregate poverty indicators that are reported in the appendix. All the data are expressed in per capita terms not as a household average.

Estimation of Poverty Levels and trends

After having estimated and chosen the relevant poverty lines, and using per capita expenditure distribution for the 1966, 1980, 1988, and 1995 consumer surveys, the various poverty measures were calculated using POVCAL of Chen, Datt and Ravallion (1992). Aggregate and sectoral poverty levels for survey years are summarised in Table 7 and Table 8. According to these estimates the proportion of poverty as measured by the head count was 54% in 1966 and dramatically declined to 28% in 1980. This was due the real appreciation of per capita consumption and an improvement in the income distribution. The decline in the degree of poverty continued through to 1988, where the head count decreased to just 16%. After 1979, per capita expenditure was further improved as higher oil windfalls permitted the financing of a consumer boom in the first half of the eighties. However, the prompt decline in oil price, the acceleration of inflation and the decline in per capita income pushed the proportion of poverty to 22% giving an increase of 38% between 1988 and 1995. This increase could have been even worse if the government had lifted subsidies earlier than 1994. By applying the upper poverty line the head count decreased from 71% in 1966 to 26.71 % in 1988 and then increased to 33.25% in 1995. The pace of decline in absolute poverty between 1966 and 1995 was 60% compared to 53% for the relative poverty. The differences were caused by the fact that 7% of the population in 1995 crossed the lower poverty line, but were still regarded as poor by the upper poverty line. The difference in the head count between the lower and upper poverty line declined from 18% in 1966 to just 11% in 1995.

Table 7. Aggregate Poverty Measures for Algeria 1966-1995

Lower PL																				
	196/67(Nationwide)				1966/67 (Algiers)				1979/80				1988				1995			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	53.67	-1.41	0.05	0.04	14.91	-1.69	2.10	1.24	28.01	-1.79	1.32	0.74	15.81	-2.54	3.68	1.45	21.83	-1.97	2.13	1.08
P1	20.32	-1.64	1.10	0.67	5.38	-1.77	4.43	2.50	8.55	-2.28	3.42	1.50	3.28	-3.82	7.98	2.09	5.83	-2.74	5.06	1.85
P2	10.94	-1.72	2.14	1.25	2.75	-1.91	6.84	3.58	3.59	-2.76	5.51	2.00	0.92	-5.12	12.31	2.41	2.11	-3.52	7.99	2.27
Upper PL																				
	196/67(Nationwide)				1966/67 (Algiers)				1980				1988				1995			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	71.12	-0.97	-0.18	-0.18	22.26	-1.72	1.33	0.77	41.38	-1.52	0.56	0.37	26.71	-1.98	1.86	0.94	33.25	-1.63	1.06	0.65
P1	29.19	-1.43	0.56	0.39	8.11	-1.74	3.12	1.79	14.01	-1.95	2.10	1.08	7.02	-2.80	4.56	1.63	10.36	-2.21	3.08	1.40
P2	16.17	-1.61	1.35	0.84	4.25	-1.82	4.94	2.72	6.49	-2.31	3.61	1.56	2.51	-3.60	7.26	2.02	4.36	-2.74	5.08	1.85

The poverty gap (P1) estimated using the lower poverty line which measures the shortfall in expenditure was estimated at 20% in 1966, declined to just 8.55% in 1980, and declined further to just 3.28% in 1988, but increased to 5.83% in 1995. This trend decline in P1 would suggest that poverty alleviation by transferring income from non-poor to poor people by means of perfect targeting would represent only a fraction of the cost as compared to universal food subsidy cost.

The depth of poverty (P2), which summarises expenditure inequality distribution among the poor, also reflects an important fact about poverty distribution in Algeria. The index declined from 10.94% in 1966 to just 2.11% in 1995. Low P2 figures mean that in poverty alleviation strategies, the choice of who first to lift out poverty is risk neutral. The sensitivity of poverty indices to growth and inequality are measured by their corresponding elasticities. The various estimates show that the positive impact of expenditure growth on poverty is very strong. The growth elasticity with respects the head count ratio increased from -1.41 in 1966 to -2.54 in 1988 but declined to -1.97 in 1995. Holding income distribution and cost of living constant, a real 11% increase in per capita expenditure would almost eliminate poverty in Algeria using 1995 figures. Despite the stability of income distribution during the years (see Tables 9 and 10) the expenditure distribution across brackets suggests that inequality elasticity is as important as growth elasticity. An increase of 1% in Gini coefficient would worsen poverty level by 2.13%, the poverty gap by 5.06%, and poverty severity by 7.99% for 1995. The Marginal Proportional Rate of Substitution (MPRS) measures how much growth is needed in order to offset the negative impact of inequality on poverty indicators. According to estimated MPRS's a worsening of income distribution would need as much as growth in order to offset its impact on the head ratio. However, twice as much as growth is needed in order to halt worsening in the poverty gap and poverty severity. In this context a growth policy that worsens income distribution would harm the poor instead of benefiting them. A proper growth policy would combine some redistribution policies and poverty alleviation schemes in order enhance the process of "trickling down" of growth.

The aggregate poverty measures reported above were further detailed across sectors in order to enhance the poverty profile. Table 8 reports sectoral poverty indicators for 1988 and 1995. The expenditure data was split into rural and urban, however, the same poverty line was applied to both sectors. According to the lower poverty line, the aggregate poverty level was 15.81% in 1988 compared to 21.83 % in 1995. The urban poverty level was 11.89% in 1988 and increased to 16.18 % in 1995. Rural poverty level increased from 26.06 % in 1988 to just

