E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.2/2024/8
21 May 2024
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس

الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة التنمية الاجتماعية
الدورة الخامسة عشرة
القاهرة، 3 حزيران/يونيو 2024

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت

النمو والتحديات المرتبطة باللامساواة والاستجابة لها في المنطقة العربية

موجز

تستعرض هذه الوثيقة التحدّيات الاجتماعية والاقتصادية المُلِحة في المنطقة العربية: نمو بطيء ومتعثر بفعل النزاعات والأزمات، وتسربات هيكلية تحُول دون وصول ثمرات النموّ إلى الأسَر، ومعدلات فقر مرتفعة في الدول المتأثرة بالنزاعات، سواء استُخدم في تعريف الفقر النَّهج النقدي أم النَّهج المتعدِّد الأبعاد، وفجوات تتسع بين مجموعات البلدان وكذلك بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية في بعض مجموعات البلدان.

وتتناول الوثيقة أيضاً استجابات السياسات العامة في كل مجموعة بلدان، مع أمثلة محدِّدة تغطي أبرز البرامج وأفضل الممارسات، بما في ذلك توسيع نطاق التغطية ببرامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، والتخلص من الإعانات الرجعية غير المنصفة للفقراء في البلدان المتوسطة الدخل، وتنويع الاقتصاد في البلدان المرتفعة الدخل، والاستجابات لمرحلة ما بعد النزاعات والأزمات في البلدان المتأثِّرة بالنزاعات وفي أقلّ البلدان نموّاً.

وتطرح الوثيقة توصيات من أجل تحقيق النموّ الشامل والمستدام، مفصّلة لكل مجموعة بلدان على حدة. ولجنة التنمية الاجتماعية مدعوّة إلى مناقشة مضامين هذه الوثيقة، وتقديم التعليقات على التوصيات المقترحة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	2-1	3
الفصل		
أولاً- لمحة عن النموّ والفقر وعدم المساواة في المنطقة العربية.....	12-3	3
ثانياً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات.....	20-13	5
ثالثاً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المتوسطة الدخل.....	26-21	8
رابعاً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المرتفعة الدخل	29-27	10
خامساً- كيفية تعزيز النموّ الشامل (أمثلة عالمية)	46-30	11
ألف- جهود الحد من الفقر في الصين	41-36	12
باء- برنامج بولسا فاميليا في البرازيل.....	46-42	13
سادساً- توصيات في السياسة العامة للمنطقة العربية	56-47	14

مقدمة

1- حقَّقت المنطقة العربية، منذ مطلع القرن الحالي، وخاصة بعد الأحداث الجارفة التي رافقت الانتفاضات العربية، تقدُّماً شاسعاً على مسار التنمية، لا سيّما من حيث إحقاق العدالة الاجتماعية، والتصدّي لبعض أبعاد الحرمان الاجتماعي والاقتصادي. وعلى الرغم من ذلك، لا يزال هذا المسار محفوفاً بالمصاعب، مع تباطؤ النموّ، وتفاقم عدم المساواة، وتزايد الفقر، سواء استُخدم في تعريفه النَّهج النقدي أم النَّهج المتعدِّد الأبعاد. ولا تزال التفاوتات الإقليمية في مستويات المعيشة كبيرة، وتتجه إلى التفاقم من جراء النزاعات والكوارث الطبيعية في بعض أنحاء المنطقة، علاوة على التعثر الاقتصادي، والمصاعب التي تواجه استجابات السياسة العامة.

2- وإذا ما اعتُبرت المنطقة كوحدة جغرافية واحدة، يتجه التوزيع الاقتصادي في المنطقة العربية إلى استقطاب متزايد، حيث يتركَّز النفوذ الاقتصادي، بما فيه المداخيل والثروات، في أيدي نخبة ضئيلة، بينما تتعرَّض الأسَر العادية للإهمال. وقد تشابكت جائحة كوفيد-19 مع الحروب التي نشبت في المنطقة العربية وفي جوارها، وما أوقعته من ضغوط على سلاسل الإمداد العالمية، لتثقل على الوضع المالي للأسَر العربية، وتقلص حيّز التعافي والانتعاش أمامها. وتوقِع الحرب على غزة دماراً هائلاً على الشعب الفلسطيني، وباتت تهدِّد استقرار المنطقة بأكملها. أما الأحداث المناخية، فقد أدّت إلى كوارث في مواقع عديدة في المنطقة، وطالت أشد آثارها البلدان التي تفتقر إلى رؤوس الأموال والتي مزقتها النزاعات. وواجهت المؤسسات، في كل من الحيّزين العام والحكومي، مصاعب جمة في الاستجابة بفعالية وسرعة للكوارث الإنسانية المتفاقمة.

أولاً- لمحة عن النموّ والفقر وعدم المساواة في المنطقة العربية

3- سجَّلت المنطقة العربية، باستمرار على مدى العقدين الماضيين، نموّاً منخفضاً تعوقه أزمات عدة، كالنزاعات المتكررة والكوارث الطبيعية والصدمات الاقتصادية الخارجية. وشهِدت المداخيل والنفقات الحقيقية للأسَر المعيشية ركوداً أو انخفاضاً في العديد من البلدان، وفي جميع مجموعات البلدان، باستثناء مجموعة البلدان المرتفعة الدخل[1].

4- وحدّت التسربات الهيكلية من وصول المكاسب الضئيلة التي حقَّقها النموّ البطيء إلى الأسَر العادية من الطبقتين الوسطى والفقيرة[2]. ولم يشهد الإنفاق الحقيقي للأسَر العربية تغيُّراً يذكر، فلم يتجاوز نموّه السنوي نسبة 0.2 في المائة خلال الفترة 1995-2023، على الرغم من أن مجموع النموّ الاقتصادي بلغ 1.5 في المائة سنوياً. وخلال السنوات نفسها، كان متوسط النموّ العالمي لإنفاق الأسَر المعيشية هو 1.6 في المائة، أي أقل بقليل من معدل النموّ السنوي للاقتصاد العالمي، البالغ 1.7 في المائة.

