



تحديات الفقر والبطالة واللامساواة  
التي تواجه المنطقة العربية  
هل ما تزال خيارات سياسات الحكومات العربية تلائم الأوضاع المستجدة  
بعد الأزمة الاقتصادية العالمية ؟

( حزيران ٢٠٠٩ )

ورقة من اعداد شبكة المنظمات العربية ومنظمة كريستيان أيد

## حول المنظمتين:

**شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية** شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" (The Arab NGO Network for Development, ANND) شبكة إقليمية تعمل على ثلاث قضايا رئيسية في المنطقة العربية هي: سياسات التنمية، الديمقراطية والإصلاحات الاقتصادية-الاجتماعية، والعولمة والتجارة. وتضم الشبكة ٧ شبكات وطنية و ٢٧ منظمة غير حكومية من ١١ بلداً عربياً.

مكتب "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" التنفيذي

بناية الزهيري، الطابق الرابع

وطى المصيطبة، منطقة الكولا

ص.ب.: ٥٧٩٢/١٤، المزرعة: ١١٠٥-٢٠٧٠

بيروت، لبنان

هاتف: ٣٦٦ ٣١٩ ١ (٩٦١)

فاكس: ٦٣٦ ١٨١٥ ١ (٩٦١)

بريد إلكتروني: [annd@annd.org](mailto:annd@annd.org)

الموقع الشبكي: [www.annd.org](http://www.annd.org)

**كريستيان أيد** هي منظمة تصر على ان العالم يمكن ويجب ان يتغير ليصبح مكانا حيث الجميع يحيا حياة كاملة مجردة من الفقر. تعمل المنظمة على المستوى الدولي لتحقيق تغيير يؤدي الى القضاء على الفقر والى تحقيق العدالة والمساواة والكرامة والحرية للجميع، على مختلف التوجهات الدينية والعرقية ومختلف الجنسيات. تعمل المنظمة ضمن حركة عالمية من اجل العدالة الاجتماعية [www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk)

للاتصال:

لندن: PO Box ١٠٠, SE١ ٧RT

العنوان الالكتروني: [www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk)

المكتب الاعلامي:

٢٤٢١ ٧٥٢٣ ٠٢٠

٠٧٨٥٠ ٢٤٢٩٥٠

[press@christian-aid.org](mailto:press@christian-aid.org)

## الاعداد:

قام باعداد الورقة كل من كنده محمديه من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وأوليفر بيرس من منظمة كريستيان أيد

كنده محمديه: [kinda.mohamadieh@annd.org](mailto:kinda.mohamadieh@annd.org)

أوليفر بيرس: [opearce@christian-aid.org](mailto:opearce@christian-aid.org)

## شكر:

الى الاستاذ زياد عبد الصمد وبيطار موسكيني من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية جانيت سيمز، ديفيد ماكنير، وماثيو كوغلان من كريستيان أيد

**تصميم:** هاني ديب اليسير من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (بيروت):

[hani.alyassir@annd.org](mailto:hani.alyassir@annd.org)

## المحتويات:

- ملخص تنفيذي: أزمة بأبعاد متعددة؛ خطر التعرُّضية (vulnerabilities) المتفجرة والاضطرابات (insecurities) المتزايدة..... ١
- التعرُّضية (vulnerabilities) بإزاء الفقر: التحديات الرئيسية التي تواجهها المنطقة العربية.. ٢
- أدوات سياسات (Policy Tools) الحكومات في ضوء الأزمة..... ٥
- ردود الفعل حيال الأزمة تكشف انعداماً مستمراً للتنسيق وصنع شامل للسياسات (comprehensive policy making)..... ٩
- توصيات: نحو دور فعال تضطلع به البلدان العربية في حماية الفقراء والمهمشين في ضوء الأزمة..... ١١
- ملحق إحصائي..... ١٥

## 1. ملخص تنفيذي أزمة بأبعاد متعددة؛ خطر التعرضية (vulnerabilities)

### المتفجرة والاضطرابات (insecurities) المتزايدة

انفجرت الأزمة الاقتصادية والمالية عندما كانت البلدان والمواطنون يحاولون التكيف مع أسعار الغذاء والوقود المتقلبة على نحو واسع. وما بدأ أزمة في الأسواق المالية تحول إلى أزمة اقتصادية واجتماعية كاملة. وكما في مناطق العالم الأخرى، فقد شهدت المنطقة العربية تداعيات خطيرة انعكست على النشاط الاقتصادي ومعدلات أكثر ارتفاعاً للفقر والبطالة، وزيادة في الضغوط على الخدمات الاجتماعية واضطرابات اقتصادية تالية وانتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وقد كان للأزمات الاقتصادية الماضية آثار غير متناسبة وأعلى (disproportionate) على الفقراء، والأزمة الراهنة ليست لتختلف في هذا الصدد. وهذا يعني أن الضغط سيتواصل على المجتمعات التي تعيش معانات جراء تقلبات أسعار الغذاء والوقود، والتي أدت بملايين الناس إلى الوقوع في إسهار الفقر ودفعت بعشرات الألوف منهم للخروج إلى الشوارع احتجاجاً. وقد توأكب ذلك مع حقيقة أن المنطقة العربية تتأثر على نحو متزايد -وستظل كذلك- بتغير المناخ مع تأثرها بالعواقب المتلاحقة الناجمة عن انعدام الأمن الغذائي والفقر.

كما أن البلدان العربية تبدو معرضة بصورة خاصة لمرتبات سلبية نتيجة الأزمة العالمية. فبعض المكتسبات الأخيرة التي تحققت في مؤشرات التنمية البشرية تتسم بالهشاشة والضعف، إذ أنها لم تُبنى على سياسات حكومية بعيدة المدى من شأنها أن تساعد على تأمين استدامتها. علاوة على ذلك، يكثر انتشار النزاعات والاضطرابات السياسية، التي تنزع إلى أن تتدهور مع الانكماش الاقتصادي.

إن تكالب (confluence) هذه الأزمات يعرض انفجار مكامن الضعف والهشاشة عبر المنطقة، وبالتحديد الفقر والبطالة. وهذا يدعو إلى تدخل من جانب الحكومات والمعنيين الآخرين؛ ومثل هذا التدخل يجب أن يتخطى دعم مختلف المجموعات الاجتماعية المعرضة نتيجة هذه الأزمات. إذ ينبغي أن يشمل هذا التدخل إعادة النظر في الافتراضات الأساسية الكامنة وراء عمليات صنع السياسة على المستويين الوطني والإقليمي. وهكذا، يجب أن تأخذ الاستجابات حيال الأزمة الاقتصادية، إذن، الحاجة إلى معالجة الأزمات الأخرى، بما في ذلك أزمة الغذاء والتغير المناخي.

إن هذه الورقة باستخدامها مصادر ثانوية للمعلومات، فضلاً عن المعلومات الدلالية المستقاة من مسح أجرته منظمة "كريستيان أيد"<sup>1</sup> مع شركائها في كل من مصر ولبنان والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة، تلقي الضوء تحديات الفقر والبطالة اللذين تواجههما المنطقة. وهي تناقش فعالية مقاربات السياسة التي المتبناة حتى الآن، وتقتراح التوصيات في مجالات صنع السياسات الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن مجال التعاون الإقليمي.

<sup>1</sup> أنجز المسح مع الشركاء العشرين للمنظمة في المنطقة العربية. وقد غطت الأسئلة الآثار الاقتصادية الكلية (الماكروية) التي رتبها الأزمة الاقتصادية والاستجابات التي قامت بها الحكومات والشركاء أنفسهم. هذا، وتوفر الأسئلة انطباعات دلالية عن الآثار كما فهمها المحترفون في قطاع المنظمات غير الحكومية.

## II. التعرُّضية (vulnerabilities) بإزاء الفقر؛ التحديّات الرئيسيّة التي تواجهها المنطقة العربيّة

**تزايد أعداد الفقراء** شهدت المنطقة العربية انخفاضاً ملحوظاً في نسبة المواطنين الفقراء على أساس مؤشري \$1 و\$2 في اليوم منذ الثمانينيات وحتى أوائل التسعينيات. وقد اضطرب هذا الاتجاه المشجع خلال أواسط التسعينيات عندما ارتفعت معدلات الفقر مجدداً، والتي ظلّت راکدة منذ عام 2000. كان ذلك خلال فترة بدا فيها أنّ مؤشرات التنمية البشرية الإجمالية تشهد تحسّناً متواصلة (للمعلومات الإحصائية أنظر الشكل 1 في صدد مؤشرات التنمية البشرية في الملحق). فالبلدان التي عانت من النزاعات، كالعراق ولبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة، انحرقت عن اتجاهات النمو المنسجمة التي عرفها العديد من بلدان المنطقة.

**نسبة مرتفعة من السكان على عتبة الفقر (poverty threshold)** قد لا تتقارن أعداد من يعيشون الفقر المدقع في المنطقة العربية مع النسب الموجودة في أجزاء أخرى من العالم، بيد أنّ نسبة كبيرة من السكان تعيش في المنطقة العربية عند عتبة الفقر. وارتفاع خط الفقر من \$2 في اليوم إلى \$3 في اليوم قد يؤديّ إلى تضاعف عدد السكان الذين يعيشون الفقر من 45 مليون نسمة إلى 92 مليون نسمة. ففي مصر وحدها، يعيش أكثر من 70% من السكان عند عتبة \$3 في اليوم أو أقل<sup>2</sup> (للمعلومات الإحصائية، أنظر الشكلين 2 و3 حول اتجاهات الفقر وانتشاره في المنطقة العربية، الملحق).