Table 8. Sectoral Poverty indicators

Lower PL	1988											
	Total				Urban				Rural			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	15.81	-2.54	3.68	1.45	11.89	-3.27	5.22	1.60	26.06	-1.97	2.00	0.98
P1	3.28	-3.82	7.98	2.09	1.97	-5.05	10.98	2.17	6.91	-2.75	4.88	0.56
P2	0.92	-5.12	12.31	2.41	0.44	-6.96	16.78	2.41	2.47	-3.58	7.72	0.46
Upper PL	1988											
	Total				Urban				Rural			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	26.71	-1.98	1.86	0.94	22.26	-2.28	2.50	1.10	39.32	-1.56	0.94	0.60
P1	7.02	-2.80	4.56	1.63	5.12	-3.34	5.76	1.72	12.30	-2.19	2.93	1.34
P2	2.51	-3.60	7.26	2.02	1.60	-4.42	9.02	2.04	5.16	-2.76	4.87	1.76
Lower PL	1995											
	Total				Urban				Rural			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	21.83	-1.97	2.13	1.08	16.18	-2.30	3.02	1.31	27.36	-1.80	1.55	0.86
P1	5.83	-2.74	5.06	1.85	3.71	-3.36	6.70	1.99	7.88	-2.46	3.98	1.62
P2	2.11	-3.52	7.99	2.27	1.17	-4.39	10.40	2.37	3.08	-3.12	6.39	2.05
Upper PL	1995											
	Total				Urban				Rural			
	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS	Value	Growth Elasticity	Gini Elasticity	MPRS
Po	33.25	-1.63	1.06	0.65	26.30	-1.88	1.56	0.83	40.23	-1.48	0.69	0.47
P1	10.36	-2.21	3.08	1.40	7.38	-2.56	3.96	1.55	13.31	-2.02	2.42	1.20
P2	4.36	-2.74	5.08	1.85	2.82	-3.24	6.3542	1.96	5.92	-2.50	4.11	1.65

Source: Author's Own Calculations

Table 9. Income Distribution indicators 1966-1995

	Atkinson				Thiel	Gini	CV
	0.1	0.5	1	2			
Algiers1966	0.08	0.20	0.31	0.55	0.21	30.51	0.74
Rural 1980				0.47	1.16	33.32	1.08
Algiers 1980	0.04	0.14	0.42	0.54	0.21	31.76	0.70
1980				0.54	0.30	34.37	0.96
Rural 1988			0.04	0.22	0.62	40.13	1.11
Urban 1988	0.08	0.17	0.21	0.39	0.19	38.83	0.81
1988	0.02	0.12	0.21	0.35	0.25	38.76	0.84
1995 Rural			0.27	0.25	0.35	36.28	0.81
1995 urban	0.12	0.19	0.27	0.40	0.09	34.58	0.65
1995	0.02	0.10	0.19	0.33	0.20	35.88	0.72

Source: Author's Own Calculations

Table 10. Patterns of Consumption Distribution between 1988 and 1995

Decile	total 95	Total 88	Change	Urban 95	Urban 88	Change	Rural 95	Rural 88	Change
1	0.03	0.03	0.00	0.02	0.02	0.00	0.04	0.05	-0.01
2	0.04	0.04	0.00	0.03	0.03	0.00	0.06	0.07	-0.02
3	0.05	0.05	0.00	0.04	0.04	0.00	0.06	0.07	-0.01
4	0.06	0.06	0.00	0.05	0.05	0.00	0.08	0.08	0.00
5	0.07	0.07	0.00	0.07	0.07	0.00	0.08	0.08	0.00
6	0.09	0.08	0.01	0.08	0.08	0.00	0.10	0.09	0.01
7	0.10	0.09	0.01	0.11	0.10	0.01	0.10	0.09	0.01
8	0.12	0.11	0.01	0.13	0.12	0.01	0.12	0.11	0.02
9	0.16	0.15	0.01	0.18	0.16	0.02	0.14	0.12	0.02
10	0.27	0.32	-0.05	0.31	0.34	-0.03	0.23	0.25	-0.02
Total	1.00	1.00	0.00	1.00	1.00	0.00	1.00	1.00	0.00

Source: Author's Own Calculations

27.36 in 1995. Using population distribution between urban and rural sectors for 1988 and 1995 the weighted contribution of sectors to aggregate poverty is presented in Table 12. Despite the increase in urban poverty proportion, its contribution to aggregate poverty declined from 54 % in 1988 to just 37% % in 1995. By contrast the share of urban poverty severity increased between the two periods.

In order to understand the disparities in poverty across sectors, the impact of unequal expenditure means was simulated and results are reported in Table 11. By assuming equal expenditure means set at the aggregate level, the differences between actual and simulated poverty indicators at the aggregate level would not change significantly. Poverty across sectors would be redistributed significantly resulting in an increase of urban poverty by 26.3% in 1988 and 25.6 % in 1995. Rural poverty would be decreased significantly by 33% in 1988 and by 19.58% in 1995. The results of this exercise reflect the policy choice in eradicating poverty by just closing the gap in income disparity between rural and urban sectors. The population dynamics and its interactions between sectors would impact poverty between different periods. Population dynamics impact on poverty could also be decomposed into

intra-sectoral effects, population shift, and interaction shift. The results of this decomposition, shown in Table 13, reveal that the increase in poverty indicators between 1988 and 1995 was mainly due to the intra-sectoral effects. The urban intra-sectoral effects are more pronounced than rural sector effects. Inter-sectoral population shift had a positive impact on poverty indicators, because of the population transfer from a high poverty region to a low poverty region, due principally to high internal migration (Benachenhou, 1982). The interaction effects increased poverty indicators, but only marginally.

Rural poverty is more or less double urban poverty. This structure is inherited from the colonial period as clearly reflected by the poverty measures of 1966. In that year nationwide poverty was estimated to 53.67% compared to just 14.91% for Algiers. At that time urbanization was less than 40%. The decline in aggregate poverty was 38% between 1988 and 1995. However urban poverty worsened by as much as 36% compared to only 4.98% for rural poverty over the same period. These results are understandable for the case of Algeria where urban population are more subjected to the decline of public employment, mostly urban, and to wage freezes and price increases. However, the rural population is mostly food producers working to their own account, and thereby less vulnerable to price and income fluctuations than their urban counterparts.