5- يترجَم هذا النموّ الهزيل إلى معدلات متواضعة للنموّ في صافي الثروة الشخصية للمقيمين في البلدان العربية إذا ما قورن بالمعدلات العالمية. فالمنطقة تتأخر عن بقية مناطق العالم، وقد تأخرت البلدان على أسفل

(1) ESCWA, Arab Poverty Report: The case for economic recovery (forthcoming).

(2) ESCWA, Obstructed poverty reduction: growth-passthrough analysis, 2022.

سلم التوزيع الاقتصادي الإقليمي أكثر من غيرها، فتراجعت مستويات المعيشة فيها، وتآكل ما لديها من احتياطيات للطوارئ.

6- وتواجه البلدان العربية عقبات عديدة أمام تعزيز قوتها الاقتصادية، منها محدودية التنويع الاقتصادي، والاعتماد الكبير على مجموعة ضيقة من القطاعات الاقتصادية. وتفتقر البلدان العربية أيضاً إلى القدرة الإنتاجية الكبيرة في القطاع الصناعي، وتكتنف الهشاشة قطاعها المالي، باستثناء بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي.

7- وهذا التباطؤ، وحتى الركود، في النمو الاقتصادي، علاوة على الوصول المحدود لثمرات النموّ إلى الطبقات الوسطى والفقيرة، يدفع معدلات الهشاشة إلى ارتفاع جامح. وقد كانت معدلات الفقر في تزايد، في أنحاء كثيرة في المنطقة العربية، حتى قبل العقد الثاني من القرن الحالي. وفي الواقع، كانت المنطقة العربية هي الوحيدة في العالم التي سجَّلت زيادة مستمرة في معدلات الفقر خلال العقد الثاني من هذا القرن. ولم تتغيَّر هذه النتائج بتغيير عتبات الفقر، بما في ذلك عند العتبة الدولية المستخدَمة للفقر المدقع، وهي 2.15 دولار في اليوم (بمعادل القوة الشرائية للدولار الأمريكي في عام 2017).

8- ويبدو أن الفرص تتضاءل للتخفيف من حدة الفقر وتحقيق المقصدين 1-1 و1-2 للهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة. فأكثر من ثلث السكان العرب (35.4 في المائة، أو 150 مليوناً من السكان) فقراء وفقاً لتعريف معتدل يمكن مقارنته بعتبات الفقر الوطنية، اعتمدته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). والتقدُّم المتوقع بحلول عام 2030 متواضع للغاية، حيث يُتوقع للنسبة أن تنخفض إلى 33 في المائة (156 مليوناً من السكان)[3].

9- بيد أن قصة الفقر في المنطقة أشد تعقيداً من هذه الأرقام. فعلى غرار التنمية البشرية، لا يُقاس الفقر بالدولارات فقط، فلا بدّ من اعتبار أوجه الحرمان من مختلف أبعاد الرفاه. ووفقاً لدليل الإسكوا المنقَّح للفقر المتعدِّد الأبعاد في البلدان العربية، تباينت اتّجاهات البلدان العربية خلال العقد الثاني من هذا القرن[4]. فأحرزت البلدان العربية التي تتوفَّر عنها بيانات حتى عام 2021، ومعظمها من البلدان المتوسطة الدخل، بعض التقدُّم في الحد من الفقر المتعدِّد الأبعاد خلال العقد الماضي، حيث تمكنت من الحد من الحرمان في معظم الأبعاد ذات الصلة، بما في ذلك الصحة والتعليم وجودة السكن والحصول على الأصول والخدمات، لكن سُجِّل في الأردن، وفي بعض البلدان المتأثِّرة بالنزاع، كدولة فلسطين، تزايداً في أوجه الحرمان على بعض المؤشِّرات[5].

(3) ESCWA, Arab Poverty Report: The case for economic recovery (forthcoming).

(4) البلدان المشمولة في التحليل هي الأردن وتونس والجزائر والعراق ومصر والمغرب. الإسكوا، التقرير العربي الثاني حول الفقر المتعدد الأبعاد، 2022.

(5) البلدان العربية المتوسطة الدخل: الأردن، وتونس، والجزائر، وجزر القمر، وجيبوتي، والعراق، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا؛ البلدان المرتفعة الدخل هي الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعُمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية؛ والبلدان المنخفضة الدخل هي الجمهورية العربية السورية والسودان والصومال واليمن. لم تغطِ الدراسة لبنان وليبيا ودولة فلسطين لعدم توفُّر بيانات حديثة وموثوقة عنها. وتُعَدُّ البلدان التالية متأثِّرة بالنزاعات: الجمهورية العربية السورية، والسودان، والصومال، والعراق، ودولة فلسطين، واليمن.

10- والفجوة بين مجموعات البلدان في اتساع مستمر، بخلاف الاتّجاه العالمي، حيث تواصل بلدان الجنوب العالمي في رفع مستويات معيشتها لتضيق الفوارق بينها وبين بلدان الشمال.

11- ولا يزال النموّ في البلدان العربية المرتفعة الدخل أعلى وأكثر استقراراً منه في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات في المنطقة، ما يعني تراكماً للتفاوتات بين البلدان مع مرور الزمن. وفي بعض مجموعات البلدان، مثل البلدان المرتفعة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، تتقارب نتائج البلدان، ما يشير إلى أنها تواجه تحدّيات تفضي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية متشابهة. والحال على العكس من ذلك في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتأثِّرة بالنزاعات، إذ تتباين التجارب، ما يعني تفاوتاً في توزيع الثروات بين البلدان، وفي أنحاء المنطقة عموماً. تؤثِّر هذه التفاوتات على قدرة السكان على حفظ الموارد ومراكمة الثروات، وفي توزيع الثروة على المنطقة انعكاس لها. وإذا عوملت كل مجموعة بلدان وكأنها كيان واحد، يتبيَّن أن عدم المساواة في توزيع صافي الثروات الشخصية ينحو إلى التحسن في البلدان العربية المرتفعة الدخل، وإلى الركود في البلدان المتوسطة الدخل، وإلى تفاقم كبير في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتأثِّرة بالنزاعات(6).