وبالتالي، فإنّ أعداداً كبيرة من السكان سيكونون هم جدّ معرضين للفقر إذا ما عانوا انخفاضات طفيفة في دخولهم أو إذا طرأت زيادات طفيفة على أسعار السلع الأساسية، وهما أمران تكشفوا في المنطقة نتيجة سلسلة الأزمات الراهنة.

**التبعية الغذائيّة** واجهت المنطقة العربية تداعيات اقتصادية واجتماعية دراماتيكية نتيجة لأزمة ارتفاع أسعار الغذاء، بما عرض للخطر الحق في الغذاء عبر المنطقة كلها. فالبلدان العربية، باعتبارها بلدان مستوردة صافية للغذاء، فضلاً عن كونها تستورد أكثر من 50% من الغذاء المستهلك في المنطقة، تبدو معرضة بشدة لتقلبات أسعار الغذاء على المستوى العالمي. وبحسب مدير عام "منظمة الأغذية والزراعة الدولية" التابعة للأمم المتحدة (الفاو) فتمّة 31 مليون جائع في المنطقة العربية يشكلون نحو 10% من إجمالي سكانها. وهذا يعكس زيادة قدرها 6 ملايين جائع مقارنة بما كان عليه الوضع في عام 1992، بما في ذلك الأعداد أعلى بكثير في اليمن<sup>3</sup>. ومن الواضح أنّه في سياق الأزمة الاقتصادية هذا فإنّ القوة الشرائية، وبالتالي القدرة على تخطي عتبة الفقر المدقع، تبدو تحدّيّاً بوجه خاص.

<sup>2</sup> Iqbal Farrukh (2006); "Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa".

<sup>3</sup> حديث مدير عام "منظمة الأغذية والزراعة الدولية" (FAO) في منتدى القطاع الخاص والمجتمع المدني التحضيري للقمّة الاقتصادية والتنمية والاجتماعية العربية في الكويت.

**اللامساواة** إن الدرجة المرتفعة من اللامساواة بين البلدان العربية، فضلاً عن اللامساواة المستمرة ضمن العديد من البلدان<sup>4</sup>، تعتبر سمة مميزة أخرى للمنطقة ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار. وفي حين أنّ تولدت رفاهية وثروات في المنطقة خلال العقود الأخيرة، إلا أنّ ذلك لم يحمل تأثيراً مباشراً على نسبة السكان الفقراء. فالعديد من السكان لم يتسوّ لهم الحصول على حصة من الثروات المولدة، الأمر الذي أبقاهم إما فقراء أو على عتبة الفقر، وأبقاهم بالتالي شديدي التعرض أمام الأزمة الراهنة.

**البطالة** تعاني المنطقة العربية من مشكلة البطالة المزمنة التي تتفاقم باعتبارها عاقبة من عواقب الأزمة الراهنة<sup>5</sup> (للمعلومات الإحصائية أنظر الشكل 4 حول سيناريوهات "منظمة العمل الدولية" للبطالة في الملحق). وحتى خلال سنوات من النمو المنسجم كانت البطالة مرتفعة وبدا أنها إلى ازدياد. وثمة عدة عوامل تجعل من معدلات البطالة المتزايدة واحداً من الهموم المقلقة الكبرى في ضوء الأزمة العالمية، بما فيها ما يلي<sup>6</sup>: (1) معدل الإنجاب المرتفع وعدد الشباب المرتفع نسبياً في المنطقة، ما يعني أنّ العديد من المتخرجين الجدد وتاركي المدارس يدخلون سوق العمل مع آفاق منخفضة في إيجادهم فرص العمل، (2) وتركز النشاط الاقتصادي في القطاعات ذات القدرات المنخفضة على خلق فرص العمل، كالقطاع العقاري والقطاع المالي.

وفي الوقت الذي يُشهد فيه هبوط عبر العالم، فإنه من المرجح أن تتوسع الفجوة بين الوظائف المتوفرة وبين أعداد العاملين. وهذا الاتجاه يُتوقع أن يتفاقم مع عودة المواطنين إلى أوطانهم من الخارج حيث كانوا يعملون، مما سيؤدي إلى تشبّع أسواق العمل، وعلى وجه التحديد في البلدان الفقيرة. وثمة الآن تحول للعمال المهرة الذين تركوا الأعمال المتعاقد عليها في الخليج إذ يتجهون عائدين إلى أوطانهم الفقيرة.

دل المسح الذي أجرته منظمة "منظمة كريستيان آيد" حول آفاق العمالة عبر منطقة الشرق الأوسط على قلق عميق، حيث قال نصف المستجيبين إن مستوى العمالة تناقص على نحو بيّن منذ بداية اندلاع الأزمة المالية، في حين أعرب ثلثهم عن اعتقادهم أنّ العمالة هبطت على نحو طفيف.

وقد نشر مركز الخدمات النقابية والعمالية -وهو أحد شركاء "منظمة كريستيان آيد" بمصر- مؤخراً بيانات تفصّل الخسائر التي منيت بها الوظائف في عدد من القطاعات، حيث بلغ عدد فرص العمل الضائعة في قطاعات النسيج وصناعة الألبسة أكثر من 3000 وظيفة، وذلك بسبب هبوط الطلب على السلع المنتجة عالمياً (CTUWS; Impacts of the International Financial Crisis on Egyptian Workers, Report II, April 2009).

<sup>4</sup> حيث توجد بيانات ممتدة في الزمن للبلدان في المنطقة العربية، فإنّ هذه البيانات تبين أنّ قيم معامل "جيني" (Gini coefficient) المعبرة عن اللامساواة تستقر دون تغيير إلى حد بعيد. فالنمو الاقتصادي والإصلاحات البنوية التي أجريت في الثمانينيات لم تؤدّ إلى انخفاض مستوى اللامساواة، على ما يشير إليه إقبال (2006) - (Iqbal 2006). فمعدل اللامساواة في المنطقة على الإجمال هو أقل مقارنة بأميركا اللاتينية ومنطقة جنوب الصحراء الأفريقية، ولكنه أعلى من جنوب وجنوب-شرق آسيا.

<sup>5</sup> بيّن تقرير صدر مؤخراً عن "منظمة العمل الدولية" سيناريوهات للبطالة خلال سنة 2009 تتراوح ما بين استقرار معدل عام 2008 المرتفع أصلاً (نحو 9,4%) إلى زيادة في عدد عاطلين عن العمل المعلن رسمياً في غرب آسيا والبالغ 6 ملايين (باستثناء مصر) إلى نحو 8 ملايين عاطل عن العمل في المنطقة بحلول نهاية السنة الجارية.

<sup>6</sup> ILO Global Employment Trend Brief (2007): يكشف التقرير عن نمو مرتفع جداً للقوة العاملة في المنطقة العربية بلغ معدله نحو 3,7% سنوياً بين عامي 2000 و2005. وخلال الفترة 2005-2007 زادت نسبة البطالة 13% في حين كانت معدلات بطالة الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأعلى في العالم حيث قدرتها "منظمة العمل الدولية" بنحو 25,7% في عام 2003 (بحيث تراوحت بين 46% في الجزائر و6,3% في الإمارات العربية المتحدة). ومما تجدر ملاحظته أنّ هذه البيانات الكتلية الرسمية تبخس على الأرجح معدل البطالة بوجه عام في المنطقة، فضلاً عن أنها تتفّع أيضاً المعدلات الأكثر ارتفاعاً في البلدان الأفقر، كمصر، حيث يمكن أن يعني معدل 20% ما يقارب 10 ملايين مواطن عاطل عن العمل وباحث عنه.

وهكذا، فإنه لمن المهم أن تكون الحكومات والمؤسسات الأخرى التي يعتمد عليها الفقراء - كالعائلات في خارج الأوطان ومانحي المساعدات والبنوك- قادرة على ردم الفجوات عندما تصبح الدخول الفردية واقعة تحت مثل هذه الضغوط.

**هبوط التحويلات** من الآليات المهمة التي يتغلب بها الفقراء على الأوضاع التي يعيشونها - وهم يشكلون نسبة أساسية من الأسر ذات الدخل المتدني- التحويلات التي تردهم وتبقيهم عائمين فوق خط الفقر. وبحسب "إسكوا" ("اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة غرب آسيا") فإن معدل التحويلات المتدفقة إلى البلدان العربية تزايد بصورة ملحوظة بين عامي 2003 و2007، في حين بدأت التحويلات تتنامى في الوقت نفسه، وبشكل حاد أيضاً، من بلدان مجلس التعاون الخليجي وضمنها. وبحسب "البنك الدولي" فقد عرفت تحويلات العمال اتجاهاً مرتفعاً في البلدان العربية ذات اليد العاملة الوفيرة والموارد المحدودة، بما فيها مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس والأراضي العربية المحتلة وجيبوتي. فقد شهدت هذه البلدان زيادة في التحويلات من 8 مليارات د. أ. خلال الفترة 1996-1999 إلى نحو 13,9 مليار د. أ. خلال عام 2006<sup>7</sup>. وعلى نحو مماثل، فقد ازدادت التحويلات في البلدان ذات الموارد الغنية والوفرة العمالية -كسورية والجزائر- من 0,5 إلى 0,9 مليار ومن مليار إلى 2,5 مليار على التوالي خلال الفترة نفسها. وفي عام 2007 شكّلت تدفقات التحويلات نسبة 9% من الناتج المحلي القائم في المغرب، و5% في تونس و2,2% في الجزائر<sup>8</sup>.

