



تحديات الأمن الاقتصادي¹

وصف تقرير التنمية الإنسانية العربية الأول للعام 2002 المنطقة العربية بأنها أكثر ثراءً منها نموًا. وأكد هذا الوصف الفجوة التي تفصل بين ثروات المنطقة من جهة، والمستويات الحقيقية للتنمية البشرية فيهما من جهة أخرى، ما يشير إلى سلسلة من الإخفاقات المتراكمة للسياسات المتبعة، التي غالبًا ما أغفلتها التحليلات الاقتصادية التقليدية آنذاك. فالثروة النفطية ذات الحجم الخيالي لتلك البلدان، بحد ذاتها، تعكس صورةً مضللةً لأنها تخفي مواطن الضعف البنيوي في كثير من الاقتصادات العربية وما ينجم عنها من زعزعة في الأمن الاقتصادي لكل من الدول والمواطنين على حد سواء.

ينظر هذا الفصل في بعض أنماط الضعف الاقتصادي في البلدان العربية، انطلاقًا من أن أمن الإنسان يعني تمكن الناس من ممارسة خياراتهم بأمان وبحرية، وأن يكون في وسعهم أن يثقوا نسبيًا بأن الفرص المتاحة أمامهم اليوم لن تضيع تمامًا في الغد.² وكما أوضح الفصل الأول، يعتبر التحرر من الخوف والتحرر من الحاجة محورين مفصليين في هذا الفهم لأمن الإنسان. ويشكل الأمن الاقتصادي المكون الرئيسي للتحرر من الحاجة.

يشكل الأمن
الاقتصادي
المكون الرئيسي
للتحرر من الحاجة

مقدمة

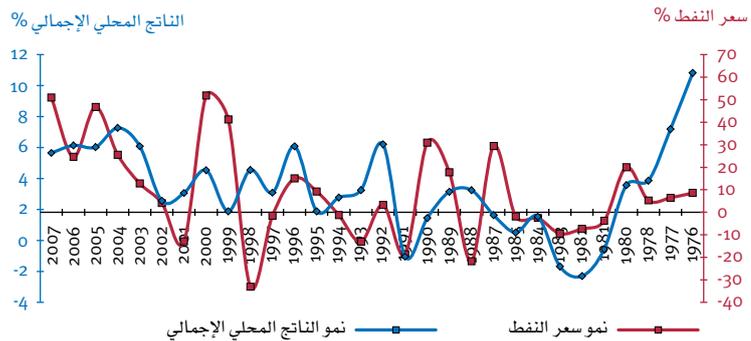
طويلة الأمد وبتنفيذها بشكل منسق على أن تشمل هذه السياسات النهوض بالصناعة، وإقامة شبكات الأمان الاجتماعي بصورة أكثر فاعلية.

الضعف الاقتصادي على المستوى الإقليمي

ترتبط مسيرة الاقتصادات العربية منذ سبعينات القرن المنصرم بمسيرة النفط في المقام الأول. وقد حققت البلدان المنتجة النفط الأكبر في تلك الفترة وجمعت ثروات تفوق كل التصورات. إلا أن البلدان العربية غير المنتجة حققت كذلك منافع كبيرة من خلال تقديم الخدمات المتعلقة بالنفط، وتحويلات العاملين في البلدان المنتجة، والاستثمارات الآتية من بلدان المنطقة، ومداخل

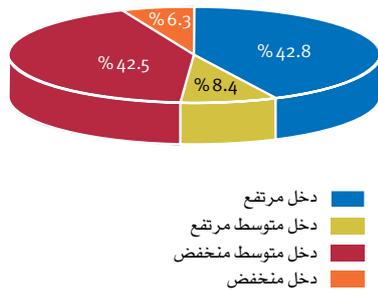
ينظر هذا الفصل في مفهوم أمن الإنسان الاقتصادي انطلاقًا من الأبعاد الأكثر أهمية التي حددها أساسًا تقرير التنمية البشرية للعام 1994 لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهي مستويات دخل الفرد الحقيقي وأنماط نموها؛ خيارات العمل والاستخدام؛ الفقر؛ والحماية الاجتماعية. في هذا الإطار ينظر هذا الفصل في المسار المضطرب للنمو المرتكز على عائدات النفط في البلدان العربية، وهشاشة النموذج الاقتصادي المرتبط به، والاتجاهات المتغيرة لتأثيرات الإنتاج النفطي داخل المنطقة. ويحدد ثغرات السياسات المتبعة المؤثرة في الأمن الاقتصادي من نواحي البطالة الحادة وفقير الدخل المتواصل. ويشير إلى أن وضع الحلول الشاملة يبدأ باعتماد سياسات اجتماعية واقتصادية سليمة متكاملة

ترتبط مسيرة
الاقتصادات العربية
بمسيرة النفط



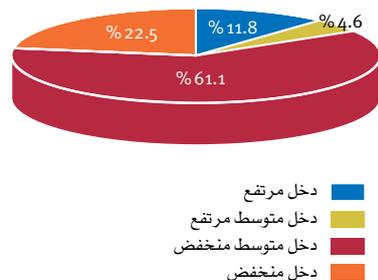
المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات شعبة الإحصاء في الأمم المتحدة 2008 (بالإنجليزية) British Petroleum (بالإنجليزية).
ملاحظة: استبعدت بيانات العامين 1979 و1986 من الرسم البياني لعدم انسجامها مع الخط العام بصورة ملموسة.

التوزيع الإقليمي لمستويات الناتج المحلي الإجمالي، حسب فئة البلد، 2007



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي 2007 (بالإنجليزية) والبنك الدولي 2008 (بالإنجليزية).

التوزيع الإقليمي للسكان، حسب فئة البلد، 2007



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي 2007 (بالإنجليزية) والبنك الدولي 2008 (بالإنجليزية).

81.4 في المائة⁵ من السلع المصدرة من بلدان فئة الدخل المرتفع، والدخل المتوسط، والدخل المنخفض على التوالي في العام 2006. هذا التفاوت المتأرجح صعوداً وهبوطاً، من النمو المرتفع في السبعينات، مروراً بالركود الاقتصادي خلال الثمانينات، وصولاً إلى النمو الاستثنائي في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين كان انعكاساً مباشراً للتقلبات الحادة التي عصفت بسوق النفط. يتضح ذلك في كل من الشكل 5-1، الذي يبين العلاقة الوثيقة بين حركة أسعار النفط العالمية ونمو الناتج المحلي الإجمالي على المستوى الإقليمي، والشكل 5-3، الذي يظهر متوسط معدلات نمو الصادرات مقارنةً بمتوسط معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي لفترات مختلفة من الازدهار والانتكاس.

السياحة الإقليمية، وتدفق الاستثمارات عبر بلدان المنطقة، والمعونات على أنواعها. واستمر هذا الوضع مع استمرار الطفرة النفطية لكن الأمن الاقتصادي المرتبط بتقلبات أسواق النفط كان، وما زال، رهناً بتيارات خارجية المنشأ. فالطفرة النفطية الأولى التي أنعشت البلدان العربية في أواخر السبعينات تلاشت في الثمانينات وأوائل التسعينات نظراً إلى التقلبات الحادة التي أصابت أسعار النفط في العالم.

يعتمد التحليل التالي تصنيف البنك الدولي للبلدان العربية وفق فئات الدخل الأتية: الدخل المنخفض، والدخل المتوسط المنخفض، والدخل المتوسط المرتفع، والدخل المرتفع.³ في ضوء هذا التصنيف تضم فئة البلدان ذات الدخل المرتفع كلاً من الإمارات والبحرين والسعودية وقطر والكويت؛ بينما تضم البلدان ذات الدخل المنخفض جزر القمر والسودان وموريتانيا واليمن. وتصنف بقية البلدان العربية في فئة الدخل المتوسط. البلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع تشمل عُمان ولبنان وليبيا؛ وتدخُل بقية البلدان، أي الأردن وتونس والجزائر وجيبوتي وسورية ومصر والمغرب، في عداد البلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض.⁴

صادرات النفط والنمو والتقلبات

ارتبط نمو الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية منذ سبعينات القرن المنصرم ارتباطاً وثيقاً بارتفاع عائدات الصادرات التي غلبت عليها صادرات الوقود، ومثلت نسبة 75، و72.6،

ما زال الأمن الاقتصادي في البلدان العربية رهناً بتيارات خارجية المنشأ

ترك الانخفاض الحاد في عائدات النفط خلال الثمانينات وطأته الثقيلة على البلدان المنتجة

المحلي الإجمالي، بالأسعار الراهنة آنذاك، بنسبة 18 في المائة في العامين 1981 و1982. وانتقلت الصدمات إلى الاقتصادات العربية غير المنتجة للنفط والتي تدهورت التحويلات المالية المرسلة إليها. وشهدت الأردن واليمن نموًا سالبًا في بعض السنوات.

ترك الانخفاض الحاد في عائدات النفط خلال الثمانينات وطأته الثقيلة على البلدان المنتجة (على سبيل المثال شهدت السعودية هبوط الناتج المحلي الإجمالي فيها، بالأسعار الراهنة آنذاك، إلى النصف بين العامين 1981 و1987). وشهدت بلدان أخرى نموًا اقتصاديًا سالبًا، وكانت الكويت هي الأكثر تضررًا بينها حيث انخفض الناتج

الإطار 1-5

وليد خضوري*: سياسة النفط العربية - المنطلقات الأساسية

تكتنف السياسة النفطية العربية في معظم الأحيان سلسلة من الخرافات والافتراضات الوهمية المغلوطة. ومن هذه الافتراضات أن البلدان العربية هي التي تقف وراء الارتفاع في أسعار البترول. غير أن ما يحدد تلك الأسعار، في المقام الأول، هو الأسواق الحرة، وبخاصة في نيويورك ولندن، والتي غالبًا ما تؤدي المضاربات فيها إلى ارتفاع الأسعار أو هبوطها.

كذلك ثمة حديث متواتر عن «الأمن النفطي»، في غمرة المخاوف من إقدام العرب على حظر إمدادات النفط كسلاح سياسي. ويتردد مثل هذا الحديث في الأوساط الدولية، ولكنه يتزايد خلال الحملات السياسية في الدول الصناعية المتقدمة. ويستخدم لدعم حجة الداعين إلى إيجاد مصادر للطاقة المستدامة كبدل لـ «النفط العربي». وتتوافر بالفعل كل الأسباب لمواصل المساعي الحثيثة لإيجاد مصادر الطاقة البديلة على المدى البعيد، غير أن «مشكلة عدم استقرار النفط العربي» ربما كانت أوهى هذه الأسباب وأقلها عقلانية. ولكي نضع هذه المخاوف في منظورها الطبيعي، علينا أن نتذكر أن الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تستهلك نحو 21 مليون برميل من النفط كل يوم، وتستورد ما بين 9 و10 ملايين برميل في اليوم، منها 2.5 مليون برميل يوميًا من الدول العربية.

وقد أخذ منظور «نفط الذروة» يطرحون في الآونة الأخيرة وجهة نظر مفادها أن احتياجات البترول المؤكدة في العالم العربي لن تستطيع تلبية الطلب العالمي، وأن احتمالات اكتشاف مزيد من حقول النفط في المنطقة ما زالت ضئيلة. والواقع أن البلدان العربية خصصت أكثر من مائة مليار دولار في السنة لتعزيز القدرات، وشرعت بتنفيذ العديد من المشروعات للاستعاضة بإمدادات جديدة مما يتم إنتاجه من البترول. إلا أن تلك السياسة تتطلب التنسيق مع الدول المستهلكة التي يتعين عليها أن تكون أكثر شفافية وصراحة في ما يتعلق بمتطلباتها المستقبلية المتوقعة.

وفيما يقوم النفط العربي بتغذية الاقتصاد العالمي فإنه، في الوقت نفسه، يمثل الصناعة المحلية الأكثر أهمية، والأكثر إسهامًا في الثروة الوطنية في المنطقة. وما زال استخدام هذه الثروة وتوزيعها موضع نظر، وهي تعد في بعض الأحيان نعمة ونقمة في آن واحد. وتتأكد مثل هذه التحفظات عند النظر في غياب الشفافية في الميزانيات العامة، وقصور مفهوم الحكم الرشيد في البلدان المنتجة للنفط. وقد تسبب النفط كذلك في اندلاع الحروب والنزاعات المسلحة. غير أن عائدات النفط (منذ بداية تدفقه وتصديره من المنطقة) هي التي أدت على مدى نصف القرن الماضي إلى الارتقاء بجوانب التنمية في المجالات الاجتماعية، والتعليمية، والصحية، وفي مستوى المعيشة عمومًا. وتواصل البلدان العربية غير النفطية انتفاعها من خلال فرص الاستخدام والتحويلات المالية، والاستثمارات في مجالات البنية التحتية والمساعدات الاقتصادية. ولا بد من بذل المزيد لضمان تحول النفط قوة مؤثرة في مسيرة التنمية الإنسانية في العالم العربي، غير أنه يقوم، دون شك، بدور عظيم لا يمكن إنكاره في هذا السبيل.

جلبت عائدات النفط العربي معها ثروة استثنائية وتطورًا في البنية التحتية والمجالات التنموية الأخرى في الدول الاثنتي عشرة المنتجة للبترول الذي يمثل نحو 90 في المائة من ميزانياتها العامة السنوية. وهذه العائدات هي التي تعزز كذلك نمو الصناعات المصاحبة لها، وفرص العمل، والدخل، والتحويلات المالية لمواطني البلدان العربية الأخرى. من هنا، فإن دخل النفط يشكل قوة دفع رئيسية للأمن الاقتصادي العربي. ومن الضروري أن نفهم المنطلقات السياسية الأساسية التي توجه مسارات هذا المورد الاستراتيجي.

ترتكز سياسة النفط العربية على اعتبار البترول سلعة استراتيجية حيوية للاقتصاد العالمي، والإقرار بأن البلدان المنتجة تتحمل مسؤولية مد الأسواق العالمية به بصورة يمكن الركون إليها، ودون انقطاع أو تعثر، وبأسعار معقولة. هذه المسلمات الاستراتيجية هي التي تسيّر عملية التفكير وصنع القرار السياسي. وتتطلب تلك المسؤولية استثمار عشرات المليارات من الدولارات سنويًا لتعزيز القدرات من أجل تلبية الطلب المتعاظم على النفط، كما تستلزم التعويض عن أي نقص رئيسي في الأسواق العالمية، سواء أكان السبب تطورات صناعية أم سياسية، أم كوارث طبيعية. وتتضمن صيانة القدرة الإنتاجية الاحتياطية لمواجهة الطوارئ كلفة تقدر بالملايين، لأن تلك القدرة تظل معطلة في أغلب الأحيان، وتدخل في عداد الدخل الضائع.

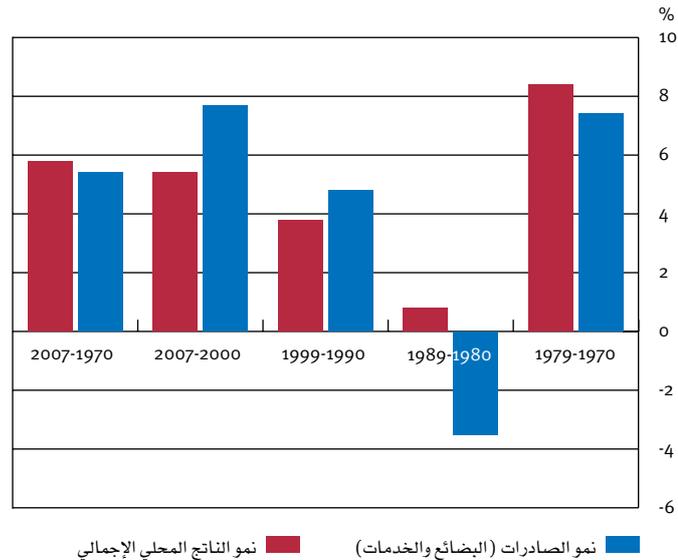
لقد أقيمت هذه المسؤولية على كاهل العرب في ثلاث أزمات، على الأقل، في غضون السنوات الخمس الماضية: في أواخر العام 2002 وأوائل العام 2003، عندما أدى إضراب العاملين في القطاع النفطي في فنزويلا إلى وقف صادرات البترول تقريبًا من ذلك البلد؛ وخلال غزو العراق العام 2003، عندما توقفت الصادرات عدة أشهر؛ وفي أعقاب الأضرار التي لحقها إعصار «كاترينا» بمنصات الإنتاج البحرية في خليج المكسيك، ومصافي التكرير في تكساس ولويزيانا. وتتصافرت جهود البلدان العربية المنتجة للنفط جميعًا للتعويض عن النقص والحيلولة دون حصول نقص رئيسي آنذاك في إمداد الأسواق أو حدوث اضطراب في الاقتصاد العالمي.