12- واستجابة لتحدّيات النموّ والفقر المزمنة، نفَّذ صانعو السياسات العرب تدابير مختلفة للحماية والدعم الاجتماعيين، مصمَّمة خصيصا لتلبية الاحتياجات والظروف الإنمائية في كل بلد. ويشير التزايد الإقليمي في عدم المساواة في الدخل والثروة إلى افتراق أكبر في المسارات بين البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتأثِّرة بالنزاعات والبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المرتفعة الدخل، وإلى أن البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتأثِّرة بالنزاعات تتأخر كثيراً عن بقية بلدان المنطقة. وعلاوة على ذلك، تتقارب نتائج عدم المساواة في الدخل في كل من مجموعتي البلدان المرتفعة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل.

ثانياً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات

13- تتركَّز مواضع انتشار الفقر وارتفاع معدلاته على مدى العقد الأخير في البلدان العربية المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات، وتديمه أزمات مثل الكوارث الطبيعية، وانعدام الاستقرار السياسي، وتأجُّج النزاعات.

14- واجهت البلدان العربية المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات مصاعب جمة في تحقيق النموّ الاقتصادي المستدام. وسجَّلت معدلات منخفضة ومتقلبة للنموّ، حتى بمعايير المنطقة المنخفضة عن باقي مناطق العالم، وذلك لعوامل عدة، تشمل قصور البنية التحتية، ومحدودية فرص الحصول على رأس المال، والضعف إزاء الصدمات الخارجية. وتواجه هذه البلدان مصاعب من حيث المِنعة، إذ تفتقر صناعاتها إلى القدرة التنافسية، واقتصاداتها

(6) ESCWA, Arab Poverty Report: The case for economic recovery (forthcoming).

إلى التعقيد. على سبيل المثال، الاقتصاد اليمني من بين أقلّ الاقتصادات تنافسية من حيث الصناعة[7]، ودرجته منخفضة من حيث التعقيد الاقتصادي على الصعيد العالمي[8].

15- والنزاعات، خصوصاً، تفاقِم الفقر وفي بعض الأحوال عدم المساواة في البلدان المتأثِّرة بها، إذ تعطِّل الأنشطة الاقتصادية، وتشرّد السكان، وتقوّض النُّظُم الاجتماعية. وخلال الفترة 1995-2023، سجّل الدخل الحقيقي للمقيمين في البلدان المنخفضة الدخل بنسبة 2.6 في المائة، وفي البلدان المتأثِّرة بالنزاع بنسبة 1.9 في المائة. وعلى مدى العقد الثاني من القرن الحالي، سجّل صافي الثروة الشخصية (حتى من حيث القيمة الإسمية التي لا تمثِّل التضخم) ركوداً في البلدان المتأثِّرة بالنزاعات، بل حتى انخفاضاً واضحاً في البلدان المنخفضة الدخل. ونتيجة لذلك، تتأخر هذه البلدان، أكثر فأكثر، عن البلدان الأغنى في المنطقة.

16- وعلاوة على الحرمان الكبير في الحيّز المُقاس بالنقود، تسجّل البلدان العربية المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات معدلات أعلى بكثير من الفقر المتعدِّد الأبعاد، ولم يكن تقدُّمها في التصدّي له على نسق واحد مع مرور الزمن. وبذلك، يتداخل، وبمعدلات مرتفعة إلى حدّ مقلق، الفقر النقدي مع الفقر المتعدِّد الأبعاد في هذه البلدان، فيشير إلى فقر مركَّب يتركَّز في مواضَع محدَّدة من المنطقة.

17- تشمل جهود الحد من الفقر، عادة، برامج اجتماعية تستهدف فئات محدَّدة، ومبادرات لإيجاد فرص العمل، واستثمارات في البنية التحتية الأساسية لتحسين مستويات المعيشة. وكثيراً ما تنطوي الجهود المبذولة لمعالجة عدم المساواة أيضاً على تحسين فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية. وقد ثبت أن لجهود إعادة الإعمار والتنمية بعد انتهاء النزاع أهمية حاسمة في إعادة بناء الاقتصادات ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع. وقد ركَّزت التنمية بعد انتهاء النزاع على حفز النشاط الاقتصادي، واستعادة سُبُل العيش، وإعادة بناء المستشفيات والمدارس وغيرها من البنى الأساسية الحيوية، واستعادة مؤسسات الحوكمة وتعزيزها، وإرساء سيادة القانون. وشملت الجهود المبذولة لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع: تنفيذ برامج إنمائية هادفة، تتوخى الحد من الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية.

18- في العراق، وبعد سنوات من النزاع شملت حرباً امتدت من عام 2003 إلى عام 2011، أُطلقت جهود لإعادة إعمار البلد. وشاركت المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والحكومة العراقية في إعادة بناء البنية التحتية، وإعادة تأهيل المدارس ومرافق الرعاية الصحية، ومواجهة التحدّيات الاقتصادية.

(7) United Nations Industrial Development Organization, Competitive Industrial Performance Report 2020, 2021.

(8) تصنيفات الدول التي يضطلع بها مختبر النموّ في جامعة هارفرد يقيّم المعرفة الإنتاجية لكل بلد عبر دليل التعقيد الاقتصادي. وتُحسِّن البلدان من دليل التعقيد الاقتصادي عن طريق زيادة عدد وتعقيد المنتجات التي تنجح في تصديرها. https://atlas.cid.harvard.edu/rankings.

19- وأثمرت هذه الجهود انخفاضاً كبيراً في معدل انتشار الفقر المتعدِّد الأبعاد، من 14 في المائة في عام 2011 إلى 9 في المائة في عام 2018[9]، ولكن مع تفاوت كبير من منطقة إلى أخرى. ويشكِّل الانعدام المزمن للاستقرار السياسي عقبة أمام التنمية المستدامة، فيبقى تهديد الفقر ماثلاً.

20- ودولة فلسطين هي بلد آخر متأثِّر بالنزاع، ومثال على أهمية اعتماد نُظُم مبتكرة وكفؤة للحماية الاجتماعية، تعالج أوجه الضعف، وتستهدف الفقر بفعالية، وتتيح الدعم الضروري للأسَر المعيشية المتأثِّرة. وقد أصبح البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين مكوناً أساسياً لتحقيق أهداف الحد من الفقر، والتصدّي للفقر الناجم عن الحرب.