تحويلات العمال والموظفين وحوالات المهاجرين والقروض (مليون د. أ.)			
2008 <sup>e</sup>	2007	2006	
9,476	7,656	5,330	مصر
6,730	6,730	5,451	المغرب
6,000	5,769	5,202	لبنان
3,434	3,434	2,883	الأردن
2,262	2,120	1,610	الجزائر
1,870	1,716	1,510	تونس
1,850	1,769	1,179	السودان
1,283	1,283	1,283	اليمن
850	824	795	سورية
39	39	39	عمان
<a href="http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/RemittancesData_February09-Release.xls">http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/RemittancesData_February09-Release.xls</a>			المصدر:

ويتوقع "البنك الدولي" أن التحويلات التي ارتفعت نحو 8% خلال السنة الفائتة، ستعود لتهدأ خلال عام 2009. ويصعب تقدير مقدار الهبوط وحجمه، بالرغم من أن السيناريو الأسوأ الذي طبع السنة الفائتة يقترح هبوطاً قدره 5% من عام 2008 إلى عام 2009، يليه مزيد من الهبوط خلال عام 2010. وعند أكثر من 30 مليار د. أ. تشكّل التحويلات تدفقاً أكبر على المنطقة العربية مقارنة بالمساعدات، وهو ما سيكون له أثر كبير على العائلات والمجتمعات في المنطقة (لمزيد من المعلومات الإحصائية حول التحويلات والتوقعات ذات الصلة أنظر الشكلين 5 و6 في الملحق).

في مسح "منظمة كريستيان آيد" أشار المستجيبون إلى إحساس قوي أنه منذ بداية الأزمة المالية العالمية، هبطت التحويلات من الخارج إلى المنطقة العربية على نحو جوهري. ويعتقد جميع المستجيبين، باستثناء مستجيب واحد، في إجاباتهم على السؤال، أن التحويلات إما هبطت بنسبة كبيرة (77%) أو هبطت على نحو طفيف (16%)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> "Economic Developments and Prospects; Job Creation in an Era of High Growth" (2007), p. 115; World Bank.

<sup>8</sup> Ibrahim Saif and Farah Choucair (May 2009); Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis; Carnegie Endowment.

<sup>9</sup> أعطى مستجيب واحد تفاصيل عن ابنه المقيم في الخليج تمكن من إرسال تحويلات إلى عائلته في الوطن، إلا أنه الآن عاطل عن العمل، وهو يطلب من عائلته أن تحول إليه المال ليعيش. ومثل هذا الظرف يدل على تدفقات مالية عكسية حادة في المنطقة، الأمر الذي يُتوقع أن ينعكس قريباً على مستويات المعيشة.

### III. أدوات سياسات (Policy Tools)؛ الحكومات في ضوء الأزمة

تواجه البلدان العربية هبوطاً في العائدات العامة والخاصة نتيجة لأثر الأزمة. وهذا يبطل المكتسبات المحققة من النمو الاقتصادي ويحد من قدرات الحكومات على تنفيذ السياسات الاستجابية لمتطلبات الأزمة.

خلال العقود القليلة الماضية، أعطت الحكومات العربية في البلدان غير المنتجة للنفط وزناً أكبر وامتيازاً للمساعدات والاستثمارات الأجنبية غير المباشرة وتحرير التجارة والتحويلات في إجراءاتها خيارات السياسة وتخطيط السياسات المتنوعة<sup>10</sup>. أما البلدان المنتجة للنفط فقد واصلت الاعتماد على الريع الناجم من تصدير النفط.

في هذا القسم، نناقش أن الأزمة كشفت الطبيعة التقبلية للمساعدات والتحويلات والأرباح الناجمة عن الصادرات النفطية، وكذلك العائدات من تحرير التجارة. وبالتالي، لا يمكن اعتبار خيارات السياسة هذه أساساً مستقرّاً يمكن أن تُبنى عليها سياسة تنمية مستدامة طويلة الأمد؛ بل إنّ أدوات لسياسة كهذه يمكن اعتبارها متممة لسياسة أكثر استقراراً تُعطى فيها الأولوية لدعم حلقات الإنتاج بين الأقاليم والدول العربية وتجارها البيئية، فضلاً عن تشجيع الاستهلاك المحلي المستدام القائم على العائدات الفردية والجماعية المكتسبة. وإننا لنحتجُ بأنَّ الأخذ بمثل هذه المقاربة الجديدة، يجعل الحكومات قادرة على وضع سياسات صديقة للفقراء سيكون لها أثر إيجابي على مستويات الفقر.

**أثر الإصلاحات الاقتصادية** منذ أواسط الثمانينيات عززت الحكومات العربية الإصلاحات الاقتصادية التي أطلقت جزئياً بسبب الهبوط في الريع، نظراً لتقلبات أسعار النفط وما ارتبط بها من تحويلات متقلصة. بيد أن الإجراءات الإصلاحية كانت مدفوعة من الخارج<sup>11</sup>، مركزة على برامج وصفتها مؤسسات كـ "صندوق النقد الدولي" و"البنك الدولي". وقد ركزت هذه الإصلاحات على توصيات بالسياسات الحلقية (pro-cyclical policies) والتخفيضات في الإنفاق الحكومي والخصخصة، فضلاً عن تحرير التجارة وسياسة معدل الفائدة وأسعار العملات.

وفي حين أن النمو الاقتصادي تحقق في موازات سياسات الإصلاح الاقتصادي هذه، فإنَّ هذا النمو لم يعالج ارتفاع الفقر والبطالة واللامساواة. وهكذا، فإنَّ الحكومات تخفق في الوقت الراهن في إدامة النمو وتواجه بطالة مرتفعة.

<sup>10</sup> أشار "البنك الدولي" في عدة من تقاريره إلى أن نمو الناتج المحلي القائم (GDP) في البلدان العربية ذات الموارد الفقيرة والوفرة العمالية شهد تأوُّجاً سببته التدفقات القوية لعائدات السياحة والتحويلات وزيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

<sup>11</sup> Salah Al-Jourshi; "Economic and Social Rights: Preliminary Review of International and Regional Initiatives", Prepared for the Arab NGO Network for Development (2008)

**هبوط العائدات المالية** نهجت الاقتصاديات في المنطقة العربية نماذج ريعية أو شبه ريعية، وهي تعتمد راهناً على عائدات النفط أو أنواع أخرى من الريوع، وبصورة رئيسية التحويلات والمساعدات الأجنبية والقروض الثنائية أو متعددة الأطراف<sup>12</sup>. وفي البلدان المنتجة للنفط تعتبر

العائدات مرتفعة على وجه العموم، ولكنه تبين أنها غير مستقرة في سياق الأزمة وتقلبات أسعار النفط.

أما البلدان غير المنتجة للنفط فقد شهدت تزايداً في عجز الموازنات وحساب العجزات الجاري خلال عام 2008، الأمر الذي شكّل 1% من الناتج المحلي القائم في مصر، و2,7% في سورية و13,5% في لبنان و18% في الأردن<sup>13</sup>. علاوة على ذلك، أفاد "صندوق النقد الدولي" عن 1 و2,6% عجزاً في الحساب الجاري لبلدان المغرب في عام 2008، بحيث يُتوقع أن يسوء أكثر بحلول عام 2012. ومع تقلص فرص التصدير يُتوقع أن تتزايد العجزات في الحسابات الجارية. وتناقص الطلب في الأسواق الأوروبية -التي امتصت تاريخياً النسبة العليا من صادرات المنطقة العربية- متراكباً مع تقلص الطلب في بلدان الخليج التي امتصت صادرات بلدان الوفرة العمالية العربية، سيكون على الأرجح كبيراً.

بالإضافة إلى ذلك، يُتوقع أن تهبط العائدات الحكومية من الضرائب نتيجة للهبوط المتوقع في الأجور والتحويلات وأرباح الشركات والتحويلات الحكومية. ويتوقع العديد من الحكومات في المنطقة العربية تزايد عجزات الموازنات مع هبوط العائدات الضريبية، في حين تبقى الحاجة إلى الإنفاق على المسائل الاقتصادية والاجتماعية قائمة. وهكذا، إذن، تصبح العائدات الضريبية المجال الأهم للسجل العام استجابة للأزمة الراهنة ومعالجة أسبابها.

**المساعدات** بالنسبة إلى بعض البلدان العربية باتت المساعدات تشكل نسبة كبيرة من ناتجها المحلي القائم، وخصوصاً في البلدان التي تأثرت بالنزاعات، كالعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة والسودان ولبنان، بالرغم من أن قيمتها غالباً ما تكون شديدة التقلب والتموج (لمزيد من المعلومات الإحصائية أنظر الشكل 7 حول المساعدات في البلدان العربية في الملحق). بلغ صافي المساعدات التنموية الرسمية<sup>14</sup> (ODA) - الممنوحة للبلدان العربية من قبل جميع المانحين- 17,1 مليار د. أ. في عام 2006. وهذا يعادل نحو 20% من مجموع المساعدات التنموية الرسمية التي قدّمتها الدول المانحة للبلدان النامية<sup>15</sup>.

بيد أن هذه الزيادة تركّزت في بضعة بلدان وعكست أحداثاً جيوسياسية وعسكرية قائمة في المنطقة تعكس استراتيجيات اللاعبين الدوليين وليس الأغراض المتصلة بالتنمية. وبالتأكيد، فإنّ بلدان المنطقة الأقل تطوراً (بما فيها جيبوتي وجزر القمر والصومال وموريتانيا واليمن) تلقت فقط 25,3% من تدفقات المساعدات التنموية الرسمية إلى المنطقة العربية وذلك بين عامي 2000 و2006. ومن ناحية أخرى، فإنّ 46% من المساعدات التي منحت للبلدان العربية بين عامي 2000 و2006 حوّلت إلى العراق، و9,4% إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة، و7,5% إلى

<sup>12</sup> Sufian Allisa; "Challenges of Economic Reform in Arab World" (May 2007); Carnegie Endowment.

<sup>13</sup> Ibrahim Saif and Farah Chocair (May 2009); Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis; Carnegie Endowment.