وتعود السرعة والمرونة التي اتسم بها تحرك المنتجين في تلك المناسبات إلى سياساتهم الرامية إلى الحفاظ على القدرة الإنتاجية الاحتياطية لمواجهة الطوارئ. وهي باهظة الكلفة، لأنها تتضمن الإبقاء على النفط يسير المنال في باطن الأرض لاستخدامه في حالات الطوارئ فقط، بدلًا من توظيفه لتمويل المشروعات الاجتماعية.

وما دام البترول سلعة عالمية، فإن السياسة النفطية العربية تستلزم التعاون الوثيق والمتابعة الموصولة مع الدول المستهلكة للمحافظة على التوازن بين العرض والطلب. وتتطلب كذلك التعاون مع شركات البترول العالمية للإفادة مما لديها من خبرة وتقانة. وعن طريق تأمين الإمدادات للأسواق العالمية في كل الأحوال، وضمان «التجدد» المطرد لتقانات الإنتاج، تحقق هذه السياسة هدفين جوهريين: المصلحة الدولية، والمصلحة الذاتية الخاصة للبلدان المنتجة نفسها، ولاسيما البلدان التي تمتلك احتياطيًا ضخمة، وتسعى إلى إطالة عمر النفط إلى أقصى الحدود الممكنة.

* رئيس التحرير والمحرر التنفيذي السابق لمجلة ميس Middle East Economic Survey (MEES).

نمو صادرات البلدان العربية ونمو الناتج المحلي الإجمالي (معدل التغير السنوي - % - بالدولار الثابت 1990)



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات شعبة الإحصاء في الأمم المتحدة 2008 (بالإنجليزية).

وخلال مراحل الانتعاش والركود التي شهدتها فترة العقدين ونصف العقد الماضية بعد العام 1980، لم يسجل نصيب الفرد من النمو الاقتصادي في المنطقة أية زيادة على الإطلاق تقريباً. ووفقاً لبيانات البنك الدولي لم يتجاوز نمو نصيب الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية 6.4 في المائة خلال أربعة وعشرين عاماً بين العامين 1980 و2004 (أي أقل من 0.5 في المائة سنوياً). فمنذ تسعينات القرن المنصرم، تذبذبت معدلات نمو الدخل الفردي بصورة عشوائية، وتحولت نحو مسار سلبي في أغلب الأحيان.

يوضح الجدول 5-1 هذه السمة الخاصة للبلدان العربية عن طريق تجميع الدلائل على تقلب معدلات نمو الدخل الحقيقي للفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وبذلك يورد الجدول مُعامل التفاوت لمختلف فئات الدخل العربية على أساس مؤشرات التنمية العالمية التي وضعها البنك الدولي.

أظهر نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة الممتدة من 1961 إلى 2000 درجة عالية من التقلب كما هو واضح في الشكل 5-1. فعادة، عندما يتخطى مُعامل التفاوت الرقم 1، يُعدُّ التقلب في نمو الناتج المحلي الإجمالي عالياً، وعندما يقل عن هذا الرقم يُعدُّ التقلب متدنياً. بناءً عليه، يظهر أن المنطقة العربية قد سجّلت درجات عالية من التقلب بالنسبة إلى فئات الدخل الأربع. أما على مستوى البلدان نفسها، فقد سجّلت البحرين أعلى نسبة من التقلب (حيث كان معامل التفاوت 11.3) وسجّلت جيبوتي أدنى نسبة (حيث كان معامل التفاوت 0.57).

وكما يبيّن الجدول 5-1، حَفَّ هذا التقلب في معدلات النمو بعض الشيء في مرحلة الازدهار الأخيرة في الأقطار العربية وفي فئات البلدان كافة. وإذ يدعو هذا التطور إلى الاطمئنان، يجب ألا يُعدَّ مدعاةً للاستكانة والتراخي، لأن الانخفاض الحادّ الراهن في أسعار النفط سيؤدي، لا محالة، إلى تعطيل النمو المستقبلي ويتسبب مجدداً بعودة التقلب وعدم الاستقرار. فالنمط التاريخي العام في هذا المجال غير مشجّع. فعند الجمع بين الفترتين الزمنيّتين في الجدول 5-1، يتضح، على سبيل المثال، أن درجة التقلب ما بين العامين 1961 و2006 تظلّ مرتفعة جداً (حيث يساوي معامل التفاوت 4.05).

يبدو من البيانات الموجودة أن آخر فورات النمو التي شهدتها البلدان العربية قد تنتمي، في

الجدول 5-1

تقلبات نصيب الفرد من النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية، 1961-2006 (مُعامل التفاوت)

فئة الدخل (عدد البلدان)	النصيب من مجموع الناتج المحلي الإجمالي (%)	مُعامل التفاوت لنصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي (2000-2006)	مُعامل التفاوت لنصيب الفرد من نمو الناتج المحلي الإجمالي (1961-2000)
دخل منخفض (4)	6.3	1.25	4.05
دخل متوسط منخفض (6)	42.5	0.61	3.12
دخل متوسط مرتفع (3)	8.4	1.45	4.74
دخل مرتفع (5)	42.8	1.36	5.90
المجموع (18)	100.0	1.04	4.51

المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات البنك الدولي 2008 (بالإنجليزية).

ملاحظة: يمثل ذلك مقياساً موحداً لتبديد التوزيع المحتمل. ومن الناحية التقنية، مُعاملُ التفاوت هو معدل التفاوت القياسي مقسوماً على الوسط الحسابي. ويفيد مُعاملُ التفاوت في مقارنة درجة التفاوت بين سلسلة من البيانات وسلسلة أخرى، حتى مع وجود اختلاف جذري بين مجموعة وأخرى من الأوساط الحسابية.

الجدول 2-5

قيمة صادرات النفط من الدول المصدرة للبترو، 2003-2006 (مليون دولار بالأسعار الراهنة)

البلد	2003	2006	النسبة المئوية للزيادة بين العامين 2003 و2006
الإمارات	25,153	69,810	177.5
الجزائر	16,476	38,342	132.7
السعودية	82,271	188,468	129.0
العراق	7,519	27,500	265.7
قطر	8,814	24,290	175.5
الكويت	19,005	53,178	179.8
ليبيا	13,567	36,950	172.3

المصدر: الأوبك 2007 (بالإنجليزية).

الضعف البنيوي للاقتصادات العربية

خلف النمو المرتكز على النفط عدداً من مواطن الضعف في الأسس البنيوية للاقتصادات العربية إذ تحوّل العديد من البلدان العربية بصورة متزايدة إلى الاقتصاد القائم على الاستيراد والخدمات. وتقع أنواع الخدمات المتوافرة في البلدان العربية في أدنى سلسلة القيمة المضافة، ولا تضيف إلا القليل إلى تنمية المعرفة على المستوى المحلي، وتحبس تلك البلدان في مراتب متدنية في الأسواق العالمية. من هنا، فإن استمرار هذا الاتجاه الذي ينمو على حساب الزراعة والإنتاج الصناعي العربي يظلّ مدعاةً للقلق.

سيترك الانكماش
الاقتصادي العالمي
آثاره في البلدان العربية

ومع أن نصيب الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي انخفض بصورة كبيرة من أكثر من 60 في المائة في العام 1968 إلى 45 في المائة في العام 2007، فإن السبب في ذلك كان عائداً إلى ارتفاع نصيب قطاع النفط أساساً. فنصيب الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي تجاوز 50 في المائة في كل البلدان العربية غير المنتجة للنفط، وفاق نسبة 65 في المائة في الأردن والبحرين وجيبوتي ولبنان والمغرب. يضاف إلى ذلك أن هذا القطاع يمثل أكثر من 50 في المائة من العمالة الكلية في أغلب البلدان العربية. ويوضح الشكل 4-5 (أ) السيطرة المتزايدة لقطاعي التعدين (النفط في المقام الأول) والخدمات على المستوى الإقليمي وفتات البلدان المختلفة. ويبين كذلك الاتجاه المتمثل بانخفاض نصيب القطاع الزراعي. ونلاحظ في الشكل 4-5 (ب) الاتجاه التصاعدي العام للتوسع في الاستيراد وفي الاستهلاك الذي يغذيه ارتفاع الصادرات، مع أن حصة الاستهلاك قد انخفضت في أواسط ثمانينات القرن الماضي، مثلما انخفض مستوى الصادرات). وفي تلك الأثناء بقي نصيب الاستثمار مستقرًا نسبيًا منذ أواسط السبعينات.

خلف النمو المرتكز
على النفط عدداً
من مواطن الضعف
في الأسس البنيوية
للاقتصادات العربية

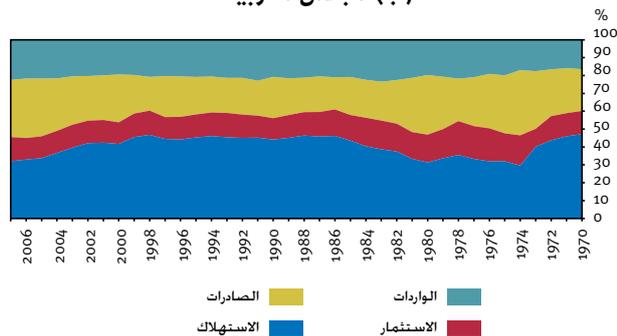
ولم يكن من المستغرب أن تشهد غالبية البلدان العربية خلال العقود الأربعة الماضية درجةً كبيرة من التباطؤ والانكماش في مجال التصنيع (الشكل 5-5 أ). والواقع أن الأقطار العربية كانت في العام 2007 أقل تصنيعاً منها في العام 1970 أي منذ نحو أربعة عقود، ويشمل ذلك البلدان ذات الدخل المتوسط والقاعدة الاقتصادية المتنوعة المصادر نسبياً في الستينات، مثل الجزائر وسورية والعراق ومصر. صحيح أن الأردن والإمارات العربية المتحدة

واقع الأمر، إلى هذا النمط المتقلب بدرجة كبيرة. ففي مطلع هذا العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ارتفعت أسعار النفط لتبلغ مستويات قياسية، ما جعل بعض الاقتصادات العربية يجني إيرادات لم يشهد مثيلاً لها منذ سبعينات القرن العشرين. فبحسب تقديرات البنك الدولي⁷، حققت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نموًا اقتصاديًا يعادل 6.2 في المائة سنويًا في الفترة ما بين العامين 2003 و2006، هو الأعلى خلال ثلاثين عامًا. ويحاكي هذا المعدل المذهل إلى حد بعيد القفزة الاستثنائية التي شهدتها عائدات النفط. فقد رواحت سلّة أسعار النفط في الأوبك ما بين 24 دولارًا و29 دولارًا في العام 2003، إلى ما بين 51 دولارًا و66 دولارًا في العام 2006، وواصلت ارتفاعها لتصل إلى سعر غير مسبوق هو 147.2 دولارًا للبرميل في تموز/ يوليو 2008. وقد ارتفعت عائدات صادرات النفط بأكثر من الضعف في الفترة الممتدة بين العامين 2003 و2006.

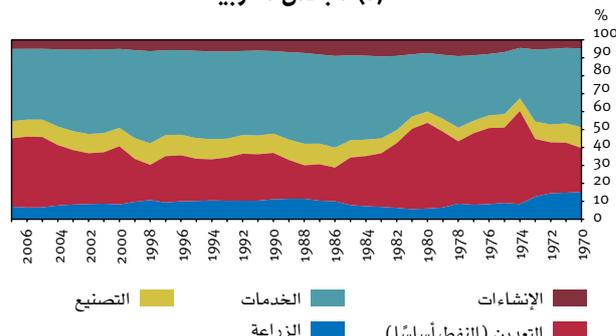
لكن الصدمات الخارجية التي أصابت البلدان العربية ترتبط بالركود العالمي الراهن الذي بدأ في العام 2007 بأزمة سوق الرهن العقاري في الولايات المتحدة، وسيترك الانكماش العالمي آثاره في البلدان العربية، وقد يفضي إلى اضطراب شديد الحدة في نماذج النمو في البلدان العربية الرئيسية المنتجة للنفط. وتشغل هذه البلدان استثمارات ضخمة في الولايات المتحدة، وهي لا تستطيع أن تحمي اقتصاداتها من وطأة الأزمة الدولية الآخذة بالانتشار. كما ستمتدّ الموجة إلى البلدان العربية الأخرى التي ستأثر حتمًا بتداعيات الانكماش الممتد في تمويل الاستثمارات، وفي تحويلات العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويتكهن بعض المحللين بأن بلدان مجلس التعاون الخليجي التي تدعمها سيولتها المالية وقوة صناديق الثروة السيادية لديها قد تستطيع أن تتجنب عواقب العاصفة عن طريق خفض إنتاج النفط للمحافظة على استقرار أسعار النفط والحيلولة دون هبوطها إلى مستويات أدنى. وفي الوقت الذي يجري فيه إعداد هذا التقرير، وعلى الرغم مما أعلنته منظمة أوبك يوم 17 كانون الأول/ديسمبر 2008 من تخفيض حاد في الإنتاج بمعدل 2.2 مليون برميل في اليوم، فإن الأسعار تواصل الانخفاض. ويعني ذلك في واقع الأمر أن النفط الخام قد خسر خلال الأشهر الخمسة الأخيرة من العام 2008 كل المكاسب التي تحققت على مدى السنوات الأربع السابقة.