الإطار 1- البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين

أطلق البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين في الضفة الغربية في عام 2010، وفي قطاع غزة في عام 2011، ففاق سابقيه من برامج التحويلات، وحقَّق من بينها النتائج الأفضل في الحد من الفقر. والبرنامج كبير في حجم تغطيته ومقدار تمويله، ويمثِّل حالة مرموقة في المنطقة العربية خصوصاً وفي المناطق المتأثِّرة بالنزاعات عموماً، سواء من حيث حجم تغطيته أم من حيث استهدافه للفقر.

تنامى البرنامج بسرعة، فبات يغطي 600,000 شخص نصفهم من الأطفال. وهذا يعادل أكثر من 119,000 أسَرة (75,000 في غزة و44,000 في الضفة الغربية). وتحتفظ الحكومة أيضاً ببيانات عن 90,000 أسرة، مدرجة في قائمة انتظار الشمول بالبرنامج، وذلك على Portalgate، وهو نظام المعلومات الإدارية للبرنامج. وقبل الحرب على غزة، غطى البرنامج 86 في المائة من الأسَر التي تعيش في خط الفقر المدقع، و8 في المائة من الأسَر التي تعيش تحت خط الفقر (وفقاً لخطوط الفقر لعام 2020). ويوفِّر البرنامج للأسَر المعيشية المختارة ما بين 214 و514 دولاراً أمريكياً كل ربع سنة، وذلك حسب حجم الأسرة، فيسد 50 في المائة من فجوة فقر الأسَر المعيشية.

بعد عملية تقديم طلب رسمي للانضمام إلى البرنامج، يضطلع الأخصائيون الاجتماعيون بزيارات منزلية للتحقُّق من المعلومات المدرجة في الطلب باستخدام مؤشِّرات تحسب باختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل من خلال الاستهلاك. وتتضمّن معادلة الحساب متغيّرات مرتبطة بالفقر (بدلاً من الاكتفاء بالاستهداف الفئوي كما كانت الحال في البرامج السابقة). وقد تطوّرت هذه المعادلة مع الزمن لتشمل أوجه ضعف أخرى، مثل الإعاقة والأمراض المزمنة. وبذلك، حقَّق البرنامج فعالية كبيرة في عملية الاستهداف، وقد خلُصت مراجعات عديدة إلى أن أخطاء البرنامج في الاستبعاد والشمول أقلّ مما تسجِّله برامج ناجحة أخرى.

وتسود نظرة إيجابية إلى نتائج البرنامج. فالمبالغ النقدية التي تتلقاها الأسَر المستفيدة تساعدها على شراء المزيد من الأغذية المغذية ودفع بعض التكاليف غير المباشرة المتصلة بالتعليم والحصول على الرعاية الصحية، مثل النقل والأدوية والوجبات الخفيفة في المدرسة. كما أنها تساهم في سداد ديون الأسَر المعيشية. وبالإضافة إلى ذلك، تستكمل التحويلات النقدية بمجموعة من الاستحقاقات التكميلية، تتألف من مبلغ مقطوع للمساعدة الطارئة، والحصول على الرعاية الصحية وخدمات التعليم، والغذاء. ويحق أيضاً للأسَر المعيشية المستفيدة من البرنامج الحصول على تأمين صحي حكومي وإعفاءات من الرسوم الدراسية الجامعية.

المصدر: تحليل الإسكوا لبيانات البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين الوطني في إطار طلب للتعاون الفني من دولة فلسطين.

(9) Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Global MPI Country Briefing 2023: Iraq. Available at https://ophi.org.uk/media/45139/download.

ثالثاً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المتوسطة الدخل

21- تفاوت النموّ الاقتصادي للبلدان المتوسطة الدخل في المنطقة العربية، وبالمجمل ظلت معدلاته راكدة. وقد أثَّرت عوامل مثل أسعار النفط وجهود التنويع الاقتصادي والاستقرار السياسي بشكل إيجابي على معدلات النموّ. غير أن التنمية الصناعية في البلدان العربية المتوسطة الدخل لا تزال في وضع مقلق. وتصنَّف هذه البلدان، من حيث القدرة التنافسية الصناعية، إما في الفئة المنخفضة أو المتوسطة المنخفضة. فالجزائر مثلاً، ورغم وضعها كبلد منتِج ومصدِّر للنفط، تصنَّف في فئة منخفضة من حيث التصنيع التنافسي[10]. والمغرب استثناء عن هذا الاتّجاه، فيسجِّل قدرة تنافسية أعلى بعض الشيء، ويصنَّف في فئة البلدان المتوسطة على هذا المؤشِّر. أما من حيث التعقيد الاقتصادي، تبرز تونس باعتبارها البلد المتوسط الدخل العربي الوحيد الذي يسجِّل مستوى مرتفعاً، إلى حد ما، من التعقيد الاقتصادي[11]. وتواجه مصر تحدّيات هيكلية تحد من إمكانات نموّها الاقتصادي، لا سيّما مع ارتفاع مستويات دَينها العام وما تواجه من قضايا في الاستدامة.

22- وفي البلدان المتوسطة الدخل العربية الأخرى، تحسنت، عموماً مستويات المعيشة، وانخفضت معدلات الفقر النقدي في السنوات الأخيرة. وعلى الرغم من ذلك، لا تزال هناك جيوب للفقر، ولا سيّما في المناطق المهمَّشة والريفية. واتّجه عدم المساواة في الثروة بين البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة إلى الانخفاض، ولكن عدم المساواة داخل البلدان لا يزال باعثاً على القلق. وقد ساهمت الفوارق في الثروة، وعدم المساواة في الحصول على التعليم والرعاية الصحية، والفوارق بين المناطق الحضرية والريفية في أوجه من عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية. وقد أثَّر عدم الاستقرار السياسي والاضطرابات الاجتماعية على بعض بلدان المنطقة، فتأثَّرت معه الآفاق الاقتصادية، وتعثَّرت جهود الحد من الفقر.