<sup>14</sup> محسباً بعد دفع الديون.

<sup>15</sup> Azzam Mahjoub (October 2008) "Official Development Assistance in Arab Countries", Prepared for the Arab NGO Network for Development, in Preparation for the Financing for Development Review Conference (Doha).

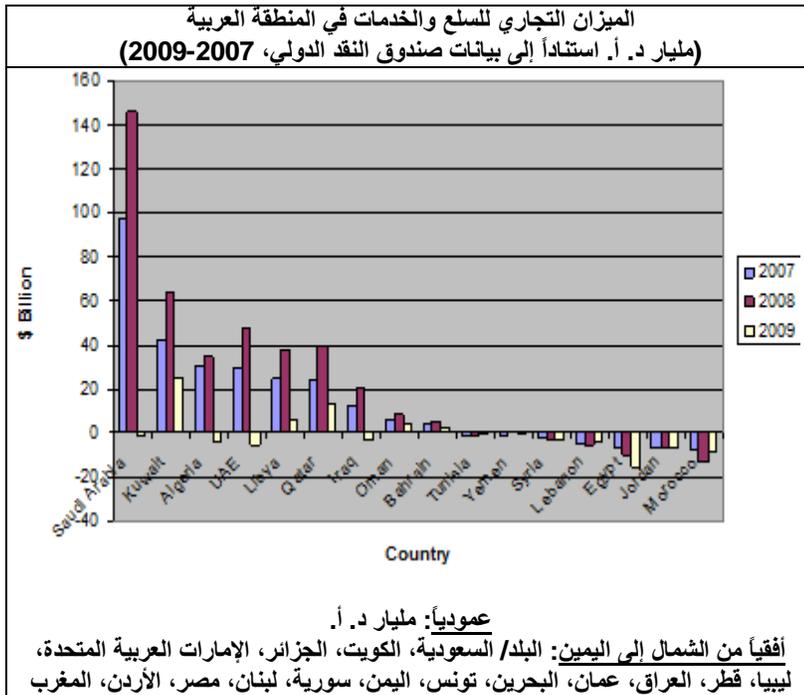
السودان. وعلى الإجمال، فإنّ هذه البلدان العربية الثلاثة تلقت 63% من إجمالي المساعدات بين عامي 2000 و2006. وثمة متلق كبير آخر للمساعدات في المنطقة ألا وهو مصر التي تلقت بين

عامي 2000 و2006 10% من المساعدات التنموية الرسمية الموجهة إلى البلدان العربية من "لجنة المساعدات التنموية". وهذا يفترض أنّ ثمة فجوة بين توجه تدفق المساعدات إلى المنطقة وبين أولويات التنمية البشرية (Mahjoub/ ANND 2008).

علاوة على ذلك، في الوقت التي تتسم فيه الموازنات بالانكماش عالمياً، نفترض أنّ مساعدات البلدان المانحة قد لا تودى وفقاً للاختطاطات الموضوعة سابقاً، بل إنها قد تُخفّض أيضاً. وسينعكس هذا مساعدات تنموية رسمية أقل (على الفرد) في وقت تنخفض فيه الدخول الناجمة من الهيدروكربونات والضرائب.

أفاد المستجيبون في المسح الذي أجرته "منظمة كريستيان آيد" أنهم يعتقدون أنه منذ اندلاع الأزمة المالية أصبحت موازنات المساعدات تميل إلى الانخفاض أو بقيت كما هي. ويعتقد أكثر من نصف المستجيبين أنّ المساعدات الممنوحة لبلدانهم قد هبطت منذ اندلاع الأزمة المالية، في حين يعتقد ثلثهم أنّ مستوى المساعدات ظل كما هو. هذا، وتبدو ان المنظمات الخيرية *charities* أيضاً تستند إلى موازنات أصغر.

**التجارة** شكّل تحرير التجارة واحدة من توصيات السياسة الرئيسية التي جرى الترويج لها وتبنيها ضمن المنطقة أداة للنمو ولجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وقد نشطت البلدان العربية في توسيع اتفاقيات التجارة وتعميقها في ما بينها وبين البلدان في مناطق العالم الأخرى؛ إذ عمدت إلى فتح اقتصادياتها بدرجة كبيرة أمام التجارة والاستثمارات والتدفقات الرأسمالية.



مع تكاثر اتفاقيات التجارة متعددة الأطراف<sup>16</sup> وتلك الإقليمية والثنائية، خفّضت بلدان المنطقة بدرجة كبيرة معظم الحواجز اللاجمركية<sup>17</sup> (NTBs). فالدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي التابع لمجلس التعاون الخليجي تتمتع بمعدل وسطي جمركي بسيط يبلغ زهاء 5%؛ في حين أنّ البلدان العربية العشرة الأخرى خفضت معدلها الوسطي الجمركي البسيط على نحو كبير إلى ما دون 12% خلال سنة 2006<sup>18</sup>

<sup>16</sup> ثمة 12 بلداً عربياً أعضاء في "منظمة التجارة العالمية"، في حين أنّ 6 بلدان أخرى هي في طور عملية الانضمام.

<sup>17</sup> لتحليل سياسة التجارة في بلدان المنطقة راجع إلى "البنك الدولي" (2008)، World Trade Indicators 2008, Washington, DC.

<sup>18</sup> في لبنان يمثل المعدل الوسطي الجمركي البسيط 5,4%، في اليمن 7%، في مصر ما يزيد على 9%، في الأردن 11,8%. كما أجرت بلدان المنطقة الأخرى إصلاحات في سياساتها التجارية على نحو كبير، مخفضة الرسوم الجمركية مع المحافظة على مستويات مرتفعة

على أن إجراءات تحرير التجارة هذه لم تنعكس في تعزيز القدرات التجارية. فإجمالي تجارة البلدان العربية لا تمثل أكثر من 4,5% من تجارة العالم، و فقط 5,5% من الصادرات العالمية، التي تشكل

صادرات النفط منها 90%<sup>20</sup>. علاوةً على ذلك، تتراوح التجارة العربية البينية بين 10% و 13% من أحجام تجارة البلدان العربية الإجمالية؛ والتي تشكل زيادة طفيفة من نسبة 9% المحققة في العام 1997، وهي سنة إطلاق منطقة التجارة العربية الحرة ("پافتا" PAFTA)<sup>21</sup>.

وستشهد البلدان العربية، سواء أ تلك المصدرة للنفط أم تلك الأخرى، صدمات تستهدف القيم التجارية نتيجة للأزمة المندلعة.

وقد نالت من البلدان المصدرة للنفط تقلبات أسعار النفط وهبوط الطلب عليه نظراً للركود العالمي؛ فيما ستعرف البلدان غير المصدرة للنفط تناقص صادراتها إلى أوروبا وبلدان الخليج مترافقاً مع انكماش الطلب عليها؛ وستكون مجبرة على الحد من وارداتها. ومع التكاليف المرتفعة نسبياً للواردات الضرورية، كالمواد الغذائية، فإنّ هذا سيؤثر على الميزان التجاري في بلدان المنطقة إلى حد بعيد.

**ردود الفعل حيال ارتفاع أسعار الغذاء** استجابة للأزمة الغذائية نقّدت الحكومات مجموعة من الإجراءات، بما فيها تقديم مباشر للمواد الغذائية الأساسية أو زيادة المعونات الغذائية. ومع المراقبة التي فرضت على الصادرات، فإنّ هذه الإجراءات لم تنتج سوى القليل في ما يتعلق بضمان أنّ الأسعار لن تعود إلى الارتفاع بدرجة كبيرة في المستقبل أو أن مخزون الغذاء الأساسي المتوفر سيكون كافياً. والمسائل الرئيسية تشمل زيادة إنتاج الغذاء، ودعم صغار المزارعين في بيعهم منتجاتهم وفي وصولهم إلى الأسواق، وضمان وصول فقراء المستهلكين إلى الغذاء بسعر معقول، ومعالجة الاختلالات في نظام التجارة العالمية والاتفاقيات الزراعية، وهي أمور لم تلقَ معالجة ملائمة.

للمعدل الوسطي الجمركي البسيط. وهذه هي الحال في كل من: الجزائر (18,7%)، جيبوتي (31%)، ليبيا (17%)، السودان (24,1%)، المغرب (26,6%)، سورية (26,9%)، تونس (26,9%).

<sup>19</sup> تقرير "البنك الدولي" (World Bank Report 2007)؛ بالنسبة إلى العالم يتراوح الإصلاح الجمركي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ عام 2000 عند معدل وسطي في أعلى النقطة المئوية الثانية والسنتين لبلدان العالم، وهو أعلى في أي منطقة أخرى إلا في أوروبا وآسيا الوسطى.

<sup>20</sup> التقرير الاقتصادي العربي المشترك (أيلول، سبتمبر 2006).

<sup>21</sup> منذ عام 2005 أزلت 19 من 22 دولة عربية، حتى الآن، الرسوم الجمركية على حركة البضائع في ما بينها. ولعلّ غياب اتفاقية تتعلق بقواعد منشأ المنتجات -التي تعتبر منتجات مهمة من وجهة نظر التجارة الإقليمية البينية- إحدى العقبات الكبرى راهناً التي تواجه "پافتا" (PAFTA).