بنية الناتج المحلي الإجمالي للبلدان العربية، حسب القطاع الاقتصادي (أ) ونوع الإنفاق (ب)، 1970-2007، للبلدان العربية وبلدان الدخل المرتفع، والمتوسط، والمنخفض، على التوالي:

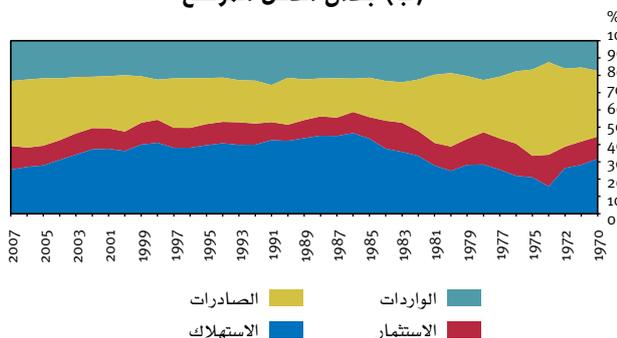
(ب) البلدان العربية



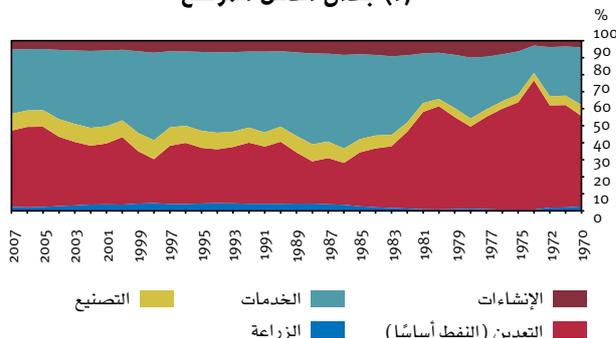
(أ) البلدان العربية



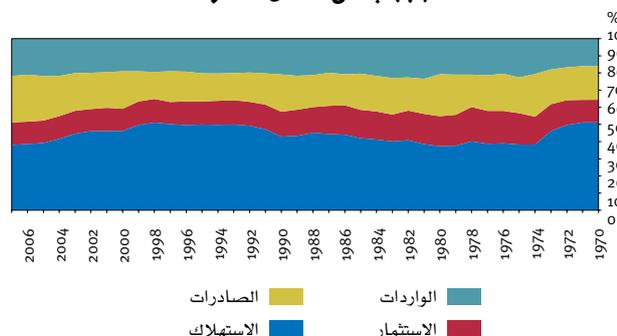
(ب) بلدان الدخل المرتفع



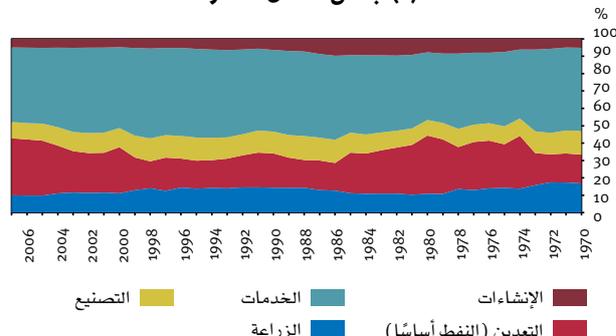
(أ) بلدان الدخل المرتفع



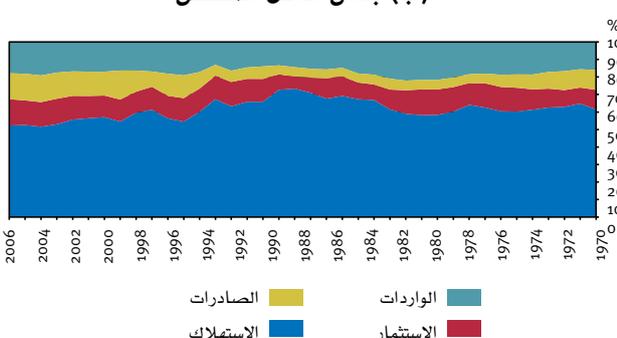
(ب) بلدان الدخل المتوسط



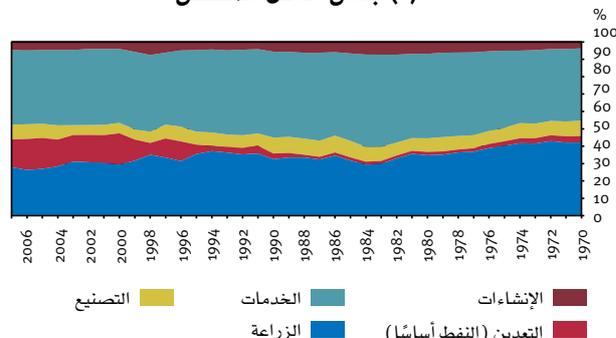
(أ) بلدان الدخل المتوسط



(ب) بلدان الدخل المنخفض

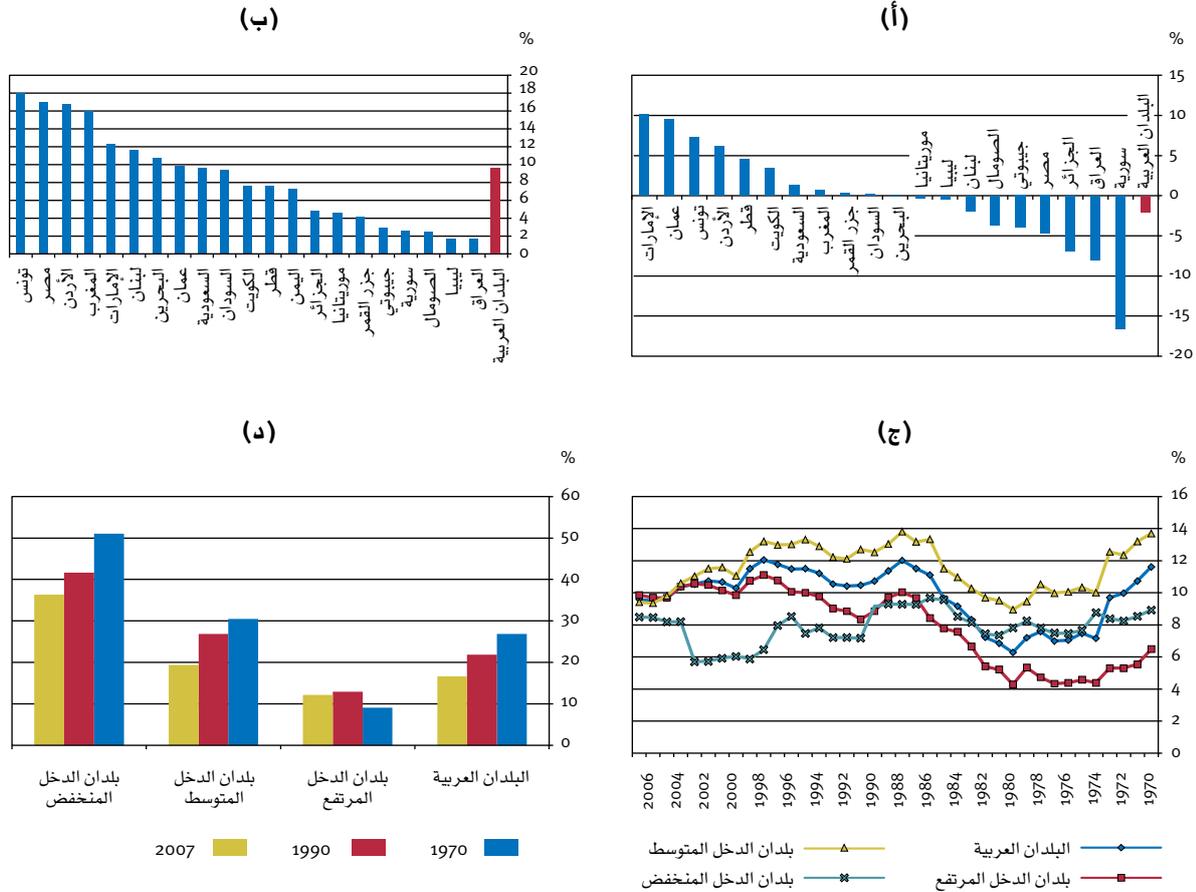


(أ) بلدان الدخل المنخفض



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات شعبة الإحصاء في الأمم المتحدة 2008 (بالإنجليزية).

(أ) التغير في نسبة القيمة المضافة في الناتج المحلي الإجمالي (%، 1970 إلى 2007، حسب البلد. (ب) نصيب القيمة المضافة في الناتج المحلي الإجمالي من جانب المنتجين (% 2007. (ج) نصيب الناتج المحلي الإجمالي من جانب المنتجين (%، 1970 إلى 2007، حسب فئة البلد. (د) نصيب القطاعات الإنتاجية غير النفطية في فئة البلدان (%، 1970، 1990 و2007، حسب فئة البلد



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات شعبة الإحصاء بالأمم المتحدة 2008 (بالإنجليزية).

القطاعات الإنتاجية غير النفطية (الزراعة والتصنيع) في الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية جميعاً باستثناء فئة الدخل المرتفع. وتجدر الإشارة إلى أن التصنيع السريع في الفئة الأخيرة يعود، جزئياً، إلى تدني المستوى التي انطلقت منه هذه الدول في السبعينات والتنامي السريع في القيمة المضافة للصناعات البتروكيمياوية.

تتسم معظم الاقتصادات العربية بالانخفاض الحاد في نصيب القطاعات الإنتاجية غير النفطية

تساؤلات جديدة وقديمة حول السياسات الاقتصادية

مع شيوع الاضطراب مرة أخرى في المنطقة العربية، يبرز تساؤلان مُلحّان: هل ستزلق البلدان العربية إلى دوامة من الازدهار والتأزم مجدداً، كما حدث في السبعينات والثمانينات من

وتونس وعمان حققت تقدماً ملحوظاً في مجال التنمية الصناعية، لكن على العموم يبقى نصيب الصناعة من الناتج المحلي الإجمالي هزياً جداً حتى في البلدان العربية التي شهدت نمواً صناعياً سريعاً (الشكل 5-5 ب) خصوصاً متى قورنت في هذا المجال باقتصادات شرق آسيا. فبالنسبة إلى معظم البلدان العربية كانت البضائع المصنّعة تمثل أقل من 11 في المائة من السلع المصدرة في العام 2007/2006⁸. ويبدو أن فئات البلدان جميعاً تقترب إلى المعدل الإقليمي المتواضع الذي كان أقل من 10 في المائة في العام 2007، مقارنةً بقاعدة صناعية قطرية متنوعة العناصر أساساً في العام 1970 (الشكل 5-5 ج). وأخيراً فإن الأسس البنوية الهشة للاقتصادات العربية التي يعتمد فيها النمو أساساً على النفط تتجلى، في أوضح صورها، في الانخفاض الحاد في نصيب

البلد	1998	2003	2004	2005	2006
السعودية	20,500	18,944	21,060	25,372	29,032
الجزائر	1,801	2,453	2,801	2,925	3,014
الإمارات	3,036	2,853	2,629	2,559	-
ليبيا	414	536	699	749	741

المصدر: معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام 2008 (بالإنجليزية).

العائدات الضخمة التي حققتها هذه البلدان أتاحت لبعضها، مثل الجزائر والسعودية، أن تسدّد ديونها الخارجية مع المحافظة في الوقت نفسه على مخزون احتياطي مهم من العملات الأجنبية. ويرى صندوق النقد الدولي في تقرير بعنوان «استشراف اقتصادي إقليمي: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى» أن فورة الازدهار تلك قد أدت إلى ازدياد الاحتياطيات في بلدان الشرق الأوسط من 163.9 مليار دولار للعام 2002 إلى 198.3 مليار دولار في السنة التالية وصولاً إلى 476 ملياراً في العام 2006، و591.1 ملياراً في العام 2007. تشمل هذه البيانات إيران وبعض البلدان العربية التي لا تعدّ من الدول الأساسية المنتجة للنفط أو التي تعتمد على استيراد النفط مثل الأردن ومصر. ولا تشمل البلدان العربية المنتجة للنفط في أفريقيا. غير أن الجانب الأكبر من هذه الزيادة الضخمة للاحتياطي يعود، دون شك، إلى دول الخليج.

إضافةً إلى الاستثمار في مجال التنمية وتسوية الديون الخارجية، وجهت البلدان العربية المنتجة للنفط جانباً كبيراً من العائدات إلى القطاعين العسكري والأمني. وفقاً لتقديرات معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، كانت السعودية هي البلد العربي الأكثر إنفاقاً على قطاعي الدفاع والأمن، واحتلت في مجال الإنفاق العسكري المرتبة التاسعة على الصعيد العالمي متقدمةً على إسبانيا وأستراليا والبرازيل والهند وكوريا الجنوبية وكندا. وتأتي بعدها بفارق كبير كل من الإمارات العربية المتحدة والجزائر مع أن الإمارات قد خفضت من مخصصات التسلّح. تليها ليبيا التي يعادل إنفاقها على شؤون الدفاع نصف ما ينفقه العراق في هذا المجال.

باستثناء السعودية، لا يشكل الإنفاق العسكري نسبةً عاليةً من الناتج المحليّ الإجمالي في تلك البلدان. صحيح أن النسب في السعودية قد انخفضت في تلك الفترة مقارنةً بما كانت عليه في الثمانينات (15.2 في المائة في العام 1988 و13.4 في المائة في العام 1998) ثم عوّداً على بدء في أواخر التسعينات (14.3 في المائة في العام 1998، و11.4 في المائة في العام 1999). ولكن على الرغم من هبوط هذا الاتجاه في الألفية الجديدة، فإن إنفاق السعودية العسكري في العام 2005 ظل في حدود 8.2 في المائة، وهو أعلى بكثير منه في الإمارات والجزائر وليبيا. ففي العام 2005 راوحت نسب الإنفاق في مجال الدفاع بين 2.9 في المائة في الجزائر، و2 في المائة

القرن المنصرم؟ هل ستشارك البلدان النفطية وغير النفطية فوائد الفورة التي شهدتها أخيراً في عائدات البترول، كما حدث في تلك المرحلة ذاتها؟ وثمة تساؤل ثالث يتمحور حول تحدّد قديم: إرث البلدان العربية من ظاهرة البطالة والفقر، وما إذا كانت الجهود المبذولة للحدّ من القصور المتراكم في هذين المجالين سوف تتراجع.

تتبعكس الإجابات عن هذه التساؤلات مباشرةً على مدى استدامة اقتصادات البلدان العربية وقدرتها على الإسهام في تعزيز أمن الإنسان من خلال توفير فرص العمل، والدخل، والإنصاف.

من فورة الازدهار الثالثة القصيرة الأجل إلى الأزمة المالية

بالنسبة إلى السؤال الأول يبدو أن البلدان العربية المنتجة للنفط، بانتهاجها على نحو عامّ استراتيجية حذرة، اختارت توزيع ما هبط عليها من ثروة هائلة أخيراً بين استثمارات أجنبية، واحتياطيات خارجية، وأرصدة ضامنة لتحقيق الاستقرار النفطي وتسوية الديون. كما أقدمت على تشغيل استثمارات محلية ضخمة في ميدان العقارات، والإنشاءات، وتكرير النفط، والنقل، والاتصالات، والخدمات الاجتماعية.⁹ وتختلف هذه المقاربة اختلافاً واضحاً عن الأنماط التي سادت في الماضي وتميزت بالتركيز على الاستيراد والاستهلاك. وقد سارعت المؤسسات المالية الدولية إلى الإشادة بنواحي التحسن البارزة التي عكستها مؤشرات الاقتصاد الكلي في الناتج المحليّ الإجمالي وفي التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر. بيد أن هذا النمط الجديد من شأنه أن يعرّض بلدان مجلس التعاون الخليجي، أكثر من أي وقت مضى، لأزمات الانكماش الاقتصادي العالمي التي تشكل الحلقة الأخيرة منها تحدياً عسيراً لنموذج النمو الخليجي المرتكز على الكثافة الرأسمالية.

أقدمت بعض الدول على تشغيل استثمارات محلية ضخمة في ميدان العقارات، والإنشاءات، وتكرير النفط، والنقل، والاتصالات، والخدمات الاجتماعية

وجهت البلدان العربية المنتجة للنفط جانباً كبيراً من عائداتها إلى القطاعين العسكري والأمني

في كانون الثاني/يناير 2009، أصدر مجلس العلاقات الخارجية دراسةً عن حجم صناديق الثروة السيادية واحتمالات نموها في دول مجلس التعاون الخليجي، وخلص واضعو الدراسة إلى التقديرات الآتية:

انخفضت قيمة الأصول في الحقيبة المالية للصناديق السيادية والبنوك المركزية لدول مجلس التعاون الخليجي بما يقارب 1.3 ألف مليار دولار في العام 2007 إلى 1.2 ألف مليار دولار في العام 2008، إذ إن خسائر الأسهم في المبادلات بين الأسواق وفي سواها من الأصول امتصت الارتفاع الهائل في عائدات النفط التي بلغت الذروة آنذاك. أما البلدان المنتجة الأصغر حجماً فكان وضعها أسوأ حيال هذا الهبوط: فالأصول الأجنبية لحكومات الإمارات العربية المتحدة، وقطر، والكويت - حسب تقديرات واضعي الدراسة - انخفضت مما يقارب ألف مليار دولار في نهاية العام 2007 إلى ما يقرب من 700 مليار دولار في نهاية العام 2008.

لكن مهما كانت أسعار النفط، فإن واضعي الدراسة يتوقعون أن تسعى بلدان الخليج إلى زيادة حصص حقايقها من الأصول السائلة في العام 2009. وسيستعين على دول الخليج الكبيرة أن تقدّم المزيد من السيولة بالعملة الأجنبية للمؤسسات المحلية لتتسنى لها المحافظة على مستويات الإنفاق.

وإذا ظل سعر النفط دون 50 دولارًا للبرميل فسوف تضطرّ غالبية الدول آخر المطاف إلى أن تسحب من أرصدها لدعم مستويات إنفاقها الراهنة. عندئذٍ يصبح المصدر الوحيد الباقي لإنماء الأصول التي تديرها هو الفوائد وعائدات الأسهم.

المصدر: Setser and Ziemba 2009.