The increase in poverty indicators between sectors and at the aggregate level could be decomposed into growth and inequality effects, and to a residual that could not be accounted for. Results in Table 14 show that the decline in aggregate poverty between 1980 and 1988 by 12.2 % was mainly due to growth (-13.87%), however the increase in the Gini index would have contributed by 4.83 % but other factors as captured by the residual offset this increase. This pattern was totally reversed between 1988 and 1995. Aggregate poverty proportion increased by 6.02 % due to a 7.14% decline in growth. This was, however, moderated by an improvement in income distribution of -1.13%. The 1.3% increase in rural poverty was caused by a 4.58% decline in growth. However, this was strongly moderated by the improvement in income distribution, which decreased poverty by 2.77 %.

Table 11. Partial Contribution of Sectoral Disparities in Means to Aggregate Poverty

		1988					1995					
		Urban			Rural		Urban			Rural		
Measures	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means
Po	11.89	15.02	0.26	26.06	17.32	-0.34	16.18	20.33	0.26	27.36	22.00	-0.20
P1	1.97	2.83	0.44	6.91	3.85	-0.44	3.71	5.17	0.39	7.88	5.84	-0.26
P2	0.44	0.72	0.65	2.47	1.14	-0.54	1.17	1.79	0.53	3.08	2.10	-0.32

		1988			1995		
Measures	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means	Observed	Simulated	Contribution of Unequal Means	
Po	15.81	15.65	-0.01	21.83	21.16	-0.03	
P1	3.28	3.97	0.21	5.83	5.50	-0.06	
P2	0.92	0.83	-0.10	2.11	1.94	-0.08	

Source: Author's Own Calculations

Table 12. Contribution of Sectoral Poverty to Aggregate poverty

Measures	1988			1995		
	Value	Urban Share	Rural Share	Value	Urban Share	Rural Share
Po	15.81	54.14	45.85	21.83	37.05	62.94
P1	3.28	43.13	56.86	5.83	31.82	68.17

Source: Author's Own Calculations

Table 13. Decomposition of Changes in Poverty into Intersectoral Effects, Population Shifts

Measures	Change	Intersectoral Effects		Intersectoral Population shifts	Interaction Effects
		Urban	Rural		
Po	2.53	2.40	0.65	-0.85	0.18
P1		0.87	0.49	-0.30	0.05
P2	1.19	0.41	0.31	-0.12	0.01

Source: Author's Own Calculations

Table 14. Decomposition of Changes in Sectoral Poverty in Algeria 1988/1995

Rural				
	Total Change	Growth	Inequality	Residual
Po	1.30	4.58	-2.77	-0.51
P1	0.97	1.76	-0.59	-0.20
P2	0.61	0.66	-0.14	0.09

Urban				
	Total Change	Growth	Inequality	Residual
Po	4.29	5.58	-0.32	-0.97
P1	1.74	1.60	0.29	-0.15
P2	0.73	0.54	0.16	0.03

Aggregate				
	Total Change	Growth	Inequality	Residual
Po	6.02	7.14	-1.13	0.01
P1	2.55	2.39	0.01	0.15
P2	1.19	0.98	0.01	0.20

Decomposition of Changes in Aggregate poverty 80/88

Aggregate				
	Total Change	Growth	Inequality	Residual
Po	-12.20	-13.87	4.83	-3.16
P1	-5.27	-5.08	0.84	-1.02
P2	-2.67	-2.43	0.00	-0.24

Source: Author's Own Calculations

The regional distribution of poverty in 1980 and 1988 is given in Table 15 and 17 and presents a detailed poverty profile for Algeria. Detailed data for 1995 were not published. Poverty computation reveal that in 1980 income poverty among the low-income category was double that of the medium income categories. In 1980, state officials were the least poor in the country. Peasants were the worst off followed by urban workers. The average expenditure of the self-employed was not far from that of workers and given their head count ratio, they could be regarded as a poor category. Combating poverty requires targeting low-income groups, such as peasant workers and the self-employed. The regional distribution of poverty indicators does not reveal the wide differences in social categories. However, the urban zones

Table 15. Regional poverty Profile, Algeria, 1980

	National	Algiers	Large Towns	Medium Towns	Small Towns	Villages	Rural
Mean Expenditure	3123.00	4249.00	3852.00	3906.00	3430.00	3225.00	2471.00
Gini Index	34.38	31.76	28.98	30.91	32.56	27.09	33.32
Lower Poverty Line							
Head Count	28.01	10.36	11.17	13.39	20.47	14.97	40.84
Growth Elasticity	-1.79	-2.79	-3.58	-2.10	-2.41	-2.79	-1.61
Inequality Elasticity	1.32	3.81	4.09	2.46	2.20	2.21	0.60
MPRS	0.74	1.37	1.14	1.17	0.91	0.79	0.37
Poverty Gap	8.54	2.13	1.68	4.02	4.65	3.50	13.03
Growth Elasticity	-2.27	-3.85	-5.61	-2.32	-3.39	-3.26	-2.13
Inequality Elasticity	3.41	7.61	8.55	4.89	5.01	4.38	2.17
MPRS	1.50	1.98	1.52	2.11	1.48	1.34	1.02
Poverty Severity	3.59	0.61	0.34	1.73	1.45	1.19	5.67
Growth Elasticity	-2.75	-4.99	-7.70	-2.64	-4.41	-3.87	-2.59
Inequality Elasticity	5.50	11.53	13.08	7.44	7.85	6.66	3.71
MPRS	2.00	2.31	1.70	2.82	1.78	1.72	1.43
Upper Poverty Line							
Head Count	41.38	19.01	22.66	21.97	34.01	28.42	57.01
Growth Elasticity	-1.52	-2.42	-2.59	-2.11	-1.93	-2.65	-1.22
Inequality Elasticity	0.57	2.10	1.79	1.51	0.99	1.11	0.10
MPRS	0.38	0.87	0.69	0.72	0.51	0.42	0.08
Poverty Gap	14.01	4.72	4.84	6.84	9.36	7.22	20.58
Growth Elasticity	-1.95	-3.03	-3.68	-2.21	-2.63	-2.93	-1.76
Inequality Elasticity	2.10	4.49	4.25	3.30	2.86	2.64	1.24
MPRS	1.08	1.48	1.15	1.49	1.09	0.90	0.70
Poverty Severity	6.49	1.65	1.42	3.11	3.53	2.74	9.89
Growth Elasticity	-2.31	-3.69	-4.79	-2.38	-3.29	-3.27	-2.16
Inequality Elasticity	3.61	6.95	6.71	5.11	4.71	4.20	2.36
MPRS	1.56	1.88	1.40	2.15	1.43	1.28	1.09

Source: Author's own calculations

are the least poor when compared to mountain dwellers and those living on the High Plateau and in the Sahara. More detailed data on regional poverty distribution, given in Table 16, reveals that poverty is severe in small rural villages as compared to large urban cities and urban villages. In 1988, the situation of all social categories improved when compared to 1980. Seasonal agricultural workers are the most poor, followed by workers and self-employed. Despite the fact that the head count ratio declined considerably between 1980 and 1988, it seems that the social map of poverty did not change considerably.