23- تشمل سياسات الاقتصاد الكلي التي نجحت في المساهمة في زيادة النموّ: تنويع الاقتصادات وتعزيز قطاعات مثل السياحة والتكنولوجيا والصناعات التحويلية. وقد شجَّع الأردن الصناعات الموجَّهة للتصدير، مثل المنسوجات والصناعات التحويلية. وتنامي الصادرات ولَّد تبادلاً مع بلدان الخارج، وتنمية اقتصادية، وفرصاً للعمل. كما استثمرت تونس في قطاع السياحة لتجذب الزوار من جميع أنحاء العالم. وقد أدّى ذلك إلى إيجاد فرص عمل ودعم النموّ الاقتصادي، لا سيّما في المناطق الساحلية.

24- ونفَّذت بعض البلدان سياسات للتصدّي لعدم المساواة، شملت إصلاحات في السياسات الضريبية. وكانت هذه هي حال الأردن، الذي أدخلَ إصلاحات ضريبية تصاعدية، بما في ذلك زيادة الضرائب على الأثرياء والشركات. وتهدف هذه التدابير إلى الحد من عدم المساواة في الدخل عن طريق زيادة العبء الضريبي على الأفراد ذوي الدخل المرتفع وتوجيه الإيرادات نحو الإنفاق الاجتماعي.

25- في السنوات الأخيرة، خفضت بلدان عربية عدة، مثل الأردن وموريتانيا، الدعم الذي تخصِّصه لمجموعة واسعة من السلع الأساسية، أو حتى ألغته تماماً، وشمل ذلك الأغذية الأساسية والكهرباء والوقود. وشملت أوجه إعادة توجيه الوفورات التي تحقَّقت للميزانية: أغراض توحيد الميزانية والاستثمار في الهياكل الأساسية العامة، وبعض النفقات المتصلة بالحماية الاجتماعية. وفي موريتانيا والمغرب، أُعيد توجيه جزء من الأموال التي جرى توفيرها لبدء برامج لتحويلات نقدية تستهدف الفقر. في مصر، اضطلعت الحكومة بإلغاء تدريجي لدعم قطاع

(10) https://stat.unido.org/content/publications/competitive-industrial-performance-report-2020.

(11) https://atlas.cid.harvard.edu/rankings.

الطاقة ولبعض الإعانات على المواد الغذائية، وأدخلت أشكالاً من المساعدة الاجتماعية المباشرة التي تستهدف فئات محدَّدة. وأطلقت الحكومة برنامجها الرئيسي للتحويلات النقدية، تكافل وكرامة، في عام 2015 لدعم الأسَر المنخفضة الدخل من خلال تقديم المساعدة المالية للأسَر، بشرط التحاق الأطفال في هذه الأسَر بالمدارس وتلقيهم للفحوصات الطبية[12]. ونطاق البرنامج كبير، يغطي حوالي 14 في المائة من سكان مصر. ولا بدّ من الإشارة إلى أن 81 في المائة من الأسَر المعيشية تحقِّق نسبة حضور مدرسية لا تقل عن 80 في المائة، ما ساهم في الحد من الفقر المتعدِّد الأبعاد. وقد تحقَّقت هذه الإنجازات رغم الارتفاع في تكاليف المعيشة الذي تسبَّب به الانكشاف إزاء ارتفاع أسعار سوق الكهرباء وبعض المواد الغذائية. وأحد التحدّيات الدائمة هو عدم حماية الأسَر من الطبقة الوسطى بالدرجة الكافية عبر تغطيتها ببرامج التحويلات النقدية، أو بأي من منافع شبكات الأمان الأخرى.

26- تقدَّمت تونس على مسار الحد من معدلات الفقر وعدم المساواة في الدخل من خلال إصلاحات مختلفة في السياسة العامة. فلم تكتفِ الحكومة بتوسيع نطاق التغطية بالمساعدة الاجتماعية في البلد، بل وسَّعت أيضاً نطاق التغطية بنظام الحماية الاجتماعية القائم على الاشتراكات، مع إعادة توزيع الموارد على المحتاجين. برنامج الأمان الاجتماعي هو برنامج شامل لكل من المساعدة الاجتماعية (التحويلات النقدية، والإعانات الغذائية، ودعم التعليم والرعاية الصحية) والتأمين الاجتماعي (المعاشات التقاعدية، والتأمين الصحي، واستحقاقات البطالة والعجز، وإجازات الأمومة والأبوة).

الإطار 2- جهود تونس في الحد من الفقر وعدم المساواة في الدخل

حقَّق برنامج الأمان الاجتماعي تنامياً مطّرداً في كل من نطاق التغطية ومقدار الاستحقاقات. ومنذ عام 1987، تنامت الاستحقاقات بسرعة أكبر من تنامي الحد الأدنى للأجور (إلا أنها لا تزال أقلّ منه). وبحلول عام 2021، كانت 266,000 أسرة (أو 8 في المائة من السكان) قد استفادت من التحويلات النقدية والرعاية الصحية المجانية. ويحصل المستفيدون من التحويلات النقدية على 180 ديناراً تونسياً (64 دولاراً أمريكياً) شهرياً، أي حوالي 45 في المائة من الحد الأدنى للأجور، بالإضافة إلى 30 ديناراً تونسياً لكل ربع سنة لكل طفل في سن المدرسة، كحافز لإبقاء الأطفال في المدرسة.

وتحدَّد أهلية كل مستفيد عبر اختبار بالوسائل غير المباشرة، يهدف إلى تقليص الأخطاء في الشمول والاستبعاد، والتأكد من أن جميع الأسَر المهدَّدة بالضعف تتلقى استحقاقاتها على الوجه الصحيح. أما الكلفة، فقد خصَّصت وزارة المالية التونسية جزءاً كبيراً من الميزانية للضمان الاجتماعي. وفي عام 2021، بلغت الميزانية المخصَّصة للتحويلات النقدية 229 مليون دولار أمريكي.