## IV. ردود الفعل حيال الأزمة؛ تكشف انعداماً مستمراً للتنسيق وصنع شامل للسياسات (comprehensive policy making)

تعني الطبيعة المتنوعة التي تميز اقتصاديات البلدان العربية وقدراتها المتفاضلة أنه سيكون هناك لديها ردود فعل مختلفة حيال الأزمة وخلال أطرٍ زمنية متنوعة أيضاً. وحتى اليوم، ليس ثمة تعاون أساسي أو ردود فعل مشتركة رصدت على المستوى الإقليمي. هذا وتواترت ردود فعل دول الخليج على نحو أسرع وأوسع مقارنة بأي بلدان أخرى في المنطقة العربية. فقد توافقت بلدان مجلس التعاون الخليجي على تنسيق سياساتها المالية والنقدية والتمويلية، وعلى اتخاذ إجراءات للمساعدة على تيسير معدلات الإقراض بين المصارف وإضافة ضوابط وتنظيمات جديدة إلى أسواقها المالية<sup>22</sup> (stock markets). أما

### إجراءات اتخذتها حكومات منفردة في المنطقة<sup>(\*)</sup>

- السعودية: الإعلان عن خطة إنفاق استثماري ورأسمالي للمصرف السعودي المركزي لتأمين القروض للأسر ذات الدخل المتدني.
- مصر: الإعلان عن رزمة حوافز مالية في اتجاه استثمار في البنية التحتية التي تؤول إلى خلق فرص عمل.
- الأردن: الإعلان عن إيداعات مضمونة في المصارف المحلية وكذلك رزمة حوافز مالية.

(\*) World Bank; Interview with August Kouame, Acting Chief Economist for the MENA Region.

على المستوى الوطني فقد عملت دول مجلس التعاون الخليجي على إرخاء السياسة النقدية وطبقت سياسات مالية توسعية في بضعة قطاعات. أما في بلدان المنطقة الأخرى فقد تأخرت الحكومات في إصدار ردود فعلها؛ حيث أصر العديد منها خلال مراحل الأزمة المبكرة على انكار التأثير بالازمة وعزل نفسها عن تداعياتها. وضمن الفسحة الضيقة المتاحة لهم في مجال المناورة في سياق سياساتها المالية، بدت تلك البلدان حذرة حيال اتخاذ أي أبعاد لسياسة توسعية، وافترقت تدخلاتها إلى التخطيط فيما ركزت على تأمين الاستقرار على المدى القصير.

وعلى وجه الإجمال، فإنَّ حس الإلحاحية اللازم والرؤية الواضحة والشاملة طويلة الأمد التي تُعنى بالسياسات الاجتماعية كانا غائبين في سياق الاستجابة حيال الأزمة.

وتمتد المشكلات المرتبطة بالسياسة الاجتماعية من جعل الخدمات الاجتماعية ذات النوعية والجودة متوفرة للمواطنين، إلى الوصول إلى الخدمات المذكورة، إضافة إلى مدى إجراءات الحماية الاجتماعية المتوفرة لمختلف المجموعات الاجتماعية. فحتى في بلد كتونس، حيث يُعتبر صندوق

<sup>22</sup> Ibrahim Saif and Farah Choucair (May 2009); "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis"; Carnegie Endowment.

الضمان الاجتماعي نموذجاً للنجاح، تواجه الحكومة مشكلات لجهة الاستجابة لحاجات العاطلين الجدد عن العمل نتيجة للأزمة<sup>23</sup>.

علاوةً على ذلك، لا تعالج السياسات الاجتماعية القطاع غير الرسمي الذي يوظف أصلاً شريحة واسعة من السكان في البلدان العربية ويُتوقع أن يتوسع في ضوء الأزمة، وبالفعل، فإنّ التداعيات السلبية الواقعة على سوق العمل وظروف العمالة طفت على السطح ضمن المنطقة، بما انعكس انتهاكاً لحقوق العمال.

إنّ العجز في مجال السياسات الاجتماعية هو جزئياً انعكاس لانعدام مستويات مُرضية للمشاركة في عملية وضع سياسة استجابية أو خطط إنقاذية، بما في ذلك مشاركة مختلف الشركاء الاجتماعيين والمعنيين في المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، فإنه انعكاس عام للقدرات المحدودة للمؤسسات الرسمية في الدول العربية على تطوير سياسات اقتصادية واجتماعية شاملة. ففي وقت تُعصر فيه الموازنات وهبوط أسعار بعض الثوابت، ثمة حاجة إلى جهد أوسع لتحديد كيفية إنفاق الموارد المحدودة لدى الدول العربية، من أجل التخفيف من تأثيرات الأزمة في أوساط مختلف المجموعات الاجتماعية، وللبدء في معالجة أسبابها.

### نظرة إلى امكانية تطوير ممارسات جيدة استجابة للأزمة

**البحرين** إنشاء بنك الإبداع أو "بنك الفقراء" برأسمال قدره 5 ملايين دولار أميركي لتوفير قروض صغيرة للمؤسسات الصغيرة بهدف إشراكها في عملية التنمية. يمكن لمبادرات كهذه أن تساعد في معالجة الفقر والبطالة إذا كانت جزءاً من رزم دعم ملائمة، ولاسيما إذا صُممت لمساعدة الفقراء؛ وإذا كانت استهدافية على نحو صحيح وواسعة المدى، وإذا ما قُدمت وفق معايير إقراضية مرنة وتمكنت من توفير الإعانات لدعم قدرات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القطاعات الإنتاجية، بما في ذلك الخدمات والصناعة والزراعة.

**عمان** ركزت دعوات أطلقها وزير التجارة والصناعة العماني على تشجيع الصناعيين لتعزيز جهودهم بغية تطوير استراتيجيات تسويقية وإدارية جديدة واحتلال مواقع أكثر تنافسية بتعزيز الجودة والأسعار الأكثر تنافسية. كما هدفت الحملات إلى الترويج لحيازة السلع المحلية دعماً للقطاع الصناعي المحلي. وبغية أن تكون مثل هذه المبادرات مفيدة في مواجهة الأزمة، ينبغي أن تُنفذ بسرعة بمشاركة حيوية من قطاعي الإنتاج والأعمال. وفي هذا الصدد يلزم وجود آليات واضحة وفعالية للتنفيذ. علاوة على ذلك، تحتاج مبادرات كهذه إلى تجنّب أن تكون مبادرات وقائية ضد البلدان النامية الأخرى.

<sup>23</sup> Ibrahim Saif and Farah Choucair (May 2009); Carnegie Endowment.

## 7. توصيات نحو دور فعال تضطلع به البلدان العربية في حماية الفقراء والمهمشين في ضوء الأزمة

في ضوء الأزمة تحتاج الحكومات العربية إلى وضع أولوية للتغييرات البنوية طويلة الأمد لدى معالجتها الحاجات قصيرة المدى. وعليها أن تستجيب لذلك وفق ما يلي من المبادئ:

1. العمل سوية والاستفادة من القيمة المضافة للتعاون الإقليمي وقدراتها المشتركة وتعاونها في مواجهة الأزمة.
2. توفير حماية أكبر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والمهمشين في ضوء الأزمة الراهنة.
3. توفير فسات لمشاركة ناشطة يقوم بها مختلف المعنيين الاجتماعيين، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والمجموعات النسوية في رسم أطر العمل الاقتصادية والحاكمية التي تجعل من المساواة الاجتماعية والعمل اللائق والمساواة الجنوسية والاستدامة البيئية على رأس أولويات السياسات الوطنية.

أمين عام "الجنة الاقتصادية-الاجتماعية لمنطقة غرب آسيا (إسكوا): "... ستثمر الجهود فقط إذا تمّ التعامل مع الأزمة على نحو فعال ومختلف مع الفروق القائمة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، بما يضمن مراجعة دورية للسياسات الأساسية وزيادة الأمن الاجتماعي ووضع خلق فرص العمل وخفض الفقر على رأس الأولويات. كما أنه من بالغ الأهمية إرساء القواعد السليمة لتنمية مستدامة حقيقية.

نائب رئيس الوزراء السوري للشؤون الاقتصادية عبد الله الدردري: "لم تعد قوة البلدان تُمنّ بحجم اقتصادياتها في الأسواق العالمية... بل إنّ هذه القوة تُقاس بنجاحها في إدارة اقتصادياتها الوطنية وبتحملها مسؤولياتها ضمن الاقتصاد العالمي الجديد على كلا المستويين الاقتصادي والاجتماعي، ولاسيّما عندما تضع الفرد في اساس عملية التنمية"

تقرير منظمة الامم المنحدة حول التجارة والتنمية: تعكس ديناميات الأزمة إخفاقات في التنظيمات والضوابط المالية على المستويين الوطني والدولي واختلالات العالمية مستمرة، وغياب نظام نقدي عالمي، اضافة الى عدم انسجام عميق في ما بين السياسات التجارية والمالية والنقدية الدولية

UNCTAD Report: "The Global Economic Crisis; Systemic Failures and Multilateral Remedies".

## معالجة أسباب الأزمة الجذرية (root causes) وتداعياتها على المنطقة:

تتواءم الأزمة مع أزمتي المناخ والغذاء والاستجابة لواحدة يجب أن تعالج الأخرى. ان الفقراء وذووي الموارد المحدودة يعانون منذ فترة من تأثيرات تقلبات أسعار الغذاء، وهم الان أقل قدرة على مواجهة التغيرات المناخية. فقد أضافت الأزمة الاقتصادية مزيداً من الضغوط على أولئك القادرين على تعبئة القليل من الموارد. أما الحوار الاجتماعي فهو جزء ضروري من أي استجابة لازمة وتداعياتها، بضمان فسات لمختلف المعنيين الاجتماعيين ليشاركوا على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية.