The Algerian population increased from 12.24 million in 1966 to 28.06 million in 1995. During the same period the proportion of the rural population declined from 61.6 % in 1966 to just 43.4% in 1995. Applying the poverty proportion, calculated using the lower poverty line, gives the evolution of the number of poor between 1966 to 1995 (Table 19). The number of rural poor declined from 4.04 m to 3.319 m in 1995 however registered an increase of 8.5% between 1988 and 1995 despite the decline in income inequality. The number of urban poor increased from 0.7 m in 1966 to more than 2.5 m in 1995. The rate of increase between 1988 and 1995 was more than 79 %. This of course was amplified by the rapid increase of the urban population by 3.8 m and the rapid increase of the head count from 11.89% to 22.26 %.

It was mentioned above that the poverty gap could be used to measure the amounts of money needed to transfer from non-poor to the poor in order eradicate poverty under different hypotheses of targeting. In the event of perfect targeting, of knowing the poor and their incomes, the elimination of the shortfall in 1995 would require the state to supplement individual expenditure only by 986 AD per annum (Table 20), which represents a small proportion, around 6%, of the poverty line. This is so because the poverty gap in 1995 was only 5.83%. Closing the total gap would require AD 27.67 B, which represents 1.4% of GDP, less than the cost of direct food subsidy. In the case of a broader perfect targeting which ignores the amount of the shortfall, and transfers the whole amount of the poverty line to all identified poor, the cost would rocket AD 99 B (5% of GDP). This figure would quadruple to 474 billion AD if the amount is distributed to the whole population as in the case of imperfect targeting.

Table 16. Social and Regional poverty Profile, Algeria, 1980

	Average Expenditure	Head Count	Growth Elasticity	Inequality Elasticity	MPRS	Poverty Gap	Growth Elasticity	Inequality Elasticity	MPRS	Poverty Severity	Growth Elasticity	Inequality Elasticity	MPRS
Employers and Liberal Profession	4381.00	14.19	-2.45	3.52	1.44	3.57	-2.97	6.70	2.26	1.37	-3.19	9.46	2.97
Sel Employed	2911.00	31.69	-1.71	1.06	0.62	9.99	-2.17	2.96	1.36	4.33	-2.61	4.85	1.86
State Officials	4828.00	11.04	-2.70	4.56	1.69	2.65	-3.16	8.01	2.53	1.00	-3.28	10.90	3.32
Qualified Workers	3611.00	21.36	-1.95	1.96	1.01	6.03	-2.54	4.56	1.80	2.34	-3.15	7.19	2.28
Workers	2799.00	33.87	-1.67	0.93	0.56	10.86	-2.11	2.73	1.29	4.79	-2.53	4.52	1.79
Peasants	2043.00	53.91	-1.25	0.17	0.14	19.85	-1.71	1.37	0.80	9.81	-2.04	2.55	1.25
Others	3127.00	27.95	-1.79	1.32	0.74	8.52	-2.28	3.42	1.50	3.57	-2.76	5.52	2.00
Non-declared	3268.00	25.79	-1.84	1.50	0.82	7.69	-2.35	3.74	1.59	3.15	-2.87	5.98	2.08
High Income Category	4691.00	11.92	-2.63	4.23	1.61	2.90	-3.10	7.61	2.45	1.10	-3.26	10.46	3.21
Medium Income Category	3191.00	26.94	-1.81	1.40	0.77	8.13	-2.31	3.56	1.54	3.38	-2.81	5.72	2.04
Low Income Category	2530.00	39.88	-1.55	0.63	0.41	13.36	-1.98	2.21	1.12	6.13	-2.35	3.77	1.60
Urban Zone	3698.00	20.37	-1.97	2.09	1.06	5.67	-2.59	4.79	1.85	2.16	-3.22	7.52	2.34
Inner Cities	2838.00	33.09	-1.69	0.97	0.57	10.55	-2.13	2.81	1.32	4.62	-2.55	4.63	1.82
Mountains	2625.00	37.63	-1.60	0.73	0.46	12.41	-2.03	2.39	1.18	5.62	-2.41	4.03	1.67
Stepps and Sahara	2694	36.08	-1.63	0.81	0.50	11.77	-2.06	2.52	1.22	5.27	-2.46	4.22	1.72