أحداث II أيلول/سبتمبر، فإن التدفقات المالية داخل البلدان العربية غدت أقلّ وفرة وحجماً، كما غدت آثارها أقلّ وقعاً مما كانت عليه في الماضي. أولاً، استهلكت الزيادة السكانية جانباً كبيراً من هذا التدفق في البلدان غير النفطية. ثانياً، تأثرت تحويلات العاملين في البلدان النفطية سلباً جراء تطبيق إجراءات «توطين الوظائف» والاستعاضة عن العمالة العربية الوافدة بعمالة آسيوية بديلة أقلّ كلفة؛ هذا فضلاً عن خضوع الاستخدام في الخليج لقيود أمنية أثّرت، بالدرجة الأولى، في أوضاع العاملين الفلسطينيين والمصريين واليمنيين. ثالثاً، بدأت البلدان غير النفطية تتحمل كلفةً عاليةً للطاقة جراء ارتفاع أسعار النفط المستورد والدعم المكلف الذي تقدمه للمواطنين في هذا المجال.

على الرغم من ذلك كله يبقى من المرجح أن يظل النفط هو قوة الدفع الرئيسية للتنمية في المنطقة، ولو عبر قنوات غير التي كانت تستخدم في الماضي.

يشهد الاقتصاد العالمي في وقت إعداد هذا التقرير، أسوأ أزمة مالية منذ الكساد الكبير. وما بدا أول الأمر أنه حالة من حالات العُسر التي تعانيها سوق الرهن العقاري والإسكان في الولايات المتحدة في صيف العام 2007 أخذ بالتوسع خلال العام 2008 ليتحوّل ضغطاً عميقة

في الإمارات وليبيا. ويلاحظ بعض المراقبين أنه طالما ظلّت البلدان العربية مسرحاً للغارات المسلحة والتدخلات العسكرية من جانب قوى في المنطقة وخارجها، فإن الحكومات العربية ستواصل تبريرها هذه النفقات باسم الأمن الإقليمي.

من جهة أخرى، أدى تجدد الازدهار إلى دفع بعض الحكومات إلى أداء دور نشط في السعي لإحلال السلام في المنطقة. فقد تصدّرت السعودية البلدان العربية في طرح مبادرة السلام العربية لتسوية تاريخية مع إسرائيل تقوم على مبدأ الأرض مقابل السلام. وتدخلت لتحقيق مصالحة بين جناحي المقاومة الفلسطينية، وبذلت جهوداً نشطة على الجبهة اللبنانية. كذلك أدت ليبيا دوراً متقدماً في محاولة الوصول إلى تسوية سلمية للأزمة في دارفور، ونشطت قطر في مبادرات مختلفة حول الأزمة اللبنانية في العام 2008 والوضع الفلسطيني والأزمة في دارفور.

حتى إذا افترضنا أن هذه الجهود الدبلوماسية لم تأت بنتائج ملموسة فإن ثمة بوادر مشجعة على تبلور مسؤولية إقليمية جديدة تجاه قضايا السلام والاستقرار في المنطقة؛ ويقودنا ذلك إلى التساؤل الثاني حول البلدان العربية بأسرها. ترى هل ستستخدم الدول العربية الفنية ثرواتها المستجدة في ترجمة مفهوم الأمن وفقاً لمتطلبات التنمية الإنسانية ولتعزيز تلك التنمية في مجتمعاتها وفي المنطقة العربية ككل؟ المبادرات على هذا الصعيد لم تكن غائبة كلياً وهنا يمكن أن ننوّه بتأسيس «جامعة الملك عبد الله للعلوم والتكنولوجيا»، التي تقدم للخريجين العرب، نساءً ورجالاً، منحاً دراسية لإجراء بحوث علمية، مع دعمهم بتسهيلات وموارد على أرقى المستويات. وهناك «مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم»، التي تقدم الدعم والمساندة للارتقاء بالمستوى المعرفي والقدرات الإنسانية في المنطقة العربية، وكذلك «الجامعة العربية المفتوحة» التي يمولها الأمير طلال بن عبد العزيز. وتمثل هذه الجهود مبادرات مهمة لتعزيز التنمية الإنسانية في المنطقة.

غير أن الدلائل الأولية توحي بأن بعض البلدان العربية غير المنتجة للبتترول قد لا تحقّق من المكاسب في مرحلة الازدهار الثالثة بقدر ما حققه في المرحلتين الأولى والثانية. فعلى الرغم من أن الثروة النفطية ما زالت تعبر الحدود، ومع أن عدة بلدان ثرية حولت جانباً من استثماراتها إلى الأسواق الإقليمية في أعقاب

دفع الازدهار الاقتصادي بعض الحكومات إلى أداء دور نشط في السعي لإحلال السلام في المنطقة

أعلنت الدول العربية عزمها على العمل المشترك لتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية

إلى أنها ستعيد النمو الاقتصادي الذي تحقق في السنوات الأخيرة (2003-2006) إلى الوراء. وجود العديد من البلدان في وضع لا يمكنها من تنفيذ سياسات شاملة وفعالة على صعيد الاقتصاد الكلي لمواجهة الأوضاع الصعبة يجعل المشكلة أكثر خطورة. ففي حين استجابت الحكومات في بلدان الخليج المنتجة للبترول للأزمة بحزمة من الحوافز المالية، فإن البلدان العربية ذات الدخل المتوسط والمنخفض لن تتمكن من ذلك. يضاف إلى ذلك أنه، مع التدهور الحاد في أسعار النفط عن المستويات المرتفعة غير المسبوقة التي شهدناها، من المتوقع أن تواجه بلدان الخليج نفسها عجزاً في موازنتها في العام 2009.

لقد عكف القادة العرب على العمل بنشاط لرسم خطة إقليمية لمواجهة الأزمة. ففي «مؤتمر القمة العربية الاقتصادية والتنمية والاجتماعية» التي عقدت في الكويت في كانون الثاني/يناير 2009، أعلنوا عزمهم على العمل المشترك لتوثيق العلاقات العربية والسعي لتحقيق الأهداف المشتركة، وبخاصة تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية بما فيها المجالات المتعلقة بتمكين الشباب والنساء، ومعالجة قضايا الغذاء والمياه.

على امتداد النظام المالي العالمي ويؤدي نهاية المطاف إلى انهيار العديد من المؤسسات المصرفية العالمية وانتكاسات مثيرة في أسواق الأوراق المالية في كل أنحاء المعمورة، ومن ثم إلى تجميد الائتمانات المالية. مع مطلع العام 2009، كانت هذه التصدعات قد أشعلت الفتيل لاندلاع أزمة اقتصادية عالمية شاملة تمثلت في ركود الاقتصادات الأكثر تقدماً في العالم، وبرزت بوادر التدهور المتسارع في الاقتصادات الصاعدة والنامية الأخرى بما فيها تلك التي كانت قد حققت أداءً اقتصادياً قوياً في الآونة الأخيرة. ووفقاً لتقرير «الوضع الاقتصادي العالمي الراهن والتوقعات العام 2009» الصادر عن الأمم المتحدة في كانون الثاني/يناير 2009، فإن السيناريو المعياري ينبئ بنسبة نمو في الناتج المحلي الإجمالي لا تزيد على 1.0 في المائة في العالم أجمع للعام 2009، بينما يكشف السيناريو الأكثر تشاؤماً عن نسبة نمو سلبى في جميع أنحاء العالم في هذه السنة - وللمرة الأولى منذ العام 1930.

تبدي الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، التي أعقبت أزمته الطاقة والغذاء، إشارات قوية

الإطار 3-5 البطالة وأمن الإنسان والهجرة

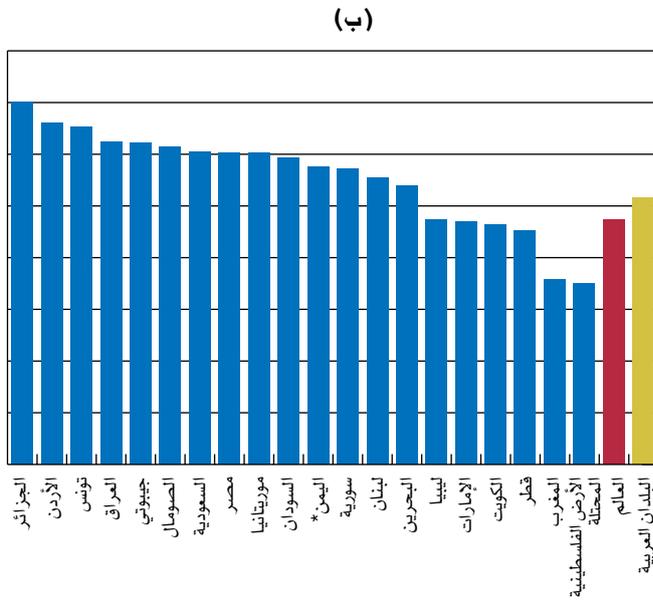
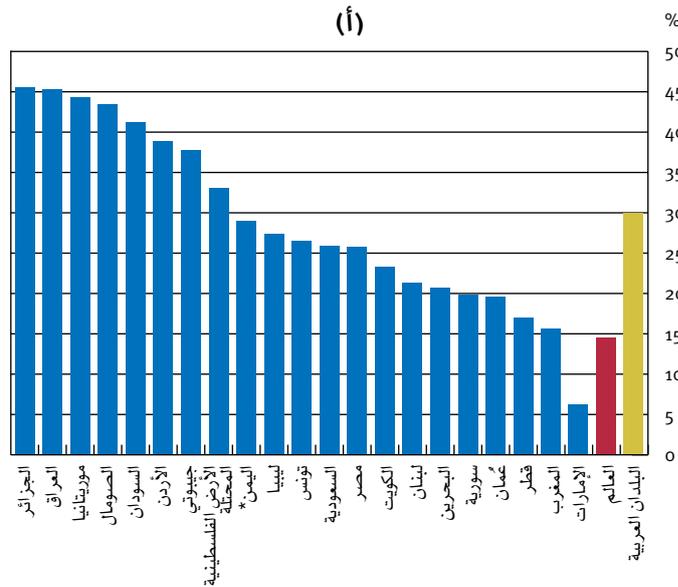
لدخول أوروبا. فيخاطر بعضهم، على سبيل المثال، بعقد اتفاقات للحصول على تأشيرات سياحية ووثائق مزورة؛ ويفتخرون آخرون في الشاحنات، أو في المديريات البحرية، بل إن بعضهم يتسلق الأسبحة والأسوار المحيطة بمنطقة «سبتة» الإسبانية أو يحاول الدوران حولها سباحة.

ويجدر الانتباه لوسيلة أخرى للتهريب، ذلك أن أعداداً ضخمة من مواطني البلدان الأفريقية جنوب الصحراء يدخلون شمال أفريقيا في محاولة للعبور إلى جنوب أوروبا. والعبور هو هدفهم الرئيسي، غير أن من لا يستطيع منهم اجتياز نقاط التفتيش الصارمة المتشددة على الحدود الأوروبية ينضم إلى جماعات المهاجرين المتزايدة في شمال أفريقيا. وتشير تقديرات شتى إلى أن أكثر من مائة ألف من المهاجرين من بلدان جنوب الصحراء يقيمون الآن في كل من موريتانيا والجزائر، وما يراوح بين مليون ومليون ونصف في ليبيا، كما تقبم في مصر أعداد ضخمة تعد بالملايين (من المهاجرين السودانيين أساساً). وتؤوي تونس والمغرب كذلك أعداداً أقل من ذلك ولكنها أخذت بالتزايد، من المهاجرين القادمين من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء. وتقطع السبل ببعض العابرين من الفئة الأخيرة في مناطق شاسعة من بلدان شمال أفريقيا. هؤلاء المهاجرون يشكلون حالات فاجعة بمرهم من انعدام أمن الإنسان في بلدانهم الأصلية ليواجهوا مصيراً مماثلاً في البلدان التي يلجأون إليها. يضاف إلى ذلك أن هذا المسلك يفاقم استنزاف الموارد الشحيحة أصلاً في أقطار شمال أفريقيا العربية، ويعوق من قدرتها على تلبية متطلبات التنمية وتحقيق مستويات العيش الكريم وأمن الإنسان لمواطنيها.

ثمة علاقة متعددة الوجوه بين الهجرة وأمن الإنسان، تتجلى في كل مراحل عملية الهجرة كما في نتائجها، فمنذ بداية التفكير في اتخاذ القرار بالهجرة تكون المديريات عن غياب أمن الإنسان هي الحوافز التي تدفع العاملين إلى مغادرة وطنهم الأصلي سعياً وراء فرصة عمل ودخل أفضل. وتتمحور عوامل الدفع المؤثرة هذه أساساً حول البطالة وضيق مجالات الاستخدام، والفقر. كما تشمل هذه العوامل انتشار النزاع وعدم الاستقرار السياسي. وعند البدء بتنفيذ هذا القرار في واقع الممارسة، أي تحديد كيفية الوصول إلى البلد المقصود والحصول على العمل هناك، فإن أمن الإنسان يتعرض كذلك للخطر في أغلب الأحيان.

ولكل دولة حق سيادي لا جدال فيه لوضع سياساتها الخاصة بالهجرة وتنفيذها، غير أن التعنت في هذه السياسات قد يدفع عدداً من المهاجرين المحتملين إلى اللجوء إلى شبكات إجرامية تتولى تهريبهم إلى بلدان جنوب أوروبا، حيث يأملون في تحسين نوعية حياتهم وأمنهم البشري. وبعبارة أخرى فإن التشدد المفرط في سياسات الهجرة قد يسهل فرص العمل المربح لعصابات إجرامية ناشطة في تهريب البشر. وقد أكدت جسامه هذه المشكلة وخطورتها المتعاظمة حوادث الزوارق التي لقي فيها مواطنون من بلدان شمال أفريقيا، الممتدة بين المغرب ومصر، مصرعهم غرقاً في الآونة الأخيرة خلال محاولاتهم الهجرة إلى أوروبا. وتجسد هذه الحوادث مشكلة أمن الإنسان في أسوأ مظاهرها. ولا يقتصر الأمر هنا على النفقات المالية الباهظة التي يتكبدها المهاجرون، بل إن هذه المحاولة قد تكلفهم حياتهم. ومع أن وسائل الإعلام تركز اهتمامها على «مهاجري الزوارق»، فإن كثيراً من المهاجرين يلجأون إلى وسائل خفية أخرى

المصدر: إبراهيم عوض، بالإنجليزية، ورقة خلفية للتقرير.



المصدر: منظمة العمل العربية 2008.

* تستند بيانات البطالة عن اليمن هنا إلى تقرير صدر أخيراً عن البنك الدولي وصندوق العمل الاجتماعي 2009.

تعدّ البطالة من المصادر الرئيسية لانعدام الأمن الاقتصادي في معظم البلدان العربية

في تلك الفئة من البلدان العربية في الثمانينات (10.6 في المائة). وفي التسعينات، ظل المعدّل في الجزائر هو الأعلى (25.3 في المائة)، يليه المغرب (13.6 في المائة)، والمعدل الثالث في الأردن وتونس (15.5 في المائة)، تليهما مصر (9.6 في المائة) وسورية (8.1 في المائة). أما متوسط معدل البطالة المثقل خلال ذلك العقد فكان (14.5 في المائة). وهكذا ارتفع معدل البطالة خلال هذين العهدين في البلدان قيد الدراسة كلّها، وتشير الدلائل الأولية لدى منظمة

كما دعا «إعلان الكويت» الذي صدر في 20 كانون الثاني/يناير، إلى التعاون لتعزيز قدرات البلدان العربية لمواجهة تداعيات الأزمة المالية العالمية، وللإسهام في الجهود الدولية الرامية إلى ضمان الاستقرار المالي العالمي.

أنماط البطالة

تعدّ البطالة من المصادر الرئيسة لانعدام الأمن الاقتصادي في معظم البلدان العربية، وبحسب بيانات منظمة العمل العربية كان المعدل الإجمالي لنسبة البطالة في البلدان العربية 14.4 في المائة من القوى العاملة عام 2005، بالمقارنة مع 6.3 في المائة على المستوى العالمي.¹⁰ وفيما تتفاوت معدلات البطالة المحليّة إلى درجة ملموسة بين بلد وآخر مُراوحاً بين 2 في المائة في قطر والكويت، ونحو 22 في المائة في موريتانيا، فإن البطالة في أوساط الشباب تمثل في كل الأحوال تحدياً جدياً مشتركاً في العديد من البلدان العربية.