ونفَّذ البلد إصلاحات زراعية تهدف إلى إعادة توزيع الأراضي على صغار المزارعين، ما قد يساعد على الحد من التفاوتات في الحصول على الأصول الإنتاجية ويعطي دفعة إيجابية للتنمية الريفية. تهدف الإصلاحات إلى معالجة قضايا عدم المساواة في حيازة الأراضي، حيث تتركَّز حصة كبيرة من الأراضي الخصبة في أيدي قلة من المُلّاك الأثرياء. وكان الهدف الرئيسي من الإصلاحات هو إعادة توزيع الأراضي من كبار المُلّاك إلى صغار المزارعين الذين لا يملكون أراضٍ. وسُنَّت قوانين الإصلاح الزراعي لإتاحة أُسس قانونية لعملية إعادة التوزيع. وزودت الحكومة بالسلطة لمصادرة الأراضي من أصحاب الأملاك التي اعتبرت مفرطة في حجمها، ومن ثم إعادة توزيعها على المحتاجين. تمثِّل هذه الإصلاحات جزءاً من تغييرات أوسع في قطاع الزراعة، تهدف إلى تحديث القطاع على أُسس مبادئ العدالة الاجتماعية، ووجهتها هي الحد من الفوارق الاقتصادية وتمكين سكان الريف من المساواة في الفرص.

المصدر: الإسكوا، نحو حماية اجتماعية شاملة وجامعة في تونس (2014-مستمر)، 2023.

(12) الإسكوا، التحويلات النقدية المشروطة في مصر: فرص وتحديات، 2023.

رابعاً- النموّ والفقر وعدم المساواة في البلدان المرتفعة الدخل

27- دفعت عائدات النفط والغاز نموّاً في الدخل والثروة في البلدان المرتفعة الدخل في المنطقة العربية. ومكَّن ارتفاع عائدات النفط هذه البلدان من الاستثمار المكثف في تحسين مستويات المعيشة، ما خفَّض مستويات الفقر المطلق. إلا أن التنويع الاقتصادي في هذه البلدان محدود، واعتمادها على صادرات النفط والغاز شديد، وهذه ثغرة هامة في المِنعة الاقتصادية لهذه البلدان. ولا تصنَّف إلا دولتان، هما المملكة العربية السعودية والبحرين، بين أفضل 50 اقتصاداً في العالم من حيث دليل التعقيد الاقتصادي، وتسجِّل قطر الأداء الأدنى بين بلدان مجلس التعاون الخليجي على هذا الدليل[13]. ونتيجة لذلك، بات للاتّجاهات الاقتصادية العالمية، مثل تقلبات أسعار النفط والخروج من قائمة البلدان المصدِّرة للنفط نتيجة نضوب الموارد، أثرٌ لا يُستهان به في الأداء الاقتصادي لهذه البلدان. وليست البلدان العربية المرتفعة الدخل بمعزل تام عن النزاعات الإقليمية، التي قد تؤثِّر على استقرارها الاقتصادي وآفاقها الإنمائية.

28- واستجابة لهذه التحدّيات، بذلت البلدان العربية المرتفعة الدخل جهوداً لتنويع اقتصاداتها، واستثمرت في قطاعات غير نفطية لضمان النموّ المستدام. وكثيراً ما تضمّنت سياسات التنويع الاقتصادي تدابير لمعالجة أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية. وقد استثمرت هذه البلدان في البنى التحتية، والتعليم، والرعاية الصحية بغية تحقيق الأهداف الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية الأوسع.

29- الإمارات العربية المتحدة وقطر مثالان جديران بالتنويه. أطلقت الإمارات العربية المتحدة إصلاحات في سوق العمل، شملت تشريعاً للحد الأدنى للأجور وتحسين الحماية للعمال ذوي الأجور المنخفضة. كما حقَّقت نجاحاً ملحوظاً في تنويع اقتصادها بعيداً عن الاعتماد على النفط. وقد استثمرت دبي، على وجه الخصوص، بكثافة في التحوّل إلى مركِز عالمي للتمويل والتجارة والسياحة والخدمات اللوجستية. وقد أدّى هذا التنويع إلى إيجاد فرص عمل وخفض معدلات الفقر. أما بالنسبة إلى قطر، فقد ركَّزت على الحد من عدم المساواة من خلال إصلاحات السياسات في مجال التوظيف والاستثمارات الكبيرة في قطاعي التعليم والصحة.

الإطار 3- إصلاحات العمل في قطر والاستثمارات في التعليم والصحة

اضطلعت قطر بإصلاحات كبيرة في قوانين العمل، وذلك بهدف أساسي هو تحسين ظروف العمل وحماية حقوق العمال المهاجرين. شملت الإصلاحات مبادرة تاريخية بإلغاء نظام الكفالة الذي طالما تعرَّض لانتقادات لما قد يتسبَّب به من ممارسات استغلالية وإخلال بحقوق العمال المهاجرين.

يمثِّل إلغاء نظام الكفالة تحوّلاً كبيراً في نَهج قطر في إدارة العمل. في السابق، كان العمال الوافدون، بموجب نظام الكفالة، مرتبطين بأصحاب عملهم، وتلزمهم موافقة صاحب العمل لتغيير الوظيفة، أو حتى مغادرة البلد. يهدف إلغاء هذا النظام إلى تمكين العمال من المزيد من الاستقلالية، والسماح لهم بحرية التنقُّل والقدرة على تغيير أصحاب العمل من دون قيود لا داعي لها. والمقصود من هذه الإصلاحات هو إيجاد بيئة عمل منصِفة وعادلة، والحد من عدم المساواة في الدخل وعدم المساواة الاجتماعية.

(13) Growth Lab, Country and product complexity rankings. Available at https://atlas.cid.harvard.edu/rankings.

وقد مكَّنت الاحتياطيات الكبيرة من الغاز الطبيعي في قطر من تحقيق ازدهار اقتصادي ملحوظ، فغدت قطر من بلدان الصدارة العالمية من حيث تصدير الغاز الطبيعي المُسال. وقد استفادت من مواردها الوفيرة من الطاقة لتصبح طرفاً رئيسياً في سوق الطاقة العالمية، واستخدمت الإيرادات الناتجة عن صادرات الغاز الطبيعي المُسال لدعم مبادرات تطوير البنية التحتية الشاملة.