Source: Author's Own Calculations

Table 17. Social Poverty Profile, Algeria, 1988

	Employers	Self Employed	High Level Officials and Liberal Professions	Mid- Level Officials	Workers	State Employees	Saisonal Workers	In Transition	Others	Inactive
Mean Expenditure	12263	8506	16798	11293	8138	10408	7047	8443	9181	9427
% Persons	1.91	19.40	2.09	7.71	18.30	6.92	15.70	0.45	8.13	19.7
Lower Poverty Line										
Head Count	4.86	16.00	1.56	6.53	17.00	8.56	25.46	16.33	12.86	11.87
Growth Elasticity	-3.63	-2.74	-3.39	-3.51	-2.67	-3.33	-2.20	-2.72	-2.97	-3.05
Inequality Elasticity	8.80	3.76	12.49	7.55	3.53	6.34	2.12	3.68	4.64	4.97
MPRS	2.42	1.37	3.68	2.15	1.32	1.90	0.96	1.35	1.56	1.63
Poverty Gap	1.13	3.83	0.45	1.49	4.11	1.96	6.72	3.92	2.99	2.74
Growth Elasticity	-3.29	-3.17	-2.48	-3.38	-3.12	-3.39	-2.78	-3.15	-3.29	-3.32
Inequality Elasticity	11.39	6.71	13.81	10.41	6.44	9.35	4.65	6.62	-3.17	8.03
MPRS	3.46	2.12	5.57	3.08	2.06	2.76	1.67	2.10	-0.96	2.42
Poverty Severity	0.50	1.47	0.26	0.61	1.58	0.78	2.66	1.51	1.15	1.06
Growth Elasticity	-2.57	-3.18	-1.40	-2.82	6.44	-3.01	-3.04	-3.18	-3.17	-3.15
Inequality Elasticity	13.06	9.11	14.54	12.35	8.83	11.52	6.86	9.02	10.06	10.38
MPRS	5.08	2.86	10.39	4.38	-1.37	3.83	2.26	2.84	3.17	3.30
Upper Poverty Line										
Head Count	10.86	28.10	3.63	13.93	29.42	17.46	39.82	28.54	23.79	22.37
Growth Elasticity	-3.14	-2.08	-3.67	-2.89	-2.02	-2.64	-1.63	-2.06	-2.28	-2.35
Inequality Elasticity	5.35	1.82	9.94	4.31	1.68	3.43	0.96	1.77	2.34	2.54
MPRS	1.70	0.88	2.71	1.49	0.83	1.30	0.59	0.86	1.03	1.08
Poverty Gap	2.49	7.63	0.87	3.27	8.09	4.24	12.16	7.78	6.17	5.72
Growth Elasticity	-3.35	-2.68	-3.14	-3.25	-2.63	-3.11	-2.27	-2.66	-2.85	-2.9
Inequality Elasticity	8.42	4.22	12.21	7.33	4.03	6.32	2.81	4.16	4.94	5.21
MPRS	2.51	1.57	3.89	2.26	1.53	2.03	1.24	1.56	1.73	1.80
Poverty Severity	0.97	3.06	0.40	1.26	3.27	1.64	5.21	3.13	2.43	2.24
Growth Elasticity	-3.12	-2.97	-2.29	-3.18	-2.94	-3.18	-2.66	-2.96	-3.08	-3.11
Inequality Elasticity	10.72	6.36	13.60	9.72	6.12	8.71	4.58	6.28	7.2	7.51
MPRS	3.44	2.14	5.94	3.06	2.08	2.74	1.72	2.12	2.34	2.41

Source: Author's own calculations

The government shifted away from direct food and services subsidy because of its exorbitant costs to the budget. This subsidy was replaced by a system of direct help to those unable to work, in addition to other schemes designed for those able to work. Those working and paid at the minimum wage or less would receive less than the poverty line and would be excluded from the poverty alleviation programs, while losing welfare in terms of forgone consumption as a result of this transformation in the form of help to the poor. Therefore, people not receiving direct cash and earning less than a per capita poverty line would be trapped into poverty. For example, the minimum wage was only AD 5600 per month in 1995. For a family of seven and a single wage earner, this amount represent only 56% of the poverty line. The situation is even worse for someone working in a PWP, or for someone receiving direct cash help from the social fund. Government should use these tools (minimum wage, direct cash transfers, public work programs) in relation to the estimates of the poverty line in order to seriously alleviate poverty. The minimum wage would have to have been set at AD 9,865 instead of AD 5,600 in order to enable a minimum wage earner family of seven to escape poverty in 1995.

The results on poverty presented above were based on the lower poverty line that took into consideration the non-satisfaction of basic needs. Poverty alleviation strategies should rank poverty according to its severity and depth. In this context, priority should be given to the elimination of extreme or ultra poverty. Table 18 gives some estimates of extreme poverty in Algeria based on the non-attainment of food poverty line and 80% of this line as postulated by Lipton (1983). The proportion of people living in extreme poverty declined consistently between 1966 and 1980. It reached 1.54% when 80% of FPL was used as an anchor. However the extreme poverty increased between 1988 and 1995 to almost 4.39% of the population. This implies that 1.23 million people experienced extreme poverty in 1995. Their average annual spending was ,8584.35 AD giving an expenditure shortfall of 8,328.65 AD. Eliminating such poverty would require the state to transfer to them around AD 10.25 billion which represent only 0.005% of GDP in 1995.

Table 18. Population Living in Extreme Poverty

Food Poverty Line	1966	1980	1988	1995
P0	29.66	17.26	6.98	9.83
P1	10.84	4.55	0.89	1.79
P2	5.73	1.65	0.15	0.44
80% of Food Poverty Line				
P0	20.18	10.41	1.54	4.39
P1	7.34	2.25	0.06	0.47
P2	3.83	0.66	0.00	0.07

Source: Author's Own Calculations

Table 19. Population Living in Poverty, millions

	1966	1980	1988	1995
Population	12.24	18.67	23.78	28.06
Rural (% of total population)	61.6	56.5	49.4	43.4
Urban population	4.70	8.12	12.03	15.88
Rural Population	7.54	10.55	11.75	12.18
Rural poor	4.04	4.22	3.06	3.32
Urban Poor	0.70	1.01	1.43	2.57
Total	4.74	5.23	4.49	5.89

Source: Author's Own Calculations

Table 20. Cost of Poverty Elimination under Perfect Targeting

	1966	1980	1988	1995
GDP, Bn AD	15	163	348	1966
Poor's Mean Income, AD	336	1637.46	2962	12213
Poverty Gap	20.32	2.5	3.28	5.83
Head Count Ratio	38	28	18.83	20.98
Number of poor, Millions	4.744	5.229	4.48	5.888
Cost of Eliminating Poverty, Bn AD	1.871	0.839	2.799	27.673
Cost as a percent of GDP	12.47	0.005	0.008	0.014

Source: Author's Own Calculations

Expenditure distribution data allows assessing the inequality and income distribution situation for the years considered. Income inequality of Atkinson, Thiel, Gini, and Coefficient of Variations are given in Table 9. Comparing the Gini coefficients with those published by Deininger and Squire (1996) and in WDR (2000) for various LDCs confirm that income inequality in Algeria is moderate. According to the data in 1966, the Gini index for Algiers was 30.74. Thanks to the egalitarian policies of the seventies, the index increased only marginally between 1966 and 1980. The index further increased in 1988 to 38.79. The deterioration of income distribution in parallel with real consumption decline, meant that low-income categories bore most of the welfare loss. The increase is more pronounced for rural areas where Gini increased from 33.32 in 1980 to 40.13. It is very difficult to reconcile this pattern with rural policies and radical agricultural reforms that were in favor of land-less peasants. This seeming conflict could be the result that land redistribution was not sufficient to generate sustainable incomes of the peasants working in the cooperatives. In fact the total failure of the land reforms of the seventies pushed the government to reverse the process of collectivization and handing back the land to its original owners.