عند النظر إلى محصلة اتجاهات البطالة في البلدان العربية، لا بد من التمييز بين فئة الدخل المرتفع، باستثناء العربية السعودية، وفئات الدخل الأخرى. فبلدان الدخل المرتفع العربية لم تشهد معدلات عاليةً للبطالة نظراً إلى طبيعة اقتصاداتها النفطية بالدرجة الأولى، ورغم اعتمادها الكبير على العمالة الوافدة. وتفيد بيانات منظمة العمل العربية أن معدل البطالة في الفئة الأخيرة كان يراوح بين 1.7 في المائة من القوى العاملة في أدنى مستوياته في الكويت، و3.4 في المائة في أعلى المستويات في البحرين. وتقع بينهما قطر (2 في المائة) والإمارات (2.3 في المائة). إلا أن الضغوط الناشئة في أسواق العمل في تلك البلدان تشير إلى أن مشكلات البطالة الجدية في أوساط المواطنين قد تغدو تحدياً رئيساً في القريب العاجل. ويقابل هذه المعدلات المتدنية المعدّل الذي يقدر بنحو 6.1 في المائة في العام 2005 في السعودية حيث يمثل تحدياً قائماً بالفعل للأمن الاقتصادي.¹¹

راوح متوسط معدل البطالة في البلدان العربية في ثمانينات القرن الماضي بين مستوى عال بلغ 16.5 في المائة في الجزائر ومستوى متدنٍ بلغ 4.8 في المائة في سورية، المعدل التالي من حيث الارتفاع كان في المغرب (14.2 في المائة)، تليه تونس (13.6 في المائة)، ثم مصر (7.6 في المائة)، ثم الأردن (6.2 في المائة). وكان متوسط معدّل البطالة المثقل

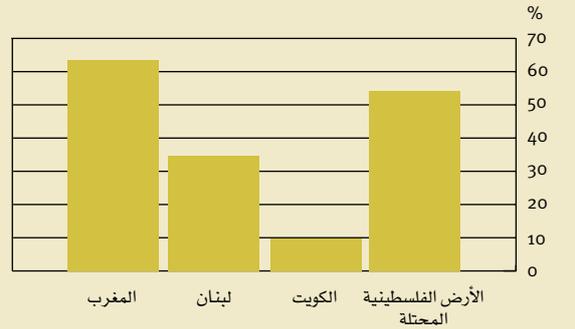
العمل العربية إلى أن متوسط معدل البطالة المثقل قد ارتفع في العام 2005 إلى 15.5 في المائة¹²، أي بنسبة واحد في المائة من متوسطه في التسعينات.

وفي الفترة الممتدة بين 1980 و2002، (وهي السنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات)، راح معدل الارتفاع السنوي في مجال البطالة بين 6.6 في المائة كحد أعلى في الأردن و0.8 في المائة كحد أدنى في تونس. ووصل معدل اتساع البطالة إلى 2.8 في المائة في الجزائر، تليها سورية (2.4 في المائة)، ومصر (2.2 في المائة). وبالنسبة إلى البلدان العربية ككل، (وباستخدام عدد العاطلين عن العمل في العام 2005)، وصل المعدل المثقل للارتفاع إلى نحو 1.8 في المائة¹³، ما يدعو إلى القلق خصوصاً إذا أخذنا بالحسبان أن البلدان العربية ستحتاج، بحلول العام 2020، إلى 51 مليون فرصة عمل جديدة.¹⁴

إن العدد الأكبر من فرص العمل والوظائف المطلوبة هو لاستيعاب الشباب الداخلين إلى سوق العمل والذين سيواجهون مستقبلاً قاتماً في حال لم يتوافر لهم مجال العمل. وتدل تقديرات منظمة العمل العربية للعام 2006/2005 على التباين في معدلات البطالة بين الشباب في المنطقة. فبحسب الشكل (5-6)، تبلغ هذه المعدلات حدها الأعلى في الجزائر (46 في المائة)، والأدنى في الإمارات العربية المتحدة (6.3 في المائة). وباستثناء الدولة الأخيرة، فإن البلدان ذات الدخل المرتفع تشهد معدلات بطالة تفوق 10 في المائة في أوساط الشباب: البحرين (21 في المائة)، والسعودية (26 في المائة)، وقطر (17 في المائة)، والكويت (23 في المائة). وسجلت معدلات بطالة عالية نسبياً بين الشباب في فئة البلدان العربية المتوسطة الدخل: الأردن (39 في المائة)، وتونس (27 في المائة)، وسورية (20 في المائة)، وعمان (20 في المائة)، ولبنان (21 في المائة)، وليبيا (27 في المائة)، ومصر (26 في المائة)، والمغرب (16 في المائة). وتشهد البلدان المنخفضة الدخل كذلك معدلات عالية نسبياً: اليمن (29 في المائة)، والسودان (41 في المائة)، وجيبوتي (38 في المائة)، وموريتانيا (44 في المائة).¹⁵ وعلى العموم بلغ معدل البطالة بين الشباب في البلدان العربية في العام 2006/2005 المعدل العالمي، أي 30 في المائة بالمقارنة مع 14 في المائة.

والبطالة في البلدان العربية وإن كانت تؤثر في الشباب بشكل عام، فإن الإناث هن الأكثر

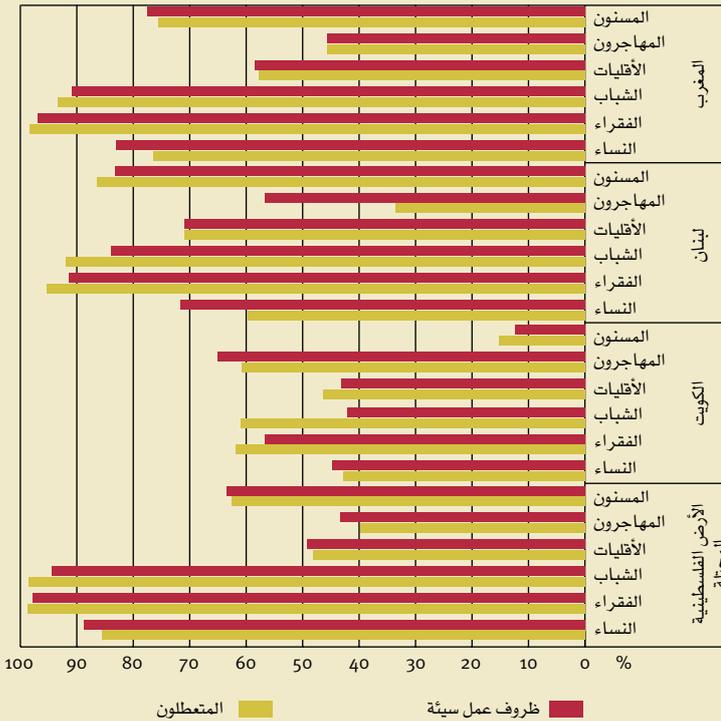
1) هل يوجد عاطل عن العمل من أفراد عائلتك يبحث عن عمل؟



مع أخذ متوسط حجم الأسرة بالاعتبار، تشير إجابات الإيجاب عن السؤال الأول إلى أن معدلات البطالة تراوح بين 30-35 في المائة في المغرب والأرض الفلسطينية المحتلة، و15-20 في المائة في لبنان.

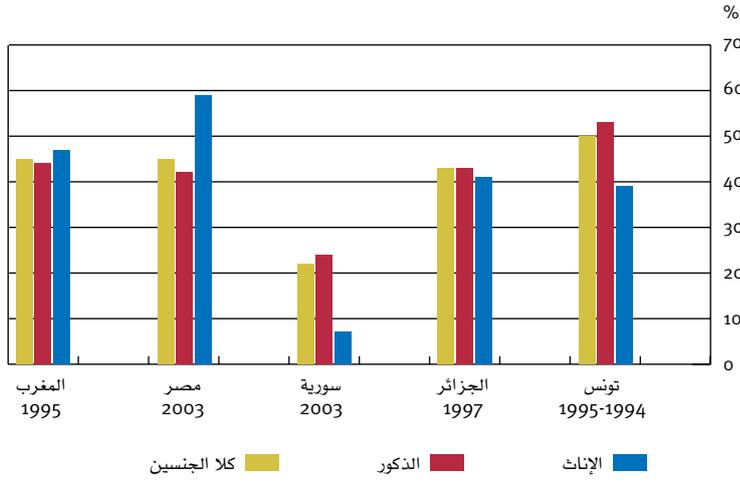
1) هل تصيب البطالة فئات مجتمعية معينة دون الأخرى؟

2) أي الفئات تعاني أسوأ شروط العمل عند توظيفها؟



في معرض الإجابة عن السؤال الثاني حول التمييز ضد فئات معينة في سوق العمل، أعرب المستجيبون عن اعتقادهم أن الفقراء، والشباب، والمسنين، والنساء هم الذين يواجهون العقبات الأكبر، وأن الشباب هم الذين يعانونها أكثر من غيرهم. وحيث إن الفقر هو من نتائج البطالة ومن مسبباتها أيضاً وحيث إن فئة الفقراء تضم الفئات الأخرى أيضاً، فإن المازق الذي يواجهه الشباب هو الأكثر حدة وتأزماً.

وتظهر الإجابات عن السؤال الثالث في أغلب الحالات ترابطاً وثيقاً بين التمييز وظروف العمل السيئة. وتكشف الإجابات أن الفئات التي تواجه أسوأ شروط عمل هي الشباب في الكويت، والمهاجرون في لبنان والنساء في المغرب.



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2007.

يستطيعون العثور على عمل دائم. ولهذا السبب، فإن تعريفات البطالة التي تنطبق على العالم النامي قد لا تنطبق على البلدان العربية، حيث تكفي بضع ساعات من العمل في الأسبوع لشطب اسم الشخص من سجل العاطلين عن العمل. من هنا، فإن من المفيد عند دراسة أوضاع العمالة غير المستقرّة في المنطقة أن تؤخذ بالحسبان البيانات، برغم قلتها، عن نسبة وحجم العمالة في القطاع غير النظامي، حيث يفتقر العاملون إلى عقود الاستخدام والفوائد المتأثية من العمل. وتشير أحدث الأرقام المتاحة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن في تونس والجزائر ومصر والمغرب قطاعاً عريضاً من العمالة غير النظامية يضم ما بين 40 و50 في المائة من العمالة غير الزراعية. أكثرية العاملين في هذا القطاع هم من النساء في مصر والمغرب، ومن الرجال في تونس والجزائر وسورية.

تُفسّر اتجاهات العمالة المتدنية في البلدان العربية استناداً إلى ثلاثة عوامل أساسية: أولاً، الانكماش الذي أصاب القطاع العام الواسع الذي يستخدم أكثر من ثلث القوى العاملة في ظل الإصلاحات الهيكلية؛ ثانياً، صغر حجم القطاع الخاص، وتواضع أدائه، وضعف قدرته على خلق فرص العمل؛ ثالثاً، نوعية وأشكال التعليم الشائع الذي لا يركّز، عموماً، على المهارات التقنية والمهنية المطلوبة. وفي هذا السياق يكتسب إيجاد الوظائف، خصوصاً للشباب، أهمية قصوى في تلك البلدان، وتحديدًا متى أخذنا بعين الاعتبار

تضرراً. فمعدلات البطالة بين الشباب العربيات أعلى منها بين الشبان العرب، وهي من المعدلات العليا في العالم أجمع. وتظهر بيانات منظمة العمل العربية للعام 2005 أن معدل البطالة في أوساط الشبان يقارب 25 في المائة من القوى العاملة من الذكور بينما يصل المعدل بالنسبة إلى الشابات إلى 31.2 في المائة من القوى العاملة من الإناث. ويصل معدل البطالة بين الشابات العربيات حده الأعلى في الأردن ويقدر بنحو 59 في المائة (مقارنةً بنحو 35 في المائة للشبان) والحد الأدنى في الإمارات الذي يقدر بنحو 5.7 في المائة (مقارنةً بنحو 6.4 في المائة للشبان). غير أن ثمة عدداً قليلاً من الاستثناءات يكون فيها معدل البطالة بين الشابات أقل منه بين الشبان. فوفقاً لبيانات منظمة العمل العربية تشمل هذه الاستثناءات كلاً من البحرين (المعدل للشابات 18 في المائة؛ وللشبان 28 في المائة)؛ وتونس (20 في المائة مقابل 29 في المائة)؛ وموريتانيا (41 في المائة مقابل 49 في المائة)؛ واليمن، حيث يتساوى المعدلان للجنسين (14 في المائة لكليهما).¹⁶

يظهر واقع التمييز ضد المرأة في سوق العمل واضحاً من خلال المصاعب الجمّة التي تواجه الشابات والمتعلّمات في هذا المجال، ومن خلال تركّز نسبة عالية من النساء في القطاع الزراعي المتدني الأجر، وفي وظائف من دون ضمان اجتماعي أو أية فوائد إضافية. الواقع أن المنطقة العربية هي المنطقة الوحيدة في العالم التي تزايدت فيها أعداد النساء العاملات في القطاع الزراعي؛ وتفيد منظمة العمل الدولية بأن هذه الأعداد ازدادت بنسبة بسيطة في الفترة ما بين العامين 1997 و2007 من 31.2 في المائة إلى 32.6 في المائة في بلدان المغرب العربي، ومن 28.4 في المائة إلى 31 في المائة في بلدان المشرق العربي، بينما هبطت نسبة الاستخدام في الصناعة من 19.1 في المائة إلى 15.2 في المائة في المغرب، ومن 20.0 في المائة إلى 18.8 في المائة في المشرق. وتؤكد معدلات البطالة بين النساء ما هو أبعد من إخفاق الاقتصادات العربية عموماً في إيجاد فرص عمل جديدة، فهي تشير إلى منظومة من التحيزات الاجتماعية المتأصلة ضد توظيف النساء.

إن مستويات البطالة، وهي مدعاة للقلق بحد ذاتها، ربما لا تعطي صورة كاملة عن جدية هذه المشكلة في البلدان التي قد يلجأ فيها المواطنون إلى أية وسيلة للحصول على لقمة العيش عندما لا

قارب معدل البطالة في أوساط الشبان 25 في المائة في العام 2005

يتّضح واقع التمييز ضد المرأة في سوق العمل

وتتجلى هذه الكلفة بصورة واضحة عبر ما تؤدّي إليه من انعدام الأمن الشخصي، وعزل الشباب العاطلين عن العمل، وهو عزلٌ سرعان ما يتجسّد في حركات الاحتجاج، وصولاً الى التطرّف في بعض الأحيان، ما قد يفضي في نهاية المطاف إلى تفويض الأمن المجتمعيّ بأسره.

ديناميات الفقر واللامساواة في غمرة نموّ غير مستقرّ

عند النظر في العلاقة بين البطالة والفقر في البلدان العربية علينا أن ندرك أن الحصول على الوظيفة لا يعني التحرّر من الفقر. وبرغم التفاوت في درجات الفصل بين بلد عربي وآخر يبقى هذا الأمر واقعاً في حالات عديدة حيث لا يعني حصول المرء على العمل أنّه صار قادراً على تلبية حاجاته الأساسية. ومهما كانت طبيعة المعايير المستخدمة لقياس الفقر، فإن البيانات المتوافرة عن كل بلد تشير إلى أن عدد الفقراء يتجاوز عدد العاطلين عن العمل بنسبةٍ معيّنة. وحتى عندما يشكل العاطلون عن العمل جانباً كبيراً ممن يعيلون العائلات الفقيرة، كما هي الحال في الأردن (21.5 في المائة)، واليمن (24.9 في المائة)، فإن أغلب العائلات غير الآمنة اقتصادياً في كلا البلدين إنما يعيلها أشخاص عاملون (هبة الليثي، بالإنجليزية، ورقة خلفية للتقرير).