### توصيات للعمل

- المطلوب استجابة عالمية لمعالجة الأزمات المتوائمة. على الحكومات العربية دعم الأمم المتحدة باعتبارها المنتدى الوحيد المتمتع بملكية واسعة من قبل شعوب العالم المختلفة ومعرفة ودعم سياسي، وهي عناصر مطلوبة لتوفير استجابة شاملة حيال الأزمة العالمية. كما ينبغي على الحكومات والمؤسسات العربية أن تضطلع بدور إيجابي وناشط في الاجتماع رفيع المستوى حول الأزمة المالية والاقتصادية وآليات منابغته.
- على الحكومات العربية أن تراجع المرتكزات التي اعتمدها في اطار وضع السياسات الاقتصادية-الاجتماعية وأن تعيد توجيه أولوياتها التنموية بطريقة مستدامة، بما في ذلك مراجعة العلاقات في ما بين الاقتصاد والمال والإنتاج وأنساق الاستهلاك. وبالتالي، يجب أن تعطي الحكومات الأولوية لتعزيز التنمية المستدامة من خلال دعم نمو ثابت طويل الأمد في القطاعات الإنتاجية، ووضع سياسات شاملة لمعالجة مسائل القضاء على الفقر وتوليد فرص العمل اللائق، وتعزيز التعاون الإقليمي والآليات ذات الصلة.
- على القادة العرب أن يضطلعوا بدور أنشط منسق مع البلدان النامية في مسار التحضير لمفاوضات "كوبنهاغن" حول تغير المناخ في كانون الأول (ديسمبر). كما يجب أن تكون الطرق الجديدة في الإنتاج والاستهلاك والتجارة، المستدامة بيئياً، في مركز الاستجابات حيال الإصلاحات في النظام الاقتصادي العالمي.
- يجب أن تعالج الاستجابات حيال الأزمة الاقتصادية أزمة الغذاء الراهنة، التي تكشف مكامن تعرض أولئك الذين يدفعون قسطاً كبيراً من دخولهم على الغذاء بسبب تقلب الأسعار. يجب أن تشمل الاستجابات دعماً أكبر لإنتاج الغذاء ولصغار المنتجين، فضلاً عن فقراء المستهلكين.

### توصيات تتعلق بالسياسات الاجتماعية

يحتاج الفقراء إلى الحماية من آثار الأزمة الاقتصادية للحوول دون تحولها إلى أزمة تنمية بشرية ذات أبعاد واسعة في المنطقة العربية. فعناصر الاستقرار الاقتصادي الكلي (الماكروي) التلقائي ضعيفة، بل هي تنعدم في العديد من الحالات، خاصة من حيث فعاليتها، والمشاركة في تخطيطها وتصميمها، بالإضافة إلى قدرة المواطنين الفقراء على استخدامها. وبالتالي، فإنّ العديد، بل المزيد من الناس، سيقعون في إسار الفقر ما لم يلجأ إلى تدخل عاجل للتخفيف من أسوأ تأثيرات الأزمة. وفي الوقت نفسه، ثمة ضرورة لإجراء إصلاحات طويلة الأمد لضمان عدم تكرار مثل هذه الأزمة، وأن يملك الفقراء قدرات أكبر للتغلب على صدمات مشابهة في المستقبل.

### توصيات للعمل

على الحكومات العربية أن تبحث عن سياسات مضادة للدورية الاقتصادية (counter-cyclical policies)، وأن تتبنى سياسات للتنمية البشرية تتسم بمجارية مصالح الفقراء، حيث تلقى الاستثمارات في البنى التحتية الاجتماعية التقوية، وحيث يكون للمواطنين قسط أكبر من المشاركة في وضع الأولويات والموازنات الوطنية والمحلية.

- يجب أن تكون الأولويات الاجتماعية في مركز السياسات لمعالجة الأزمة العالمية، والحوول دون اندلاع أزمات أخرى في المستقبل. ينبغي أن يولى اهتمام خاص وأن تفرّد موارد إضافية لدعم المرأة وذوي الحاجات الخاصة والمهاجرين وأولئك الذين يحيون دون خطوط الفقر وعند مؤشرات تنموية بشرية متدنية.
- يجب أن تكون نظم الحماية الاجتماعية متوفرة على نطاق أوسع، مما يجب ان يشجع الأفراد التشجيع على العمل أو أن يضطلعوا بدور ايجابي ضمن عائلاتهم وأسرهم.
- يجب أن يكون خلق فرص العمالة محورياً في السياسات قصيرة المدى وطويلة المدى، مع التشديد على العمل اللائق في القطاعات الإنتاجية المستدامة؛ علاوة على ذلك يجب أن توظف رزم السياسة الاجتماعية المستهدفة على نحو سليم للمساعدة في الحد من تداعيات البطالة المرتفعة وحالات انتشار الفقر ذات الصلة.

### توصيات تتعلق بالسياسات الاقتصادية

ليست السياسات الاقتصادية الراهنة في صالح الفقراء، وهي لا تحميهم كما لا تحمي مجموعات المعرضين في أوقات الأزمات. فان فسحة السياسة المتاحة وطنياً وأدواتها تغدو مقيّدة أكثر فأكثر ولا يمكن التعويل عليها في تحقيق أهداف التنمية. فالفقراء يخسرون أكثر نسبياً عندما لا تتمكن الدول من جباية العائدات بالقدر نفسه الذي كانت تفعله في السابق، بما يجعلها تنفق أقل على الأولويات الاجتماعية. وإذن، يجب أن يوجّه نظام عائدات الحكومة نحو توليد عادل ومستدام للعائدات.

### توصيات للعمل

- يجب أن تقاوم الحكومات العربية الشروط التي تُفرض على عملية صناعة السياسة على مستوى وطني، كجزء من الاتفاقيات التي تعقدها مع المؤسسات الدولية والمالية وغيرها من المانحين. كما يجب أن تُبنى الاتفاقيات متعددة الأطراف على قواعد ومبادئ تعزّز حقوق المجتمعات المحلية وحاجاتها، فضلاً عن مراعاتها أسس الشراكة العادلة.
- على الحكومات أن تتطلع إلى زيادة مصادرها الثابتة فيما خص العائدات، وذلك من خلال وسائل تقدمية وعادلة وفعالة لفرض الضريبة، باعتبارها أكثر المصادر استدامة لتمويل التنمية. وهذا يحتاج إلى أن يُتمّ بنظم وممارسات كفؤة وفعالة وشفافة ومسؤولة لإدارة المالية العامة.
- يجب ان تعالج الحكومات مسألة الإعفاء الضريبي الدولي والتهرب الضريبي ، وذلك من خلال شفافية أكبر في تسديد الضرائب. وهذا يشمل العمل على معايير الشركات متعددة الجنسية معتمدة على حالة كل بلد على حدة، واتفاقية متعددة الأطراف حول تبادل تلقائي للمعلومات الضريبية.
- على الحكومات أن تنقذ سياسات واضحة تسمح لها بتعزيز المساعدات والاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجالات وقطاعات ذات قيمة اجتماعية وبيئية مضافة، تسهم مباشرة في القضاء على الفقر وتزيد من فرص العمل وتحقق التقدم على خط المساواة الجنوسية وتدعم أولويات التنمية البشرية.

- يجب أن تضمن الحكومات العربية أن التجارة الدولية وغيرها من صيغ التعاون الاقتصادي تُجرى ضمن سياق الاستراتيجيات التنموية الشاملة، على قاعدة المعاملة الخاصة والتفضيلية والاختيار من قبل البلدان على أساس المنجزات التنموية.

#### IV - توصيات نحو دور فعال تظطلع به البلدان العربية في حماية الفقراء والمهمشين في ضوء الأزمة

- يجب أن تسعى الحكومات العربية إلى تقويم الأثر الذي يربّته التحرير ضمن سياق عضوية "منظمة التجارة العالمية" وغيرها من اتفاقيات التجارة الحرة الإقليمية والثنائية على حقوق الإنسان والاستدامة على المستوى الوطني. وحيث تحد التجارة واتفاقيات الاستثمار من فسحة السياسة وتعوق قدرة الحكومات على الاستجابة بفعالية حيال الأزمة، يتوجّب عليها القيام بخطوات لمراجعتها، ولاسيما تلك المتعلقة بمجال التدفق الرأسمالي وتحرير الخدمات المالية.

#### توصيات تتعلق بتعاون إقليمي معزز وأكثر فعالية

لم يتلاءم التحرك المحقق حتى الآن من قبل الحكومات مع مدى الأزمة وتداعياتها. ولأن الأزمة عالمية الطابع، فليس ثمة بلد واحد قادر على مواجهة عواقبها وحده؛ ولذا فإن المطلوب جهد جماعي يحقق قيمة مضافة في المنطقة العربية، على كلا المستويين الحكومي والخاص. وإعادة التفكير في التكامل الإقليمي حلاً للأزمة يمكنها أن يعطي دفعا قويا لبناء مشروع تنموي بديل ضمن المنطقة العربية يكون أكثر استدامة وتكافؤاً.