إحدى النتائج الجديرة بالتنويه لهذا النجاح الاقتصادي هي الاستثمار الكبير في تطوير أنظمة التعليم والرعاية الصحية بحيث باتت من بين الأفضل في العالم. وخُصِّصت الإيرادات الناتجة عن صادرات الغاز الطبيعي المُسال، بشكل استراتيجي، لإنشاء مؤسسات تعليمية ومرافق رعاية صحية من الدرجة الأولى. وهذا الاستثمار هو شهادة على التزام قطر بتحقيق تحسن عام في نوعية حياة سكانها.

ويشي التركيز على التعليم بالتزام بتنمية رأس المال البشري، الغاية منه تزويد السكان بالمهارات والمعارف اللازمة للمساهمة الجدية في اقتصاد قطر المتطوّر. وفي الوقت نفسه، في التركيز على الرعاية الصحية تأكيد على الأهمية المولاة لرفاه السكان.

المصدر: الإسكوا.

خامساً- كيفية تعزيز النموّ الشامل (أمثلة عالمية)

30- في بلدان من شتى أنحاء العالم تجارب تُستقى منها العِبر، وقِصص نجاح لسياسات اعتُمِدت لتحقيق النموّ مع مراعاة مصالح الفقراء، ساعدت على الحد من الفقر، وعلى تحسين مستويات المعيشة بين الفئات السكانية المهمَّشة. وتسلِّط قِصص النجاح هذه الضوء على النُّهُج المختلفة للنموّ الذي يراعي مصالح الفقراء، بما في ذلك التنمية الريفية، والتعليم، والاستثمارات في الرعاية الصحية، وتبيَّن أن الجمع بين هذه السياسات قد يؤثِّر كثيراً في الحد من الفقر وتحسين رفاه السكان المحرومين.

31- ويبرز في هذا السياق مثالان: الإصلاحات الاقتصادية في الصين، وبرنامج بولسا فاميليا في البرازيل. تُعَدُّ الصين والبرازيل من بلدان الشريحة العليا للبلدان المتوسطة الدخل، وتجاربهما هامة للغاية بالنسبة إلى بلدان الشريحة الدنيا للبلدان المتوسطة الدخل، وكذلك للبلدان المنخفضة الدخل. شملت جهود الصين الاستثمار في البنية التحتية، والتعليم، والرعاية الصحية في المناطق الريفية، فضلاً عن التحرير الاقتصادي. ويتبيَّن من هذا النَّهج كيف يمكن للنموّ الاقتصادي المستدام أن يفيد الفقراء. ويقدِّم برنامج بولسا فاميليا البرازيلي، وهو مبادرة للتحويلات النقدية المشروطة، مساعدات مالية للأسَر ذات الدخل المنخفض. وقد مكَّن البرنامج من الحد من الفقر وعدم المساواة في الدخل من خلال توجيه الموارد إلى المحتاجين، والتشجيع على الالتحاق بالمدارس، والاستفادة من الرعاية الصحية.

32- تتضح من حالة الصين أهمية دراسة العواقب غير المقصودة للنموّ الاقتصادي على الفئات السكانية المعرَّضة للضعف، وتنفيذ تدابير لمعالجة أوجه عدم المساواة، وخاصة الفوارق بين المناطق. وتتبيَّن منها أيضاً الحاجة إلى إضفاء طابع مؤسسي على المقاييس الوطنية للفقر، وتكييفها للسياق الوطني، واستخدامها لأغراض الرصد، وتتبيَّن منها كذلك ضرورة تخصيص ميزانيات سخيّة إذا كان لجهود الحد من الفقر أن تنجح.

33- أحد أهم عوامل نجاح الصين تنفيذها لبرنامج مساعدة اجتماعية مموّل تمويلاً جيداً، بنطاق تغطية واسع يستهدف معظم الفئات الضعيفة، مع حزم دعم مخصَّصة للاحتياجات الشخصية، فكان البرنامج بمثابة شبكة أمان.

34- وتثبت حالة البرازيل أن برنامج المساعدة النقدية، إذا صمِّم تصميماً جيداً، بحيث لا يثبط المستفيدين عن البحث عن العمل، وبنطاق تغطية واسع، ومكونات تستجيب للصدمات مع حزمة دعم مخصَّصة، واعتماد مبدأ "ضمان الرجوع"، فقد يكون فعالاً من حيث التكلفة، ويحافظ على شعبيته واستدامته رغم تعاقُب الإدارات على الحكومة، والأهم من ذلك: أن يحقِّق آثاراً مضاعفة مرتفعة.

35- هذان البرنامجان البارزان، من الصين والبرازيل، يؤكدان أن الإصلاحات الاقتصادية، والمساعدات الاجتماعية، والاستثمارات في التعليم والرعاية الصحية، قد تحفِّز النموّ على الأجل الطويل، وتساعد على انتشال الناس من وهدة الفقر. وتدابير مثل تحفيز التعليم والرعاية الصحية، وتخصيص الدعم بحسب الاحتياجات، تَعِدُ بتحقيق الحد من الفقر، لكن النجاح على الأجل الطويل يتطلب توخي الاستدامة، ومواصلة الإصلاحات، وتخصيص التمويل الكافي، والتكيُّف مع الظروف المتغيِّرة من الحفاظ على الدعم للسكان المعرَّضين لأوجه الضعف.

ألف- جهود الحد من الفقر في الصين

36- ساعدت الإصلاحات الاقتصادية في الصين، التي بدأت في أواخر سبعينيات القرن العشرين، البلد على أن تصبح ثاني أكبر اقتصاد في العالم، مع سِجِل حافل في التخفيف من حدة الفقر. وساعد النموّ الاقتصادي السريع في خفض معدل الفقر في البلد من 66.3 في المائة إلى 0.3 في المائة فقط في عام 2019، وكان النموّ الاقتصادي السريع على مدى عقود محرِكاً أساسياً لهذا النجاح. وعلى مدى العقدين الماضيين، تضاعف نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي أكثر من عشر مرات، من 940 دولار فقط في عام 2000 إلى 10,410 دولارات في عام 2019.