ويمكن قياس عدم الاستقرار الاقتصادي الملازم للفقر من منظورين: الأول هو فقر الدخل الذي يحدد مستوى رفاه الأفراد على أساس دخلهم (يُعرف فيه رفاه الفرد بما يتوافر له من سلع وخدمات وذلك بناءً على الإنفاق الاستهلاكي الحقيقي للفرد)؛ والثاني هو الفقر البشري الذي يذهب إلى ما هو أبعد من الناتج المحلي الإجمالي ليشمل مفهوماً أوسع للرفاه (يعرف فيه رفاه الفرد بما يحصل عليه من دخل، وبأبعاد حياتية أخرى ذات قيمة مثل التعليم والصحة والحرية السياسية). وفيما يظلّ فقر الدخل هو المقياس المعتمد أكثر من سواه لدى واضعي السياسات في كل أنحاء العالم، فإن استخدام الفقر البشري وما يتعلق به من مؤشرات التنمية البشرية يعطي صورة أكثر شمولاً عن العلاقة المركّبة المتعدّدة الجوانب بين الدخل ومستوى الرفاه.

فقر الدخل

إن مقارنة فقر الدخل هي المقاربة المتنبّاة على أوسع نطاق في وضع السياسات ورسم مساراتها،

أن البطالة المقنّعة تعمّق من هذا التحديّ إلى حدّ كبير. وقلما يكون الانتقال من المدرسة إلى سوق العمل أمراً يسيراً نتيجةً لنقص الوظائف وعدم الموازنة بين المهارات التي اكتسبها الخريجون ومتطلّبات سوق العمل. ومن نتائج ذلك أن نحو 40 في المائة من خريجي المدارس الثانوية والجامعات ممن هم في الفئة العمرية 15-25 سنةً لا يجدون فرصاً في سوق العمل، ما يفاقم انتشار البطالة حتى بين المتعلمين.

غير أن قطاعاً سكانيّاً من الشباب بهذا الحجم يمثل كذلك آفاقاً رحبة من الفرص المفتوحة أمام البلدان العربية، وإن في إطارٍ زمنيّ محدد، ويجسد «نعمةً ديمغرافية» تمهد السبيل لهذه الجماعات للتحوّل إلى قوى عاملة فتيّة ملتزمة، ناشطة اقتصادياً، وتتمتع بالعافية وبمستوى محدود من مسؤوليّات الإغالة، وبالقدرة على تحصيل الدخل والأدخار والاستثمار.

ولكي يتحقّق ذلك، ينبغي أن يتحوّل تركيز التوجّهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية نحو حشد الطاقات الكامنة لدى تلك القوى العاملة. وهو ما لا يحدث الآن بالسرعة الكافية. وكما توضح دراسات عدّة يجب أن تركز سياسات الدولة على إعادة هيكلة النظام التربوي التعليمي من أجل سد فجوات المهارة، والتجاوب مع مؤشرات سوق العمل، وتحفيز القدرات المعرفية الملائمة للفرص المتاحة في الاقتصاد على الصعيدين الإقليمي والعالمي.¹⁷ ويجب أن يتم تحويل المدخرات الوطنية بكفاءة وفاعلية إلى استثمارات واسعة لتطوير المرافق الصحية والسكنية وتعزيز سوق العمل لتلبية احتياجات هذه القوة العاملة الفتية وتزويدها بالتسهيلات الكفيلة بزيادة الإنتاجية. ومن المطلوب بذل جهود خاصة لإزالة العوائق الاجتماعية الراسخة التي تعوق دخول المرأة إلى وظائف ذات إنتاجية عالية. وفي العديد من حالات التحوّل في السياسات المطروحة هنا، تبرز الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأفضل الخيارات لحشد الموارد، ونقل المهارات، وخلق وظائف جديدة. ومن ثمّ، إنّ تطوير البيئة المؤسسية اللازمة لقيام قطاع خاص قابل للحياة، قائم على المشروعات التجارية الصغيرة والمتوسطة، إضافةً إلى الأعمال المستقلة، يمثّل مكوّناً أساسياً في هذه المعادلة.

أن كلفة الامتناع عن سلوك هذا السبيل ستكون باهظةً تؤدّي الى ضغوط خطيرة على قاعدة الموارد الطبيعية والاقتصادية تمارسها فئات واسعة غير راضية وغير منتجة من السكّان.

يجب التركيز على إعادة هيكلة النظام التربوي التعليمي من أجل سدّ فجوات المهارة، والتجاوب مع مؤشرات سوق العمل

لا يعني الحصول على وظيفة التحرر من الفقر

مدى فقر الدخل - مقارنة بين مناطق العالم، 1981-2005
(النسبة المئوية لمن يعيشون على أقل من دولارين يوميًا)

المنطقة	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005
شرق آسيا والمحيط الهادي	92.60	88.50	81.60	79.80	75.80	64.10	61.80	51.90	38.70
مع الصين	97.80	92.90	83.70	84.60	78.60	65.10	61.40	51.20	36.30
شرق أوروبا وآسيا الوسطى	8.30	6.50	5.60	6.90	10.30	11.90	14.30	12.00	8.90
أمريكا اللاتينية وجزر الكاريبي	22.50	25.30	23.30	19.70	19.30	21.80	21.40	21.70	16.60
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	26.70	23.10	22.70	19.70	19.80	20.20	19.00	17.60	16.90
جنوب آسيا	86.50	84.80	83.90	82.70	79.70	79.90	77.20	77.10	73.90
مع الهند	86.60	84.80	83.80	82.60	81.70	79.80	78.40	77.50	75.60
أفريقيا جنوب الصحراء	74.00	75.70	74.20	76.20	76.00	77.90	77.60	75.60	73.00
المجموع	69.20	67.40	64.20	63.20	61.50	58.20	57.10	53.30	47.00
البلدان العربية (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بلا إيران)	32.00	28.52	26.51	22.45	24.42	24.59	23.23	20.80	20.37

المصدر: Chen and Ravallion 2008.

ملاحظة: تغطي البيانات الكلية عن البلدان العربية كلاً من الأردن وتونس والجزائر وجيبوتي ومصر والمغرب واليمن.

مدى الفقر (المدقق) قياساً إلى الحدود الدنيا لخط الفقر الوطني
(1999-2000 و 2006-2000)

البلد	سنة المسح	تواتر الفقر (%)	المعدل بين السكان 2000-1995 (مليون)	تقدير عدد الفقراء (مليون)	سنة المسح	تواتر الفقر (%)	المعدل بين السكان 2000-1995 (مليون)	تقدير عدد الفقراء (مليون)
لبنان	1997	10.00	3.60	0.40	2005	7.97	3.90	0.30
مصر	1999	16.70	63.60	10.60	2005	19.60	69.70	13.70
الأردن	1997	15.00	4.60	0.70	2002	14.20	5.20	0.70
سورية	1997	14.30	15.60	2.20	2004	11.40	17.70	2.10
الجزائر	1995	14.10	29.40	4.10	2000	12.10	31.70	3.80
المغرب	1991	13.10	27.90	3.70	1999	19.00	29.70	5.60
تونس	1995	8.10	9.30	0.80	2000	4.10	9.80	0.40
بلدان الدخل المتوسط		14.60	153.90	22.40		15.90	167.60	26.60
موريتانيا	1996	50.00	2.40	1.20	2000	46.00	2.80	1.30
اليمن	1998	40.10	16.90	6.80	2006	34.80	19.60	6.80
بلدان الدخل المنخفض		41.40	19.20	8.00		36.20	22.40	8.10
المجموع		17.60	173.10	30.40		18.30	190.00	34.70

المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات البنك الدولي 2007، 2008 (بالإنجليزية).
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2005، 2007، 2008. (انظر المراجع الإحصائية).

والمقياس الأوسع استخداماً لتحديد الفقر في نطاق هذه المقاربة يعتمد النسبة العددية، أي إجمالي نسبة السكان التي تعيش دون مستوى معيشي متفق عليه اصطلاحاً على تعريفه بخط الفقر. من هنا، فإن النسبة العددية هي معيار لقياس انتشار الفقر أو المدى الذي بلغه في مجتمع معين، ويمكن اعتماده مقياساً واضحاً نسبياً لعدم الاستقرار الاقتصادي. وقد أشاع البنك الدولي استخدام خطوط الفقر الدولية التي تعتمد على دخل يعادل دولاراً أو دولارين للفرد يومياً. ويقارن الجدول 4-5 نتائج تطبيق مقياس الدولارين يومياً في المنطقة العربية وأقاليم نامية أخرى. بالرغم من اختلاف مستويات الدخل، وتقلب النمو الحقيقي للفرد وارتفاع معدلات البطالة في البلدان العربية، تُعدُّ درجة فقر الدخل فيها على العموم منخفضة نسبياً. ففي العام 2005، كان نحو 20.37 في المائة من السكان العرب يعيشون تحت خط الفقر الدولي المحدد بدولارين يومياً.

تُعدُّ درجة فقر الدخل في المنطقة منخفضة نسبياً

عدد الفقراء (بالمليون)	السكان (بالمليون)	نسبة الفقر	خط الفقر	سنة المسح	
29.80	72.80	40.93	على أساس 2.7 دولار يومياً	5/2004	مصر
5.50	18.30	30.10	خط الفقر الوطني الأعلى	4/2003	سورية
1.10	4.00	28.60	خط الفقر الوطني الأعلى	5/2004	لبنان
0.60	5.50	11.33	على أساس 2.7 دولار يومياً	2006	الأردن
11.30	28.40	39.65	على أساس 2.7 دولار يومياً	2000	المغرب
2.30	9.56	23.76	على أساس 2.7 دولار يومياً	2000	تونس
50.60	138.56	36.52			بلدان الدخل المتوسط
12.60	21.10	59.95	على أساس 2.43 دولار يومياً	2005	اليمن
0.40	0.76	52.60	على أساس 2.43 دولار يومياً	2002	جيبوتي
1.30	2.50	53.95	على أساس 2.43 دولار يومياً	2000	موريتانيا
14.40	24.36	59.10			بلدان الدخل المنخفض
65.00	162.92	39.90			الإجمالي

المصدر: البنك الدولي 2008 (بالإنجليزية).

نسبة فئة الدخل من سكان الريف (%)	نسبة سكان الريف من الإجمالي (%)	سكان الريف (مليون)	فئة الدخل (عدد البلدان)
30.10	61.80	39.10	المنخفض (4)
64.00	47.60	83.20	المتوسط المنخفض (6)*
1.60	16.90	2.10	المتوسط المرتفع (3)
4.30	17.60	5.60	المرتفع (5)
100.00	46.30	130.00	المجموع (18)

المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2007.

* تمثل مصر أغلبية سكان الأرياف في فئة الدخل المتوسط المنخفض، بنسبة تبلغ 50 في المائة من إجمالي السكان.

استخدمت كل تقديرات الفقر في هذه المقارنة الإنفاق النقدي كميّار للرفاه. واستُعدت بلدان مثل السودان التي طُبقت الاستطلاعات فيها قياسات غير نقدية. ثانياً، استُخلصت كل تقديرات الفقر من معطيات تقييمية أشرف على جمعها إما البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وطُبقت فيها المنهجية نفسها بصورة ثابتة. ثالثاً، وضع كل تقارير البلدان فريق استشاري واحد قام باستخدام منهجية واحدة مشتركة: أ) تقدير خط الفقر الوطني على أساس كلفة الغذاء والحاجات الأساسية الأخرى غير الغذائية؛ ب) أخذ فرق الأسعار بين بلد وآخر بالاعتبار؛ ج) تفصيل الاحتياجات بحسب الفئة العمرية بشكل منهجي؛ د) أخذ اقتصاد الحجم الإنتاجي بالاعتبار.

ويبين الجدول 5-5 أن نسبة الفقر المدقع بين العامين 2000 و2005 قد بلغت 18.3 في المائة، وهي أعلى قليلاً من النسبة في تسعينات القرن الماضي (17.6 في المائة). والأهم من ذلك أن نسبة الفقر المدقع في البلدان المنخفضة الدخل تبلغ ضعفي النسبة في البلدان المتوسطة الدخل (36.2 في المائة و15.9 في المائة على التوالي).

ويُسلّل، لأغراض هذا التحليل، أن تطبيق خط الفقر الدولي المعادل لدولارين في اليوم، وخط الفقر الوطني الأدنى، على التوالي، يعطي صورة متطابقة نسبياً عن مستوى الفقر المدقع في المنطقة.

وإذا كانت هذه هي صورة الفقر المدقع في البلدان العربية عند الخط الأدنى للفقر يصبح من المعقول أن نتوقع أن نسبة مئوية مرتفعة من السكان تعيش عند خط الفقر الأعلى أو تحته. والواقع أن نسبة الفقر الكلية، وفق هذا الخط، تراوح بين 28.6 في المائة في لبنان و30 في المائة في سورية في حدها الأدنى ونحو 59.9 في المائة في حدها الأعلى في اليمن، بينما تصل في مصر إلى نحو 40.9 في المائة. وما دامت البلدان التي جرى تحليلها في الجدول 5-6 تمثل 65 في المائة من إجمالي السكان العرب، فإن من المعقول أن نتكهن بأن النسبة الكلية لمعدلات الفقر في مستوى الخط الأعلى ستكون في حدود 39.9 في المائة. وبموجب هذا المقياس يمكن أن نقدر أن هناك 65 مليون فقير عربي، أي ما يقارب ضعف العدد الإجمالي الذي يتضمنه الجدولان 4-5 و5-5 للذات يقيسان الفقر بموجب خط الفقر الدولي المساوي لدولارين في اليوم، وخط الفقر الوطني الأدنى على التوالي.

وبما أنّ هذا التقدير يستند إلى الأرقام الخاصة بالأردن وتونس وجيبوتي ومصر والمغرب واليمن، التي يمثل سكانها 63 في المائة من مجمل السكان في البلدان العربية التي لا يدور فيها النزاع، فيمكن القول إن نحو 34.6 مليون عربي كانوا في العام 2005 يعيشون دون خط الفقر في تلك البلدان.

إن التقديرات الأنفة الذكر تعكس درجة الفقر وفق خط الفقر الدولي، ويمكن أيضاً أن تؤخذ بالاعتبار شرائح السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الوطني بعبئاته الأكثر انخفاضاً (أي خط الفقر الأدنى) من خط الفقر الدولي.

يتضمّن الجدول 5-5 مقارنة بين معدلات الفقر المدقع واتجاهاته في تسعة بلدان عربية على أساس خطوط الفقر الوطنية الدنيا. أولاً،

نحو 34.6 مليون عربي
كانوا يعيشون دون خط
الفقر في العام 2005

تواتر الفقر البشري في 18 بلدًا عربيًا، 2006

الجدول 5-8

فئة الدخل عدد البلدان	قيمة دليل الفقر البشري	(%) احتمال أن لا يعيش المرء حتى سن الأربعين	(%) نسبة الأمية بين البالغين (15 سنة فأكثر)	(%) نسبة السكان الذين لا يحصلون على مياه آمنة	(%) نسبة الأطفال الناقصي الوزن بالنسبة لأعمارهم
المنخفض (4)	35.00	22.80	40.50	31.70	42.10
المتوسط المنخفض (7)	20.40	7.20	28.90	8.30	6.80
المتوسط المرتفع (3)	12.00	5.00	11.00	18.00	8.00
المرتفع (4)	11.70	5.10	14.70	8.20	13.70
المجموع (81)	22.30	10.40	29.10	13.90	15.40

المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2007.

ملاحظة: بنيت قيم دليل الفقر البشري الواردة في هذا الفصل على قيم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعدلة للعام 2009.