#### توصيات للعمل

- تُشجّع البلدان العربية على تعزيز التعاون في الترويج لآطار تنموي يقوم على التعاون الإقليمي والإقرار بالحاجات الخاصة للبلدان الأقل نمواً في المنطقة. وهذا يجب أن يشمل تأسيس آليات تنفيذية محددة من حيث أطرها الزمنية لتنفيذ القرارات المتخذة في القمة العربية الاقتصادية والاجتماعية والتنموية<sup>24</sup>، بما في ذلك تعزيز تنسيق سياسات العمل.
- يجب أن تعيد البلدان العربية النظر واصلاح دور المؤسسات الإقليمية القائمة وآلياتها، بما في ذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية والمصارف التنموية الإقليمية. أضف إلى ذلك، فإن الحكومات العربية مدعوة لمعالجة دور الصندوق النقدي العربي وقدراته على المساهمة في الاستقرار المالي وإصلاح النظام المالي. فمثل هذا الإصلاح يجب أن يخدم في اتجاه تحقيق روابط أقوى بين الانظمة المالية وبين حاجات الاقتصاد الفعلية.
- يجب أن يتم تطوير التعاون الإقليمي، بما فيه التجارة البينية العربية وغيرها من أشكال التعاون الاقتصادي، على قاعدة المعاملة الخاصة والتفضيلية والاختيار بحسب البلدان ومستوى نموها. إذ يجب أن تعالج القيود والعراقيل أمام تعاون كهذا الناجمة عن تناقض عضوية الدول العربية في كتلتان اقتصادية إقليمية متعددة، بما في ذلك إرساء قواعد التنسيق والتناغم بين سياسات التكامل الاقتصادي العربي.
- يجب ان يتم تعبأة الموارد المالية الإقليمية من خلال الألفية والاليات الإقليمية وأن تُوجّه نحو أهداف تنموية مستدامة، وبالتحديد الوصول إلى بنية تحتية اقتصادية واجتماعية جيدة. هذا، ويمكن للتدابير الإقليمية أن تكون أكثر فعالية من غيرها بسبب قدرتها على استيعاب الخصوصيات الاقليمية و الظروف الخاصة بالبلدان المجاورة.

<sup>24</sup> يشمل هذا تنفيذ المشروعات المتفق عليها، كبرنامج الطوارئ المتعلق بالأمن الغذائي، ومشروع السكك الحديدية المشتركة بين البلدان العربية، ومشروع الأمن المائي، ومشروع الكهرباء المشتركة، ومشروع الحد من البطالة، ومشروع تنفيذ "أهداف التنمية الألفية" في البلدان الأقل تطوراً في المنطقة، ومشروعات التعليم والرعاية الصحية.

## VI. تحديات الفقر والبطالة واللامساواة التي تواجه المنطقة العربية هل ما تزال خيارات سياسات الحكومات العربية تلائم الأوضاع المستجدة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية؟ - ملحق إحصائي

يُشتق التحليل في التقرير الرئيسي من مروحة من المصادر الثانوية والنتائج الكيفية المستخلصة من مسح أجرته "منظمة كريستيان أيد" في كل من مصر ولبنان والعراق والأراضي الفلسطينية المحتلة. فقد أدلت بأرائها 20 منظمة شريكة في ما يتعلق بتأثيرات الأزمة المالية على اقتصاديات بلدانها وعلى عملها باعتبارها منظمات عاملة في أوساط الفقراء والمجموعات المهمشة. وبوضع البيانات، بعضها مع بعض، وفق الاتجاهات الاقتصادية على المدى البعيد في البلدان العربية بالتلازم مع المعلومات والآراء الناجمة حيال الانكماش الذي أحدثته الأزمة العالمية، فإننا إنما نحاول توفير صورة دلالية حول ماهية التغييرات التي تحدث وما ينبغي على صناع السياسة القيام به حيالها.

يقدم هذا الملحق بيانات أكثر تفصيلاً، متبعاً بنية التقرير الرئيسي نفسها. لمزيد من التفاصيل يُرجى الاتصال بالمؤلفين كنده محمديّة ([kinda.mohamadieh@annd.org](mailto:kinda.mohamadieh@annd.org)) من "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" (ANND)؛ و"أوليفر بيرس" ([opearce@christian-aid.org](mailto:opearce@christian-aid.org)) من "منظمة كريستيان أيد" (Christian Aid).

### التنمية البشرية

الشكل 1: التنمية البشرية في المنطقة العربية

2006	2005	2004	2003	2000	1995	1990	1985	1980	
0,912	0,915	0,912	0,914	0,876	0,852	..	0,828	0,812	الكويت
0,903	0,901	0,898	0,897	0,852	0,845	0,834	0,806	0,743	الإمارات العربية المتحدة
0,902	0,987	0,889	0,886	0,873	0,858	0,838	0,793	0,769	البحرين
0,899	0,985	0,890	0,889	..	..	..	..	..	قطر
0,840	0,836	0,831	0,828	0,806	..	..	0,653	0,622	ليبيا
0,835	0,832	0,828	..	..	0,764	0,742	..	..	السعودية
0,796	0,795	..	..	..	..	..	..	..	لبنان
0,769	0,763	0,760	0,753	..	..	..	..	0,63	الأردن
0,762	0,756	0,749	0,743	0,677	0,653	0,625	0,603	..	تونس
0,748	0,745	0,732	0,727	0,712	0,652	0,645	0,626	..	الجزائر
0,736	0,731	0,724	0,724	0,714	0,648	0,625	0,623	0,601	سورية
0,731	0,728	..	..	..	..	..	..	..	الأراضي الفلسطينية المحتلة

0,716	0,712	0,709	0,704	0,665	0,628	0,572	0,539	0,483	مصر
0,646	0,638	0,631	0,626	0,582	0,650	0,516	0,497	0,471	المغرب
0,567	0,561	0,553	0,549	0,497	0,478	..	..	..	اليمن

المصدر: UNDP

VI - تحديات الفقر والبطالة واللامساواة التي تواجه المنطقة العربية هل ما تزال خيارات سياسات الحكومات العربية تلائم الأوضاع المستجدة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية ؟ - ملحق إحصائي

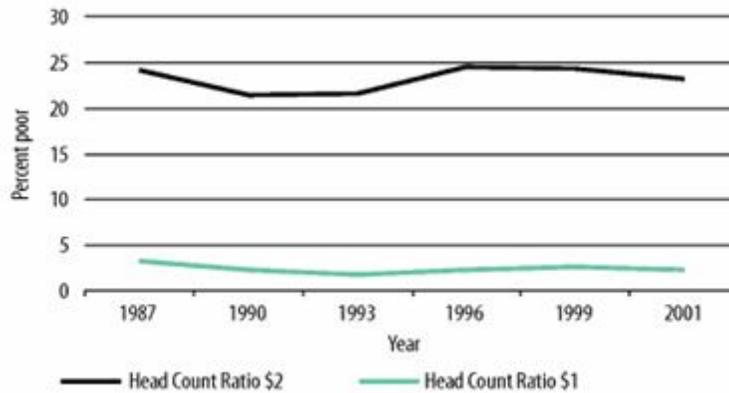
بالرغم من أنّ مُتأحيّة البيانات تُعتبر مشكلة في بعض البلدان (وهو سبب آخر لعدم إمكان استعمال الأدلة المرغوبة لدراسة الاتجاهات على مر الزمن)، إلا أنّ هناك زيادة من سنة إلى أخرى في قيم دليل التنمية البشرية لكل البلدان في كل السنوات، إلا بعض النقص الطفيف في الكويت والبحرين، وهما بلدان متقدمان نوعاً ما، حيث يُستدلُّ من المؤشرات على وجود مراوحة في مرتبة تنموية مرتفعة.

## الفقر في المنطقة العربية

يبين الشكل 2 أدناه أنّه توجد نسبة كبيرة من السكان في المنطقة العربية ممّن يعيشون بين معياري \$1 و\$2 في اليوم، أي ما يقارب 54 في اليوم. وعندما تُحوسب هذه البيانات مع الاتجاهات السكانية في المنطقة، يمكن تبين أنّ أعداد السكان مدعيي الفقر بحسب هذه المعالم الصارخة والصارمة قد تزايدت. بالرغم من أنّ أعداد الفقراء المدّعين في المنطقة العربية قد لا يُقارَن بالنسب الموجود في أجزاء أخرى من العالم، ولكن عندما تُرفع خطوط الفقر بعض الشيء، مثلاً من \$1 إلى \$2 في اليوم، أو من \$2 إلى \$3 أو \$4، فإنّ أعداد الفقراء في المنطقة العربية يتضاعف من 45 مليوناً إلى 92 مليوناً.

وأخذاً بعين اعتبار مؤشرات التنمية البشرية الإجمالية، فإن هذا الوضع يسبب قلقاً عميقاً. فما يبدو أنّ العديد من السكان هم معرضون أمام تبدل الظروف وسيكونون في خطر أكبر بأن يُدفعوا نحو الفقر المدقع إذا تدهور تقديم الخدمات الخارجي، أو إذا باتت إحدى آليات التغلب الأخرى أكثر هشاشة.

## الشكل 2: اتجاهات الفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 1987-2001



Source: World Bank Global Poverty Monitoring Database.

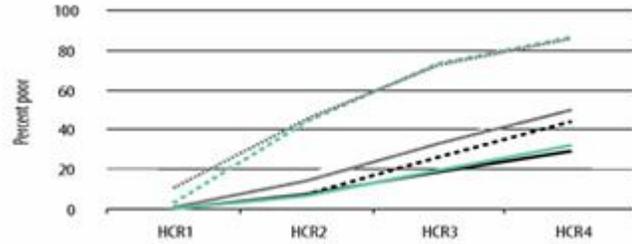
عمودياً: نسبة الفقراء المئوية

أفقياً: الأسود - نسبة السكان عند معيار \$2؛ الأزرق - نسبة السكان عند معيار \$1

المصدر: World Bank Global Poverty Monitoring Database

المصدر: Iqbal (2006)

### الشكل 3: نسب انتشار الفقر في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأواخر التسعينيات



عمودياً: نسبة الفقراء المئوية

أفقياً<sup>(\*)</sup>: من الشمال إلى اليمين - الجزائر، مصر، إيران، الأردن، المغرب، تونس، اليمن

المصدر: World Bank Global Poverty Monitoring Database

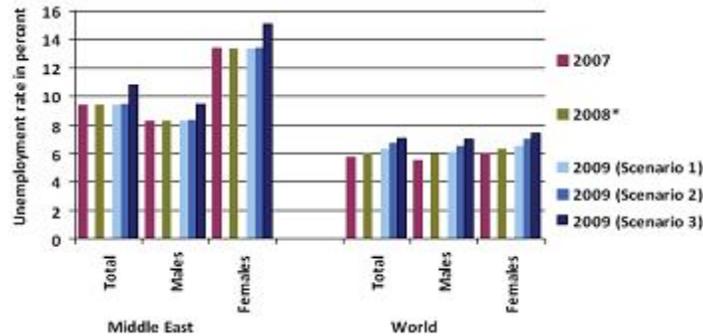
HCR<sup>(\*)</sup> - تعني نسبة السكان عند المعايير التالية: \$1 و\$2 و\$3 و\$4.