In 1995, the Gini index decreased to 35.88 and the same happened for both rural and urban. This was accompanied by a real decline in average per capita consumption. In fact, it is very difficult to understand such an improvement in distribution in times of economic liberalization. It could be only a result of bad sampling and survey design. To understand

what happened to the Gini index, Table 10 compares expenditure distribution between 1988 and 1995. The distribution of the bottom half did not change for the urban sector, whereas this segment lost about 5% in the rural sector. The top decile in the aggregate distribution lost about 5% in favor of the lower deciles in the upper half. The urban population followed the same pattern. However, the rural top decile lost 2%, further reinforcing the upper half of the distribution density. These changes are probably the result of the restructuring policies operating since the early nineties. The decline in public sector employment, currency devaluation and inflation and the gradual liberation of the economy are the potential candidates that shifted the expenditure distribution.

Table (10) could also be used for dominance analysis. It is clear that both aggregate distributions do not intersect except at the top decile. As poverty comparison would exclude shifting the poverty line beyond the bottom half, it is safe to conclude that poverty comparison between 1988 and 1995 are robust. This is not true for the rural densities where they intersect at the sixth decile. Comparing beyond this point would make the comparison inconsistent. Given the fact that poverty lines give a poverty proportion of no more than 41%, which corresponds to the third decile, it is safe to compare rural poverty between 1988 and 1995 within the limits of the lower and upper poverty lines.

The government shifted its social policy from direct food subsidy that cost the treasury more than 5% of GDP in 1995 to a system of direct help. The reforms considerably reduced the cost, but did not permit the improvement of poverty indicators, although it appears that income poverty did not deteriorate considerably between 1995 and 1999. Despite a rapid decline of inflation from 29.8% in 1995 in to just 2.6% in 1999 (see Table 22), real mean expenditure stagnated between 1995 and 1999. Assuming no significant change in income distribution between 1995 and 1999, simulating the growth of real per capita expenditure on the 1995 distribution gave a stationary poverty indices for this period. Real mean per capita expenditure increased from 8,940 AD in 1995 to just 9,045 AD in 1999. Despite a rapid disinflation in this period, growth of expenditure was insignificant. This poor record is the direct result of the stringent demand management policies applied during the eighties.

The poverty alleviation package implemented since 1992 in relation to the phasing out of basic goods subsidy would trap people in poverty since cash transfer and the income of people in the bottom of the scale do not evolve faster than the poverty line. A few examples from reality would prove this point. Starting with wage earners, the legal monthly minimum wage of 8,000 AD applied since January 2001 represents approximately 4 times the poverty line. This salary will keep a family of four just on the poverty line. Given the fact that in Algeria the average family is composed of seven people, it is clear that a single minimum

wage earner could not keep his family out of poverty if not out of extreme poverty. In fact, even for average earner the outlook is not much different. In 1996, average wage was 5 times the poverty line. This is marginally higher than the minimum wage earner. The situation is even worse for people in public work programs, where the wage is only half the legal minimum. This means that only two people could be kept on the poverty line. As for people receiving the government cash transfer of 900 AD per month plus child benefit of 120 AD, the average take home transfer is only 6,120 AD per person. This figure represents only 27% of the poverty line.

The actual social safety net is not designed to lift all poor people out of poverty, but instead lessens poverty severity by providing income less than the poverty line. Despite strong trade union pressures and their role in wage setting through a national wage bargaining system, real wages declined severely, eroding real purchasing power of consumers. Between 1990 and 1996 wages of workers were increased by 136 % while inflation was 155%, thereby wages eroded by 18.8 %. Wage erosion was even higher for managers by 37% and was 28.4% for technicians and supervisors. Linking wages to inflation or anchoring minimum wages to poverty line would permit the alleviation of poverty. However, given low labor productivity and inelastic supply, it will only create an inflation spiral.

In the absence of a strong growth, poverty in Algeria will continue to remain high, reflecting the inability of current structural reforms in addressing the poverty problem in Algeria. In fact using Kanbur (1985) formula it would take nine years to bring initial mean income of the poor to the poverty line, assuming an equal proportional increase in income for every member of the population. Given the improvements in the oil price during 2000 where export proceeds registered a record high, medium term prospects for Algeria associated with a likely strong oil price outlook (2000-2004) were simulated by the IMF (2000). This exercise showed that future growth would be quite strong. Using the GDP growth figures for 2000-2004, it is expected that per capita real expenditure would increase steady from 1.6 % in 2000 to 4.20% in 2004. Given a low inflation outlook for the same period, the poverty line would increase by 3% from 23,774 Ad in 2000 to 26,758 AD in 2004. Mean expenditure would grow faster, from 50,835 AD in 2000 to 64,828 AD in 2004. The implied mean expenditure and poverty line growth was simulated using 1995 expenditure distribution.