إن فقر الدخل وما يرافقه من عدم الاستقرار هو أكثر انتشارًا في أوساط أهل الريف

للتعبير عن حرمان المرء من القدرات والفرص، باستخدام «دليل الفقر البشري». هذا الدليل، وهو مجموعة مركبة من المعايير، قوامه ثلاثة مكونات: (أ) طول العمر، (ب) المعرفة، (ج) مستوى المعيشة. المكون الأول يتعلق باحتمالات البقاء على قيد الحياة ويقاس بنسبة السكان الذين لا يتوقع أن يبلغوا الأربعين من العمر؛ المكون الثاني يشير إلى عدم إلمام المرء بالقراءة وأساليب التواصل، ويقاس بمعدل الأمية بين البالغين؛ أما المكون الثالث فهو قيمة مركبة تقاس بنسبة السكان الذين لا يحصلون على المياه النظيفة، ونسبة الأطفال ناقصي الوزن ممن هم دون الخامسة من العمر. وبموجب دليل الفقر البشري تصنّف البلدان التي تحصل على أقل من 10 في

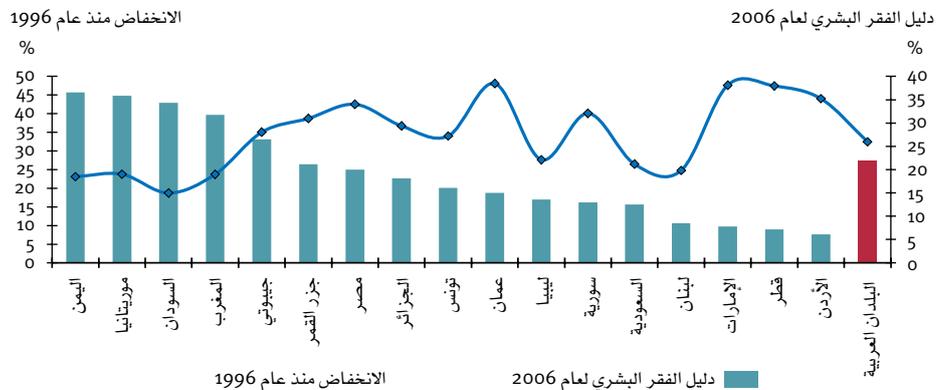
وكما هو متوقع فإن فقر الدخل وما يرافقه من عدم الاستقرار هو الأكثر انتشارًا في أوساط أهل الريف. ويبلغ حجم سكان الأرياف في البلدان العربية الـ 18 التي تناولها التحليل في الجدول 5-8 نحو 128 مليون نسمة يتوزعون على الفئات المبيّنة في الجدول.

تتوافر الدلائل على انتشار الفقر في المناطق الريفية في ستة بلدان من فئتي الدخل المنخفض والدخل المتوسط المنخفض: الأردن وسورية ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن. وتشكّل هذه العينة الجزئية نحو 64.4 في المائة من سكان الأرياف في المنطقة. هذه الدلائل وردت مجموعةً وموجزةً في «علي» (2008) حيث بنيت تقديرات الفقر على أساس خطوط الفقر الوطنية العليا. 18 ووفقًا للسنوات التي أجريت فيها الاستطلاعات على ميزانية الأسرة، راوحت النسبة العددية للفقراء في الأرياف بين 17.8 في المائة في الأردن (2002)، و59 في المائة في موريتانيا (2004). فيما سجّلت بقية البلدان معدلات عاليةً أيضًا: 32 في المائة في سورية (2004)؛ 52 في المائة في مصر (2005)؛ و27 في المائة في المغرب (2000)؛ و64 في المائة في اليمن (2005). ومن الجوانب ذات الدلالة في كل الفترات التي أجريت فيها الاستطلاعات في البلدان الستة، أن درجة الفقر الريفي قد فاقت درجة الفقر الحضري. 19

الفقر البشري

يمكن قياس الفقر البشري، وهو مفهوم أشاع استخدامه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الشكل 5-8 مدى الفقر البشري في العام 2006 وانخفاضه (%، حسب البلد، منذ العام 1996



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1996 (بالإنجليزية)، 1998 (بالإنجليزية)، 2007.

الثالث تقريباً، وتدنت قيمته من 33 في المائة إلى 22.2 في المائة. ويعكس الشكل 5-8 الإنجازات التي حققها كل بلد وأسهمت في هذا الاتجاه الإقليمي. وكما يبيّن لنا هذا الشكل، فإن بلدان فئة الدخل المرتفع والدخل المتوسط المرتفع هي التي أنجزت الجانب الأكبر من هذا الانخفاض. ومع ذلك تظهر مقارنة البلدان العربية بالبلدان النامية الأخرى أن المجموعة الأولى كان يمكن أن تقدّم أداءً أفضل في ما يتعلق بدليل الفقر البشري بما لديها من مستوى الناتج المحلي الإجمالي ومستوى التنمية البشرية. فالإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، تحتل المرتبة 31 على دليل التنمية البشرية، غير أنها تقل بثلاثة أضعاف عن هنغاريا في مجال الفقر البشري، علماً بأن الأخيرة تحتل المرتبة 38 على «دليل التنمية البشرية». ويصحّ ذلك على أكثر البلدان العربية الأخرى ما عدا الأردن وسورية ولبنان. ويُعزى أداء البلدان العربية الضعيف نسبياً في هذا المجال مقارنةً ببلدان أخرى في وضع مماثل على «دليل التنمية البشرية» إلى معدلات الأمية المرتفعة بين البالغين فيها، وإلى حد ما، إلى ارتفاع معدلات سوء التغذية فيها بين الأطفال ممن هم دون الخامسة من العمر.

اللامساواة في الدخل

المعلومات المتوافرة عن اللامساواة في الدخل في البلدان العربية ضئيلة جداً. وتقاس اللامساواة في الدخل من خلال «مُعامل جيني»²⁰ وبين أحد عشر بلداً عربياً تتوافر فيها البيانات عن توزيع النفقات الاستهلاكية²¹ هناك سبعة فقط تتوافر فيها معلومات عن مُعامل جيني في العام 2000 أو في سنوات لاحقة. وهذه البلدان هي الأردن (0.359 في العام 2002)؛ وتونس (0.408 في العام 2000)؛ وسورية (0.375 في العام 2004)؛ ولبنان (0.360 في العام 2005)؛ ومصر (0.32 في العام 2004-2005)؛ وموريتانيا (0.391 في العام 2000)؛ واليمن (0.366 في العام 2005). ويبلغ متوسط مُعامل جيني للبلدان السبعة في العينة 0.365، ما يؤكد أن البلدان العربية تظهر درجة معتدلة من اللامساواة مقارنةً بالمعدلات العالمية، التي تدلّ أيضاً على نسبة معتدلة من اللامساواة تبلغ 0.3757 في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. ويمكن اعتبار ذلك حصيلة تراكمية لإنجازات العقد الاجتماعية في البلدان العربية منذ الاستقلال.

المائة في مرتبة متدنية على سلم الفقر البشري والبلدان التي تحصل على أكثر من 30 في المائة في مرتبة مرتفعة. أمّا النسب المئوية الواقعة بين هذين المعيارين فتشير إلى درجة ما من حالات الفقر البشري المتوسطة.

تترابط النتائج الأنفة الذكر ترابطاً وثيقاً مع تلك المستخلصة على أساس فقر الدخل: فالبلدان العربية ذات الدخل المنخفض تشهد أعلى مستويات من الفقر البشري بحيث يصل المعدل وفقاً للدليل، إلى 35 في المائة. إن إنعدام الأمن هو بمثابة انتقاص من مستويات التعليم والصحة والمعيشة يلقي ظللاً من الشك حول فاعلية أداء الدولة في ضمان حصول المواطنين على ضرورات الحياة الأساسيّة.

يؤثر الفقر البشري، بصورة خاصة، في التحاق الأطفال بالمدارس الابتدائية وبمستوى متابعتهم الدراسة بعد مرحلة التعليم الابتدائي. في مصر، تقل نسبة الأطفال الفقراء المنتظمين في المدارس الابتدائية 7 في المائة عن أقرانهم الميسورين، وتقل 12 في المائة في مرحلة الدراسة المتوسطة، و 24 في المائة في مرحلة الدراسة الثانوية. كذلك نحورع الأطفال الذين تراوح أعمارهم بين عشر سنوات وخمس عشرة سنة، في المغرب، لم يكملوا التعليم الابتدائي بسبب الفقر. وتتسرّب أعداد كبيرة من الأطفال الفقراء من المدارس لمزاولة العمل في سن مبكرة لمساعدة أهلهم. وفي هذه الحالات جميعاً يؤدي الانقطاع عن التعلّم في المدرسة دوراً أساسياً في إطالة حالة انعدام الأمن بالنسبة إلى الفقراء. تضمّ البلدان العربية التي تسجل نسبة 30 في المائة أو أكثر بمعيار دليل الفقر البشري ثلاثة بلدان من فئة الدخل المنخفض، وواحدًا من فئة الدخل المتوسط المنخفض: السودان (34 في المائة)، اليمن (36.6 في المائة)، موريتانيا (35.9 في المائة)، المغرب (31.8 في المائة). وفي كل هذه البلدان تقريباً تسجّل درجة كبيرة من فقدان الأمن في مكوّن التعليم ممثلاً بمعدل الأمية بين البالغين (بقيمة تتجاوز 30 في المائة). وإضافة إلى ذلك، يؤدي انعدام الأمن الناجم عن الافتقار إلى المياه النظيفة وتغذية الأطفال دوراً مؤثراً في السودان وموريتانيا واليمن.

إزاء الهبوط في معدلات الفقر المدقع ينخفض بمرور الوقت كذلك انعدام الأمن الناجم عن الفقر البشري. ففي الفترة ما بين العامين 1996 و1998، وفي العام 2005، انخفضت نتيجة «دليل الفقر البشري» في كل البلدان العربية بنسبة

يؤثر الفقر البشري في التحاق الأطفال بالمدارس الابتدائية

كان يمكن البلدان العربية أن تقدم أداءً أفضل في ما يتعلق بدليل الفقر البشري

- تقوية الرعاية الصحية الأولية والتوسع في تغطيتها.
- بذل المزيد لتقليص معدلات التكاثر السكاني في البلدان العربية.
- القيام باستثمارات اقتصادية في المجالات الحافلة بفرص العمل المتاحة للفقراء، وتقديم برامج التدريب المهني أثناء الخدمة للمساعدة في دمج الفقراء في سوق العمل.
- زيادة التمويل، والتخفيف من التعقيدات البيروقراطية في شبكات الأمان الاجتماعي وفي تقديم الخدمات الاجتماعية.

العواقب

- النزاعات والاحتلالات في المنطقة، وما تنطوي عليه من زيادة النفقات العسكرية على حساب الإنفاق في المجال الاجتماعي.
- إخفاق النظام التعليمي في بناء القدرات المهنية والعلمية.
- ضعف أنساق الخدمات الاجتماعية وتدني مستواها جراء غياب العناصر القيادية المناسبة، وعدم الكفاءة الإدارية، والعزوف عن تمكين الفئات المستهدفة، وعدم كفاية إجراءات التدقيق والشؤون المالية، وضآلة قاعدة التمويل والموارد البشرية، والافتقار إلى الخبرة والمهارات، والالتزام في أوساط العاملين عمومًا.
- نقص التمويل من أجل تكرار المشروعات الناجحة على نطاق أوسع.
- التوزيع غير المتوازن للاهتمام السياسي والموارد المالية بين المناطق الريفية والحضرية.
- خبرة المجتمع المدني المحدودة في تنفيذ عمليات التنمية وبرامجها.
- التمرکز البيروقراطي وغياب التنسيق في ما بين الهيئات الحكومية، وبينها وبين الأطراف الفاعلة والمؤثرة في المجتمع المدني.
- خضوع السياسات الاجتماعية لإدارة معالجة الأزمات القصيرة الأمد، بدلاً من استرشادها برؤية بعيدة النظر على المدى الطويل.

- مقارنةً بالدول النامية الأخرى، لم تتبنَّ البلدان العربية إلا في الآونة الأخيرة سياسات اجتماعية متكاملة تستهدف معالجة الفقر واللامساواة والتنمية الاقتصادية الاجتماعية، باعتبارها قضايا متداخلة ومتراطة كل الترابط. وقد سعت، وإن بصورة متأخرة، إلى تطبيق الدروس المستفادة من دراسات التنمية الحديثة التي تحبذ السياسات الاجتماعية القائمة على الاستثمار والإنتاج لا على إعادة التوزيع والاستهلاك. وهذه المقاربة لا تنتقص من تدخل الدولة في مجال الرفاه الاجتماعي، بل تطالب، إضافةً إلى ذلك، بدور أوسع للفاعليات غير الحكومية في رسم السياسات والخدمات الاجتماعية وتنفيذها.

السياسات

- تهدف السياسات ذات الأبعاد المتعددة لمعالجة انعدام الأمن الاقتصادي في العالم العربي، في آن واحد، إلى تحقيق ما يلي:
- رفع معدلات النمو الاقتصادي بحيث تتجاوز معدلات التكاثر السكاني، من أجل إحداث تأثير مباشر وإيجابي في مستويات الدخل، وإعطاء أولوية للدعم المالي للمشروعات التجارية الصغيرة الحجم، ما سيفضي إلى تحسن كبير في المستقبل الاقتصادي للفقراء.
- تمكين الفئات الاجتماعية كافة من المشاركة في مسيرة التنمية من خلال تكافؤ الفرص والتوزيع العادل للمنافع.
- استهداف الفقر في كل الإجراءات المتعلقة بالأمن الاجتماعي، والارتقاء بظروف الفقراء المعيشية عن طريق تطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية في البيئة التي يعيشون فيها.
- تيسير الانتفاع ببرامج التعليم والتربية والتوعية.
- تضيق الفجوة الجنوسية على كل الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية عن طريق تسليح المرأة بالمهارات والمعرفة والتسهيلات الائتمانية والتقانة من أجل تعزيز قدرتها على أداء ما يقع عليه خيارها من النشاطات الإنتاجية.

المصدر: El-Laithy and McAuley 2006.

على الرغم من المستويات المعتدلة للامساواة في الدخل فإن الإقصاء الاجتماعي قد تزايد

تزايد خلال العقدين الماضيين في معظم البلدان العربية. أضف إلى ذلك أن ثمة دلائل توحي أن اللامساواة في الثروة قد ازدادت سوءاً، ففي العديد من البلدان العربية يظهر جلياً، على سبيل المثال، تركّز ملكية الأرض والأصول الاقتصادية مطلقاً العنان لإثارة مشاعر الإقصاء لدى الفئات الأخرى، حتى إذا لم يتزايد الفقر المطلق بينها. ويفاقم في هذا الإقصاء اكتظاظ الأزقة المفتقرة إلى وسائل الصرف الصحي والمياه النظيفة ومرافق التسلية والتيار الكهربائي المعقول والخدمات الأخرى بالسكان الفقراء. وتتضافر هذه الأوضاع مع معدلات البطالة المرتفعة لتولّد ديناميات التهميش المنذرة بالسوء والتي تتجلى في تعاظم نسبة القاطنين في الأزقة المحيطة بالمراكز الحضرية العربية وقد بلغت هذه النسبة 42 في المائة في العام 2001.²²

من الصعب، في ظل محدودية البيانات، تحليل التغيّرات في درجة اللامساواة في الدخل في البلدان العربية ضمن إطار زمني محدّد. غير أن الدلائل التي يقدمها العقدان الماضيان تشير إلى أن نسبة اللامساواة في الدخل ارتفعت في سورية والمغرب واليمن، وانخفضت في الأردن وتونس والجزائر ومصر. أمّا البلدان اللذان شهدا الارتفاع الأكبر في هذا المجال فهما سورية واليمن، فيما شهدت الجزائر أكبر انخفاض في اللامساواة، حيث هبط معامل جيني بنسبة 13.7 في المائة في الفترة الممتدة بين العامين 1988 و1995. كما شهدت مصر انخفاضاً ملموساً في اللامساواة في غضون خمس سنوات مع وجود تغيّرات طفيفة نسبياً في البلدان الأخرى. وعلى الرغم من المستويات المعتدلة للامساواة في الدخل، فإن الإقصاء الاجتماعي قد

فجوات في السياسات المعتمدة

فإن المنطقة العربية لم تحقق تقدماً ذا قيمة على جبهة تخفيف وطأة الفقر في العقد الأول من القرن الجديد إذا اعتبرنا تسعينات القرن الماضي قاعدةً للقياس. وما زالت البلدان العربية الأقل تنمية بعيدةً كلُّ البعد عن تخفيف حدة الفقر فيها، ومن المشكوك فيه أن يستطيع أيُّ منها تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية - أي تخفيف نسبة الفقر الى النصف - بحلول العام 2015. وتنبثق هذه الفجوة، في المقام الأول، عن غياب سياسات التنمية الداعمة للفقراء، والاعتماد على سياسات اجتماعية عفا عليها الزمن.