المصدر: Iqbal (2006)

### بطالة مرتفعة

من بين أسباب ثبات نسبة الفقراء في المنطقة العربية هو مستوى البطالة المستمر عبر المنطقة. والواقع أنه حتى خلال السنوات التي كان فيها الاقتصاد ينمو بثبات وبدا أن دخول الأفراد تميل نحو الارتفاع أيضاً، كانت البطالة مرتفعة وتزداد ارتفاعاً في المنطقة، كما يمكن تبيّنه من الشكل 4 الوارد أدناه. وأكثر من شخص من كل عشرة أشخاص كانوا رسمياً عاطلين عن العمل خلال عام 1990 عبر المنطقة العربية، ولكن هذا المعدل نما نحو النصف بحلول العام 2000. وهذه البيانات الكتلية الرسمية تبخس على الأرجح تقدير معدل البطالة بوجه عام عبر المنطقة، وتفتّح كذلك المعدلات الأكثر ارتفاعاً في البلدان الأفقر، كمصر حيث يمكن أن يعني معدلاً قدره 20% أن أكثر من 10 ملايين مواطن هم عاطلون عن العمل أو يبحثون عنه.

### الشكل 4: سيناريوهات البطالة في سنة 2009 (بالنسبة المئوية من القوة العاملة)



عمودياً:

- إلى الشمال: معدل البطالة بالنسبة المئوية

- إلى اليمين من الأعلى إلى الأسفل: السيناريو (1)، السيناريو (2)، السيناريو (3) أفقياً<sup>(\*)</sup>:

- إلى الشمال: (1) الشرق الأوسط: الإجمالي، الذكور، الإناث

- (2) العالم: الإجمالي، الذكور، الإناث

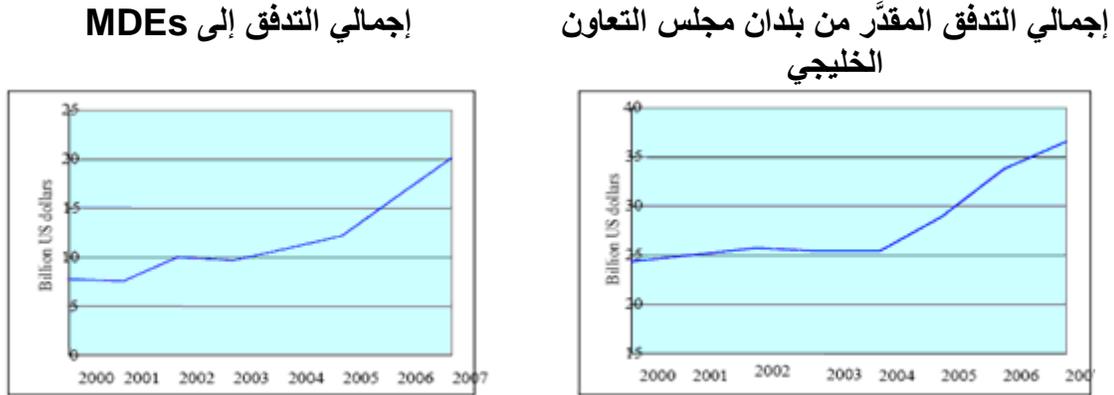
ملحوظة: يشمل تحديد الشرق الأوسط إيران.

المصدر: ILO, Global Employment Trends for Women, Geneva, 2009

## التدفقات المالية – التحويلات

تمثل تحويلات العمال من الخارج، بالنسبة إلى معظم المواطنين في المنطقة العربية، تدفقاً مالياً أكثر مباشرةً وأساسيةً مقارنةً بالمساعدات. ويبين الشكل 6 أدناه أن معدل تدفق التحويلات نحو بلدان المنطقة العربية كان يزداد بحدّة خلال الفترة الواقعة بين عامي 2003 و2007، في حين أن تحويلات الفترة نفسها من بلدان مجلس التعاون الخليجي وضمنها بدأت بالنمو بحدّة خلال الفترة نفسها. والنسبة الكبرى من التحويلات المتدفقة على بلدان المنطقة العربية تأتي من الخليج، ولكن ثمة تقارير تفيد عن انخفاض في التحويلات نتيجة الازمة، حيث إن الشركات خفضت تكاليفها بالاستغناء عن العمال الوافدين بالدرجة الأولى.

الشكل 5: التحويلات في البلدان العربية  
مسح أجرته منظمة "إسكوا"  
تدفق تحويلات العمال، 2007-2000



عمودياً: مليار د. أ.

المصدر: ESCWA Report 2007-2008

يتوقع "البنك الدولي" هبوطاً في التحويلات خلال عام 2009، وفي الحالة المتدنية للتوقعات، لا تبلغ التحويلات العالمية بحلول عام 2010 ما كانت عليه في عام 2008. وفي المنطقة العربية ومنطقة شمال أفريقيا لا يتسم سيناريو الحالة المتدنية بالحدّة بدايةً، ولكن المنخفض يُتوقع أن يستمر مدة طويلة، كما يتبين من الشكل 6 أدناه.

الشكل 6: توقعات التحويلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ("البنك الدولي")

توقع الحالة المتدنية			التوقع الأساسي					المنطقة
2011	2010	2009	2011	2010	2009	2008	2007	
289	280	280	317	299	290	305	281	البلدان الأقل تطوراً (مليار د. أ.)
3,2	0,2-	8,2-	6,3	2,9	5,2-	8,8		التغير السنوي (%)
32	32	32	36	34	33	34	31	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مليار د. أ.)
2,1	0,9-	5,2-	5,6	2,9	1,4-	7,6		التغير السنوي (%)

المصدر: World Bank, 2008

## التدفقات المالية – المساعدات

بالنسبة إلى بعض البلدان في المنطقة العربية تعدّ المساعدات نسبة كبيرة من ناتجها المحلي القائم وموازناتها الحكومية. ولكنه مصدر متقلّب وتطايّري للعائدات، ولاسيّما في المنطقة العربية، حيث تتسم أولويات المانح بسياسته في المنطقة، وحيث النزاعات تعني تغيّر تركيز الدعم باستمرار. يبين الشكل 7 أدناه أنّ في معظم البلدان حصل انخفاض في كمية المساعدات كنسبة من ناتجها المحلي القائم والتي هبطت على نحو كبير خلال السنوات الخمس عشرة الماضية أو نحوها، باستثناء العراق الذي لا تغطيه البيانات الواردة. علاوة على ذلك، يمكن أن يُرى من خلال العمود الأول أنّ المساعدات ليست لتتربط بإحكام مع مستويات الفقر من حيث مرتبة سلم "دليل التنمية البشرية"، وأنّ التباينات الموجودة بين البلدان كبيرة.

### الشكل 7: المساعدات كنسبة من الناتج المحلي القائم

النسبة المئوية للمساعدات السنوية من الناتج المحلي القائم (2005)	النسبة المئوية للمساعدات السنوية من الناتج المحلي القائم (1990)	المرتبة بحسب "دليل التنمية البشرية" (2005)	البلد	نصيب الفرد من المساعدات (\$) (2005)
4,9	2,2	86	الأردن	115
1,1	8,9	88	لبنان	68
1,3	3,2	91	تونس	38
0,4	0,2	104	الجزائر	11
27,4	؟	106	OPT	304
1	12,6	112	سورية	13
1,3	4,1	126	المغرب	22

المصدر: UNDP, 2008

## المصادر

عزام محجوب (اكتوبر ٢٠٠٩)؛ "المساعدات التنموية في المنطقة العربية"، ورقة  
اعدت بطلب من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

كريستينا برينت، طارق الحق، نورا كامل؛ "أثار الازمة المالية والاقتصادية على  
البلدان العربية: أفكار بشأن استجابة سياسات الاستخدام والحماية الاجتماعية"، منظمة  
العمل الدولية- المكتب الاقليمي للدول العربية (ابريل ٢٠٠٩)

"التطورات الاقتصادية والفرص المتاحة؛ خلق فرص العمل في فترة من النمو  
المرتفع"؛ البنك الدولي؛

"Economic Developments and Prospects; Job Creation in an Era  
of High Growth" (٢٠٠٧)

Global Employment Trend Brief منظمة العمل الدولية (٢٠٠٧)

ابراهيم سيف وفرح شوقير (مايو ٢٠٠٩)؛ "الدول العربية تواجه الازمة الاقتصادية  
العالمية"، مؤسسة كارنغي

(Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis)

اقبال فروخ (٢٠٠٦)؛ "Sustaining Gains in Poverty Reduction  
and Human Development in the Middle East and North Africa"

التقرير الاقتصادي العربي المشترك ٢٠٠٦

صلاح الدين الجرشي: "الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: مراجعة للمبادرات الاقليمية  
والدولية في المنطقة العربية"؛ ورقة معدة بطلب من شبكة المنظمات العربية غير  
الحكومية للتنمية (٢٠٠٨)

سفيان اليسا (مايو ٢٠٠٧)؛ "تحديات الاصلاح الاقتصادي في العالم العربي"،  
مؤسسة كارنغي

"Challenges of Economic Reform in Arab World"

٢٠٠٨ World Trade Indicators؛ البنك الدولي ٢٠٠٨