This growth pattern would bring poverty down from its level in 1999 of 21.34 % to just 15.61 % in 2004 (Table 21). This exercise shows that strong real growth of around 4% pa in per capita expenditure is sufficient to substantially lower poverty in Algeria. Strong growth in Algeria is up to now associated with oil windfalls and does not necessarily mean good growth in non-hydrocarbon sectors. Given the decline in the manufacturing sector and the

Table 21. The Future of Poverty in Algeria, 1995-2004

Year	Nominal Mean Expenditure, AD	Real Mean Expenditure, AD	Real Mean Expenditure Growth	Nominal Mean Expenditure Growth	Poverty Line, AD	Head Count	Poverty Gap	FGT2
1995	35263.00	8940.47	0.60	30.40	16913.00	21.83	5.83	2.11
1996	42068.76	8986.75	0.60	19.30	20075.73	21.65	5.75	2.07
1997	43457.03	8780.44	-2.40	3.30	21220.05	22.59	6.20	2.44
1998	45890.62	8834.63	0.60	5.60	22281.05	22.33	6.11	2.40
1999	48139.26	9045.33	2.30	4.90	22860.36	21.34	5.76	2.24
2000	50835.06	9097.02	1.60	5.60	23774.77	20.68	5.52	2.14
2001	52919.30	9019.05	1.10	4.10	24488.01	20.21	5.37	2.07
2002	56517.81	9351.79	3.80	6.80	25222.66	18.69	4.85	1.83
2003	60474.06	9714.96	4.00	7.00	25979.33	17.16	4.34	1.62
2004	64828.19	10111.11	4.20	7.20	26758.71	15.61	3.85	1.41

Source: Author's Own Calculations

Table 22a. Human Development Index

	1995	1996	1997	1998
Rank	82	82	109	107
Life Expectancy at Birth (years)	67.8	68.1	68.9	69.2
Adult literacy rate (%)	59.4	61.6	60.3	65.2
Combined gross enrolment Ratio	66	66	68	69
Real GDP Per Capita \$PPP	5442	5618	4460	4792
HDI	0.737	0.736	0.665	0.683
GDPPC rank minus HDI rank	-17	-17	-31	-27

Source: Human Development Report, Various Issues

Table 22b. Human Poverty Index

	1995	1996	1997	1998
People not Expected to Survive to 40	10.6	9	9.1	8.8
Adult illiteracy rate	40.6	38.4	39.7	34.5
People without access to safe water	22	22	22	10
People without access to health services	2	2	--	
People without access to sanitation	13	9	9	9
HPI	28.6	27.1	28.8	24.8

Source: Human Development Report, Various Issues

Table 22c. Poverty Indicators for Maghreb Countries

	National Poverty Line, Poverty Proportion				International Poverty Line			Human Development	
	Year	Urban	Rural	National	Population Below 1 \$ PPP a day, %	Population Below 2 \$ PPP a day, %	Poverty Gap at \$2 a day, %	HDI 1997	HPI 1997
Algeria	1988	16.6	7.3	12.2					
	1995	30.3	14.7	22.8	<2	15.1	3.6	0.665	28.8
Mauritania	89-90			57.0	3.8	22.1	6.6	0.447	47.5
Morocco	90-91	18.0	7.6	13.1	<2	7.5	1.3	0.582	39.2
	98-99	27.2	12.0	19.0					
Tunisia	1985	29.2	12.0	19.9					
	1990	21.6	8.9	14.1	<2	11.6	2.9	0.695	23.1

Source: WDI (2000) and Human Development Report, Various Issues

large volatility in agricultural growth, it is very difficult to ensure that oil shock would translate into growth. This will largely depend on future government policy in the areas of public sector restructuring, employment, and investment.

Conclusion

This paper presented a study of the poverty dynamic in Algeria between 1966 and 1995. It argued that roots of poverty in Algeria go back to the days of French colonialism. By the independence in 1962, more than 70 % of the population of Algeria were considered poor. The successive development efforts implemented since the early sixties were aimed at modernizing the economy, spurring growth and redistributing its fruits. This was done by installing a generous social net based on providing goods and services at subsidized prices and allowing free access to health, education and cheap housing rents. The egalitarian program was financed by oil windfalls and external debt. Poverty decreased sharply from 56% in 1966 to 16% in 1988. Most of the social indicators also improved.

This system was very vulnerable to oil price shocks that were amplified by a heavy bureaucratic public sector. In 1986 oil prices declined sharply, causing the collapse of the development model. Per capita expenditure declined as a result of soaring inflation and stringent measures of the IMF led to stabilization and structural adjustment programs. By 1995, poverty was on the increase, up to 23%. The number of poor increased to nearly six million. Growth collapse contributed to this increase more than deterioration of the income distribution. Algeria poverty is mainly caused by growth collapse rather than income distribution deterioration. Government social policy has remained based on free universal access to health, education, and other basic services. Elimination of the food subsidy in the nineties was replaced by a social safety net. Despite the comprehensiveness of this net in terms of coverage, the transfers are thinly distributed and do not permit the alleviation of poverty. However, they contribute to lessen the depth of poverty. The paper demonstrated that strong growth is a good device for the fast reduction in poverty. The big challenge for the Algerian government is using oil windfalls in generating pro poor growth through employment generation and consolidating the social safety net for those unable to work. Based on the future prospects of growth in Algeria up to 2004, it was shown that poverty will be stabilized at around 20% until the end of 2002, and then will decline to 16 %. This simple projection will materialize only if the oil windfalls are used in a pro-poor growth strategy.

However, a more rigorous assessment of the poverty outlook in Algeria, and the evaluation of the impact of the adjustment programs (1995-1998) on poverty could be undertaken only when the new consumer survey data of 2000 is publicly available.