وأخيراً، إن جهود إنشاء وتفعيل شبكات الأمان الاجتماعي، التي تُعدُّ ضرورية للتخفيف من عبء الانتكاسات الاقتصادية على الفئات الضعيفة، غير متوازنة بين مختلف فئات البلدان العربية. ويجري التمييز عادةً بين الترتيبات غير النظامية أو التقليدية، من جهة، والتي يتبادل فيها الأقارب أو أفراد العشيرة الدعم الاجتماعي والاقتصادي في حالات الضيق من جهة، وبين البرامج الرسمية، من جهة أخرى، والتي تتولاها عادةً الحكومات أو المنظمات غير الحكومية، في الأونة الأخيرة. وتقدم شبكات الأمان الاجتماعي النظامية على العموم المعونات النقدية أو العينية المباشرة، والدعم لضرورات الحياة الأساسية (وبخاصة الغذاء)، والتشغيل في مشروعات الأشغال العامة. ويشمل التعريف الموسع لشبكات الأمان الاجتماعي الضمان الاجتماعي الحديث، وبرامج التأمين الاجتماعي الشائعة في البلدان النامية. الضمان الاجتماعي «يرتبط على العموم (ولكن ليس بصورة حصرية)، بتقديم دخل للفقراء، بينما يتعلق التأمين الاجتماعي بالأدخار، وهو اكتتابي بطبيعته».²³

وتنتشر في البلدان العربية، بحكم ثقافتها العربية-الإسلامية، شبكة مترابطة مترامية الأطراف من أنساق الأمان الاجتماعي التقليدية. غير أن ضغوط الحياة الحديثة بدأت بتقويض هذه الترتيبات التقليدية بصورة مطردة.²⁴ وشرع عدد كبير من البلدان العربية بوضع ترتيبات شبه حديثة للضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي، وبدرجات متفاوتة من النجاح، وفقاً لما توفره الدولة لهذه الشبكات من الموارد العامة.

أما بلدان الدخل المرتفع فقد أقامت شبكاتٍ نظاميةً واسعةً وعميقةً نسبياً للأمان الاجتماعي دون أن تضيق بالضرورة على الترتيبات التقليدية التي كانت قائمةً قبل اكتشاف النفط. وكثيراً ما

أنماط انعدام الأمن الاقتصادي التي استعرضها هذا الفصل هي محصلة ثغرات عديدة في السياسات المعتمدة. أولاً، إن الضعف البنيوي في الاقتصادات العربية كان من النتائج الواضحة للاستمرار في الاعتماد على النمو المتقلب المدفوع بقوة النفط. واتسم النمو الاقتصادي نفسه بالتعثر والهبوط، وبموازاة ذلك كان أداء القطاعات الإنتاجية (وبخاصة التصنيع) ضعيفاً وغير تنافسي.

ثانياً، أثر نموذج النمو هذا سلباً في سوق العمل، بحيث باتت البلدان العربية تعاني أعلى معدلات البطالة في العالم أجمع. يضاف إلى ذلك، كما يبين تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004، أن هذا النموذج غير ملائم في بيئة مَعَوْلَمَة أصبحت فيها المعرفة، أكثر من رأس المال أو القوى العاملة، هي التي تشكل الركن الأكبر للقيمة المضافة في الاقتصادات التنافسية. ولم تتحرك البلدان العربية في معظمها بالسرعة اللازمة لتحسين نوعية التعليم، والارتقاء بما لديها من أصول معرفية، وتخفيف الابتكار المحلي والانتقال إلى نماذج تنموية تركز على التقانة. وبذلك غدت عاجزة عن توفير فرص عمل كافية أو مرضية، وبأجور مناسبة، لملايين العرب وجُلهم من الشباب.

ثالثاً، إن درجة الفقر، الذي يُعرّف بأنه نصيب السكان تحت خطوط الفقر الوطني العليا، هي أعلى بكثير من المستوى الذي يعكسه استخدام خط الفقر الدولي المعادل لدولارين في اليوم، أو خطوط الفقر الوطني الدنيا. ومع أن هذا الفصل قد درس الآثار الناجمة عن استخدام خطوط الفقر العليا في تسعة بلدان عربية فإن من المعقول، من خلال تفحص البيانات، أن نتكهن بأن النسبة الكلية للمعدلات هي في حدود 39.9 في المائة. ويمكن، من ثَمَّ، أن نخلص إلى أن الفقر في البلدان العربية ظاهرة أكثر بروزاً وجلاءً مما يُفترض في العادة، على الرغم من المعدلات المرتفعة نسبياً للإنفاق الفردي في تلك البلدان. ولذلك تفسير بسيط: فالقطاع الأكبر من الفقراء يتركز في بلدان مثل السودان وسورية والصومال والعراق ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن، وهي ذات أحجام سكانية مرتفعة نسبياً ومستويات منخفضة من معدل الإنفاق الفردي.

وبصرف النظر عن خط الفقر الذي يقع عليه الاختيار (سواء أوطنياً كان أم عالمياً)

أنماط انعدام
الأمن الاقتصادي هي
محصلة فجوات عديدة
في السياسات المعتمدة

ضغوط الحياة الحديثة
بدأت بتقويض شبكات
الأمان الاجتماعي
التقليدية بصورة مطردة

الأدوات التقليدية في سياسة مكافحة الفقر لا تناسب حالات الفقر الواسع والمنتشر

الماهرة. وغالبًا ما يتحرك مثل هذه الاقتصادات في دائرة مغلقة يتضاخر فيها التكاثر السكاني والتدهور البيئي واستنزاف الموارد الطبيعية ليفضي ذلك كله، في نهاية المطاف، إلى زعزعة النظام الاجتماعي والسياسي. غير أن اكتشاف النفط وإنتاجه في كل من السودان واليمن، مع ما ترتب على ذلك من زيادة في عائدات النفط، قد أفسح مجالاً ولو محدوداً للخروج من هذه الدائرة المفرغة. إلا أن هذا المجال، مع الأسف، لم يتم استغلاله كاملاً حتى الآن.

خاتمة

أوضح هذا الفصل أن الاعتماد الزائد على عائدات النفط قد أضعف هيكل الاقتصادات العربية وتركها عرضة لتقلبات الأسواق العالمية. من هنا اتخذ النمو الاقتصادي مساراً متعرجاً إلى حد كبير خلال العقود الثلاثة الماضية، كما اتسم بالانخفاض النسبي من حيث حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وفي موازاة ذلك، تدنى مستوى الأداء في القطاعات الإنتاجية (وبخاصة في مجال التصنيع) حتى مستوى التصنيع في البلدان العربية أقل مما كان عليه قبل أربعة عقود. وبالنسبة إلى البلدان المنتجة للنفط، يشكّل الإنكماش الاقتصادي العالمي الراهن خطراً على الأنماط الجديدة المنفتحة التي استحدثت في مجالات الاستثمار والتجارة، وكذلك في مشروعات التنمية المحلية التي كانت الآمال معلقة عليها لتحقيق النمو المستدام.

كما ترك التوسع الاقتصادي المرتكز على عائدات النفط آثاراً سلبية في سوق العمل، ذلك أن بعض البلدان العربية يشهد الآن أعلى معدل للبطالة (وبخاصة بين الشباب) في العالم أجمع، مع ما يسببه ذلك من تداعيات خطيرة على أمن الإنسان. وعلى الرغم من أن الفقر لا يمثل تحدياً خطيراً في المنطقة العربية، كما هي الحال في بعض البلدان النامية الأخرى، فإن البلدان العربية الأقل نمواً ما زالت متخلفة عن ركب البلدان العربية الأخرى التي أخفقت، هي الأخرى، كمجموعة، في تحقيق إنجازات على صعيد تخفيض الفقر منذ العام 1990. وتكشف هذه الاتجاهات، بمجملها، مواطن الضعف الاقتصادي الكبير، وانعدام الأمن المزمّن في سوق العمل، والإقصاء الاجتماعي المتعاظم للفئات الضعيفة.

تجري مراجعة تلك الترتيبات بقصد الارتقاء بمستوى الكفاءة والتغطية فيها، وتشابه شبكات الأمان النظامية في نطاق عملها²⁵ فهي تقدم الدعم للأرامل، والمطلقات، والمرضى، والمستئين، والنساء غير العاملات وغير المتزوجات، وأسرى السجناء، والطلاب.

وتوجز إحدى الدراسات (عبد الصمد وزيدان 2008)،²⁶ نواحي القصور في شبكات الأمان الاجتماعي النظامية في بلدان الدخل المتوسط العربية، ومن بينها نقص الحماية ضد المخاطر؛ واللامساواة في معاملة الأفراد؛ ومحدودية التغطية للسكان؛ وضعف مستوى الاستفادة؛ والإدارة المكلفة وغير الكفؤة نسبياً؛ والتمويل غير المستدام.

ولا عجب أن تكون شبكات الأمان الاجتماعي النظامية في بلدان الدخل المنخفض العربية حديثة العهد، فقد أسست في اليمن، مثلاً، في العام 1996 بعد تطبيق سياسات الإصلاح الهيكلي. وتضمنت تلك الترتيبات إقامة صندوق للخدمات الاجتماعية وآخر لتشجيع الإنتاج في مجالي الزراعة وصيد الأسماك؛ وثالث للتنمية الاجتماعية؛ ومشروع للأشغال العامة؛ وبرنامج للتشغيل ومكافحة الفقر؛ وبرنامج للأمن الغذائي؛ ومبادرة خاصة للمحافظات الجنوبية.

قد تكون شبكات الأمان الاجتماعي وسيلة فعالة لمكافحة الفقر في بلدان الدخل المرتفع والمتوسط المرتفع، حيث يمثل الفقراء شريحة صغيرة نسبياً من السكان. إلا أن هذه الأدوات التقليدية في سياسة مكافحة الفقر لا تناسب حالات الفقر الواسع والمنتشر. ويرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2006) أن الفقر المعّم (أي الفقر الذي يمس أغلبية السكان) يطرح تحديات خطيرة أمام واضعي السياسات، لأنه قد يؤثر في سلوك الفاعلين الاقتصاديين وفي الأسلوب الذي تتجاوب فيه المؤسسات مع الحوافز في مجالات الاقتصاد الجزئي. كما سيحدّ بدرجة كبيرة من نطاق وفعالية السياسات المتاحة للحكومة على صعيد الاقتصاد الكلي.²⁷

وغالبًا ما يرتبط الفقر المعّم كذلك بأوضاع اقتصاديّة واسعة أخرى. فأغلبية الفقراء في البلدان العربية الأقل نمواً، على سبيل المثال، هم من سكان المناطق الريفية الذين تمثل الزراعة والنشاطات الأخرى المتدنية الإنتاج مورد الرزق الأول لهم، وحيث تكون مستويات رأس المال البشري متدنية جداً، فيما يتسارع النمو السكاني، مؤدياً إلى مضاعفة أعداد اليد العاملة غير

مستوى التصنيع في البلدان العربية أقل مما كان عليه قبل أربعة عقود

- 1 يعتمد هذا الفصل أساساً، على مساهمة خاصة قدّمها علي عبد القادر وخالد أبو إسماعيل، بناءً على دراسة وضعها باللغة الإنجليزية بعنوان «Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach» 2009. أجريت الدراسة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجامعة الدول العربية. وقدمت هبة الليثي وأحمد مصطفى كذلك مساهمةً مشكورة في هذا الفصل.
- 2 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1994 (بالإنجليزية).
- 3 صنفت البلدان من حيث فئات الدخل عام 2008 على أساس نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بالدولار الأميركي للعام 2007. ومعدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لتلك الفئات هو: الدخل المنخفض (2,152 دولارًا)، الدخل المتوسط المنخفض (5,343 دولارًا)، الدخل المتوسط المرتفع (14,045 دولارًا)، الدخل المرتفع (27,934 دولارًا).
- 4 لا يتطرق هذا الفصل إلى الأوضاع في الأرض الفلسطينية المحتلة والعراق والصومال، وذلك لعدم وجود بيانات موثوق بها عن الاتجاهات الاقتصادية فيها. غير أن الأوضاع الخاصة في هذه البلدان نوقشت في فصول أخرى من هذا التقرير.
- 5 حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالاستناد إلى قاعدة البيانات الإحصائية تجارة السلع الأساسية 2008 (UN comtrade) والبنك الدولي 2008ب (بالإنجليزية).
- 6 يبين الجدول 5-1 مُعَامِل التباين لفئات الدخل العربية كما تم جمعه اعتمادًا على بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي. وعلى هذا الأساس، يُقصد من مؤشرات التقلب أن تكون وصفيّة لا تمثيلية. وبالنسبة إلى البلدان العربية، استخدمت المعدلات الموزونة لمعامل التباين، حيث كانت الأوزان هي الحصص الحقيقية من الناتج المحلي الإجمالي عام 2007.
- 7 البنك الدولي 2006 (بالإنجليزية).
- 8 الأونكتاد 2008 (بالإنجليزية).
- 9 Islam and Chowdhury 2006.
- 10 في هذا القسم، تشير البيانات المجمّعة عن معدلات البطالة في البلدان العربية، وفق تقديرات منظمة العمل العربية، إلى جداول بيانات العمالة الإحصائية. انظر: www.alolabor.org.
- 11 وردت نتائج مماثلة في تقرير صدر أخيرًا عن البنك الدولي 2007أ (بالإنجليزية). وكانت معدلات البطالة للعام 2004: 1.9 في المائة في البحرين، 1.7 في المائة في الكويت، 2.1 في المائة في قطر، 3 في المائة في الإمارات، بينما كانت نسبة البطالة في السعودية 7 في المائة من القوى العاملة.
- 12 منظمة العمل العربية 2008.
- 13 يبلغ مُعَادِل الاتجاه الزمني في الجزائر 0.0279 (بقيمة منحنى / t-value تصل إلى 7.2، وانحراف معياري R-squared قدره 0.69). وبالنسبة إلى البلدان الأخرى، بلغ المعادل، وقيمة المنحنى، ودرجة الانحراف المعياري، على التوالي: مصر 0.0223 (0.4 / 3.9)؛ الأردن 0.0655 (0.63 / 6.2)؛ المغرب 0.0082 (0.08، 1.4)؛ سورية 0.024 (0.52 / 6.2)؛ وتونس 0.0082 (0.65 / 6.3).
- 14 انظر التفاصيل في: Ali and Abu-Ismaïl 2009. وهذا الرقم أعلى بكثيرٍ من الـ 34 مليون وظيفة الذي قدّره البنك الدولي 2007أ (بالإنجليزية).
- 15 وردت نتائج مماثلة في تقرير البنك الدولي 2007أ (بالإنجليزية)، والذي يقدر معدل البطالة في أوساط الشباب بنحو 46 في المائة في الجزائر، 54 في المائة في مصر، 66 في المائة في الأردن، 33 في المائة في المغرب، و41 في المائة في تونس.
- 16 وردت نتائج مماثلة في تقرير البنك الدولي 2007أ (بالإنجليزية).
- 17 Rouidi-Fahimi and Kent 2007.
- 18 Ali 2008.
- 19 كانت نسبة تواتر الفقر الحضري هي الأعلى في اليمن (49 في المائة من سكان المناطق الحضرية)، تليها موريتانيا وسورية (نحو 29 في المائة في كل منهما)، ثم مصر (25 في المائة)، والأردن (13 في المائة)، والمغرب (12 في المائة).
- 20 «معامل جيني» هو رقم، بين صفر وواحد، يقيس درجة انعدام المساواة في مجتمع محدّد. يمثّل الصفر فيه قَمّة المساواة في توزيع الدخل بينما يمثّل الواحد قَمّة عدم المساواة.
- 21 Ali and Abu-Ismaïl 2009.
- 22 الإسكوا 2007أ (بالإنجليزية).
- 23 انظر، علي سبيل المثال، البنك الدولي 2008أ (بالإنجليزية).
- 24 تتزايد باطراد في البلدان العربية مؤسسة الجمعيات ذات المنطلقات الدينية في مجالات الزكاة والصدقة.
- 25 الإسكوا 2005ب (بالإنجليزية).
- 26 Nasr 2001: Abdel Samad and Zeidan 2007.
- 27 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - المكتب الإقليمي لتقديم الدعم الفني للدول العربية (بالإنجليزية).