References

- AARDES. 1968. La Consommation des Menages: Grand Alger 1966-1967. Direction Generale du plan et des Etudes Economiques. Alger, Algeria.
- Ageron, R. 1991. "Modern Algeria". London: Hurst & Co.
- Anand, S. and C. Harris. 1994. Choosing a Welfare Indicator. The American Economic Review, vol. 84, no. 2: 226-31.
- Autret, M. 1978. La Situation Aliementaire en Algerie. Food and Agricultural Organization. Roma Italy.
- Benachenhou, A. 1979. La Formation du Sous Development en Algerie. Office des Publiucations Universitaires. Alger, Algeria.
- _____ 1982. La Migration Rurale en Algerie. Entreprise National de l'Imprimerie Commerciale. Alger, Algeria.
- Conseil National Economique et Social. 1999. Projet de Rapport National sur le Developement Humain. Alger, Algeria.
- Chen, S., G. Datt, and M. Ravallion. 1992. Computational Tools for Poverty Measurement and Analysis Using Grouped Data, Welfare and Human Resources Division. The World Bank. Washington, D.C.
- Conway, P. 1988. Windfalls in a Socialist Economy. In: Gelb, A. et al. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* England: Oxford University Press.
- Datt, G. and M. Ravallion. 1992. Growth and Redistribution Components of Changes in in poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. Journal of Development Economics, vol 38:275-295.
- Deininger, K., and L. Squire. 1996. A New Data Measuring Income Inequality. The World Bank Economic Review, vol. 10, no 3:565-91.
- Demery, L and L. Squire. 1996. Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture. The World Bank Economic Review, vol. 11, no. 1: 39-59.
- El-Ghonemy, R. 1999. Affluence and Poverty in the Middle East. London: Routledge.
- Feller, A. 1996. Algerian Adjustment Efforts Yield Broad Gains. IMF Survey. July 29, 1996: 245-253.
- Foster, J., J. Greer, and E. Thoebeck. 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. Econometrica, vol.52. no3: 761-766.
- Greer, J., and E. Thoebecke. 1986. A Methodology Food Poverty Applied to Kenya. Journal of Development Economics. Vol.24: 59-74.
- Griffin, K. 1976. Land Concentration and Rural poverty. London: Macmillan.

Gueciour, A. 1996 Social Safety Nets: Experience of Arab Countries. In *Poverty: Eradicating and Preventing*. Report on the Experts Meeting on Poverty Alleviation and Sustainable Livelihoods in the Arab States. UNDP.

International Monetary Fund. 1995. Algeria: Background Paper, IMF Staff Country Report No 95/54.

International Monetary Fund. 2000. Staff Country Report no. 00/93 July 2000. Washington, D.C.

ISSA. 2000. Social Security Worldwide. 2000. Edition 1. International Social Security Association. ISSA. AISS. IVSS. CD-ROM.

James, W. and E. Schofield. 1990. Human Energy Requirements: A Manual for Planners and Nutritionists. England: Oxford Medical Publications.

Kakwani, N. 1980. On a Class of Poverty Measures. *Econometrica*. V48,N=2, March :437-446.

_____ 1993. Poverty, and Economic Growth with Application to Cote d'Ivoire. Review of Income and Wealth, Series 39, No. 2:121-139. June.

Kanbur, R. 1985. Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment. University of Essex Discussion Paper. No 125. Essex, England

Kouidri, M. 1998. Population, Crise et Pauverete en Algerie: Quelles Perspectives. Paper presented at the CROP workshop on Poverty Alleviation Strategies in the Mediterranean Basin, Rabat, Morocco.

Lipton, M. and M. Ravallion. 1993. Poverty and Policy, World Bank Policy Research Papers WPS 1130. Washington, D.C.

Nashashibi, K. et al. 1998. Algeria: Stabilisation and Transition to the Market. IMF Occasional Paper 165. Washington, D.C.

MPAT. 1980. Bilan de la Decennie Economique et Sociale. Alger, Algerie.

ONS. 1988. Depenses de Consommation des Menages 1988 ONS Collections Statistiques N45

ONS. 1997. Depenses de Consommation des Menages Resultats Issus de l'Enquete sur la Mesure des Niveaux de Vies 1995. Donnees Statistiques. No. 247.

ONS. 1998. Indices des prix de la Consommation Evolution de 1989 a 1997. Collections Statistiques no. 76. 1998.

Orshansky, M. 1963. Children of the Poor. Social Security Bulletin, 26: 3-5.

_____ 1965. Counting the Poor: Another Look at the Poverty profile, Social Security Bulletin. 28: 3-29.

- Ravallion, M. 1998. Poverty Lines in Theory and Practice. Living Standards Measurement Surveys Working Paper. No.133. The World Bank: Washington, D.C.
- _____ and M. Huppi. 1991. Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period. World Bank Economic Review. vol. 5: 57-84 .
- _____ 1992. Poverty Comparison: A guide to Concepts and Methods. LSMS Working Paper No 88. The World Bank: Washington, D.C.
- _____ and B. Bidani. 1994. How Robust is a Poverty Profile. The World Bank Economic Review, vol. 8. no. 1: 75-102.
- Ruedy, J. 1992. Modern Algeria: The Origin of a Development of a Nation . Indiana University Press: Bloomington and Indianapolis.
- Ruppert, E. 1999. The Algerian Retrenchment System: A Financial and Economic Evaluation. The World Bank Economic Review. vol 13. no 1: 155-83.
- Rowntree, B. 1901. Poverty-a Study of Town Life. Macmillan: London.
- Sen, A. 1976. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. Econometrica vol.45: 437-446.
- _____ 1985. Commodities and Capabilities. Amsterdam, North Holland.
- _____ 1987. The Standards of Livings. Cambridge University Press: England.
- Social Development Agency of Algeria. 1998. International Workshop on Social funds in MENA. Cairo, 13-16 December, 1998.
- Sorsa, P. 1999. Algeria: The Real Exchange Rate, Export Diversification, and Trade Protection. IMF Working Paper WP/99/49.
- Summers, R and A. Heston. 1991. The Penn World Tables (Mark 5) : An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988. Quarterly Journal of Economics, vol.106. no. 9. May 1991.
- UNDP. 1999. Human Development Report.
- Van Eghen, W. 1998. Poverty in the Middle East and North Africa, in Nemat Shafik Prospects for MENA: From, Boom to Bust and Back. Macmillan Press Limited and ERF.
- Villsenor, J. and B. Arnold. 1989. Elliptical Lorenz Curves. Journal of Econometrics. Vol.40.:327-38.
- World Bank. 1995. Claiming the Future: Choosing Prosperity in the Middle East and North Africa. World Bank Publications: Washington, D.C.
- World Bank. 1996. Staff Appraisal Report No 15392-AL: Social Safety Net Support Project.
- World Bank. 2000. World Development Indicators. Washington, D.C.
- Zheng, B. 1997. Aggregate Poverty Measures. Journal of Economic Surveys. vol. 11 no. 2:123-162.

Appendix