37- إلا أن النموّ الاقتصادي كان شديد التفاوت، حيث تجمّعت وظائف التصنيع ذات الأجور الأعلى في المناطق الحضرية، في حين سجَّلت المناطق الريفية، في عام 2018، معدلات فقر أعلى بنحو خمس مرات مما هي عليه في المناطق الحضرية. ولذلك، بدأ البلد في اتّخاذ خطوات لمعالجة هذه الفجوة بالتركيز على التخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية. في عام 1986، أُنشئ مكتب تابع لمجلس الدولة، مهمته تبيُّن المقاطعات الفقيرة، وتحديد خط فقر وطني، وإنشاء صناديق خاصة للحد من الفقر.

38- وفي عام 1994، أطلقت الحكومة برنامج التخفيف من حدة الفقر لأصحاب الأولوية، الذي استهدف انتشال 80 مليون مواطن من الفقر في غضون سبع سنوات. كما أنشأت السلطات المركزية آليات تعاون للسماح لمزيد من المناطق الساحلية الحضرية بدعم المناطق الغربية الأشد فقراً. وبين عامي 2001 و2011، اعتمدت برامج جديدة لتنمية المناطق الريفية، تضمّنت تدابير مثل إعفاء الطلاب الريفيين من دفع رسوم التعليم المدرسي الابتدائي، وغير ذلك.

39- ووسَّع البلد أيضاً نطاق تغطية برنامج ديباو ("الحد الأدنى من ضمان سُبُل العيش")، وهو برنامج للتحويلات النقدية غير المشروطة، يختبر عن طريق الوسائل غير المباشرة، فكان بمثابة شبكة أمان أساسية لأفقر الأفراد في البلد. وخلال ثماني سنوات، كاد عدد المستفيدين الحضريين يبلغ الضعف، ولكن الأهم من ذلك هو أن عدد المستفيدين الريفيين تزايد من 3 ملايين في عام 2001 إلى 54 مليوناً في عام 2013.

40- وبالإضافة إلى ديباو، تتلقى نسبة عالية من الأسَر ذات الدخل المنخفض إعانات زراعية من الحكومة. وهناك أيضاً تدابير مساعدة اجتماعية أكثر استهدافاً لعدد أقل من الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع (برنامج تيكون). تشمل هذه البرامج مستحقات نقدية وعينية لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والقاصرين الذين تقل أعمارهم عن 16 عاماً وليس لديهم قدرة على العمل ولا مصدر للدخل.

41- ومنذ عام 2012، اتبعت استراتيجية طموحة وممولة تمويلاً جيداً "لتخفيف حدة الفقر بين فئات مستهدفة". وتزايدت الميزانية الحكومية السنوية المخصَّصة لتخفيف حدة الفقر بأكثر من الضعف، من 7 مليارات دولار في عام 2015 إلى 18 مليار دولار في عام 2019. واعترافاً بأوجه عدم المساواة بين المناطق، وجِّه بعض التمويل إلى التخفيف من حدة الفقر في مقاطعات يقع معظمها في مناطق فقيرة فقراً مدقعاً. ويحدِّد البرنامج، بتفاصيل دقيقة، الأسَر الفقيرة، التي تتلقى دعماً مخصَّصاً لاحتياجاتها الخاصة من أخصائيين اجتماعيين يقيمون في القرى لمدة سنتين إلى ثلاث. تتلقى العائلات مساعدة شاملة في ما يتعلق بالتعليم والصحة. وتشمل المنافع المتعلقة بالتعليم: التعليم المجاني في مراحل ما قبل المدرسة والمرحلة الابتدائية والمهنية، وتقديم الإعانة للتعليم في المراحل العليا، وتحسين الوصول إلى التعليم لذوي الاحتياجات الخاصة، وتجديد المدارس، والحوافز للمعلمين. أما منافع الرعاية الصحية، فتشمل التأمين الصحي ودعم المستشفيات.

باء- برنامج بولسا فاميليا في البرازيل

42- أُنشئ برنامج بولسا فاميليا في عام 2003 بهدف توحيد عدة برامج للتحويل النقدي المشروط. وقد بات بولسا فاميليا أكبر برنامج للتحويل النقدي المشروط في البرازيل، ويقدِّم المساعدة المالية للأسَر ذات الدخل المنخفض. مكَّن البرنامج من الحد من الفقر وعدم المساواة في الدخل من خلال توجيه الموارد إلى المحتاجين، والتشجيع على الالتحاق بالمدارس، والاستفادة من الرعاية الصحية.

43- ويستهدف البرنامج الأسَر المعيشية التي تعيش في فقر (ويحسب على أنه ربع الحد الأدنى للأجور) وفي فقر مدقع (نصف الحد الأدنى للأجور). وتعطى الأولوية لبعض الأسَر المعيشية من بين المؤهلين للتغطية، بما في ذلك بعض مجموعات السكان الأصليين والمنحدرين من أصل أفريقي. وهذا البرنامج هو الأكبر من حيث نطاق التغطية في أمريكا اللاتينية. وبحلول عام 2022، بلغت مستحقات البرنامج 20 مليون أسرة (25 في المائة من سكان البرازيل)، تلقت مبلغاً شهرياً متوسطه 120 دولاراً أمريكياً لمدة 4 سنوات.

44- وترجّح كفة التفضيل للنساء في تلقي المستحقات. وتُتاح للمستفيدين أيضاً إمكانية الاستفادة من البرامج التكميلية في مجالات التدريب المهني والتعليم والائتمانات الصغيرة، ويسمح مبدأ "ضمان الرجوع" للأسَر المعيشية التي تتجاوز عتبة الدخل بالالتحاق بالبرنامج إذا ساءت حالتها الاقتصادية خلال الأشهر الـ 36 التالية.

وتشمل شروط الحصول على التحويلات الالتحاق بالمدارس والمواظبة على حضورها، فضلاً عن تلقي التطعيم اللازم وإجراء فحوص صحية منتظَمَة للأطفال والأمهات.

45- والبرنامج مستجيب للصدمات، فخلال جائحة كوفيد-19، جرى توسيع نطاق تغطيته، بموجب "المساعدة الطارئة" (Auxílio Emergencial) ليشمل 1.2 مليون أسرة إضافية، مع زيادة المستحقات.

46- حقَّق البرنامج نتائج ملحوظة في الحد من الفقر. وفي غضون 10 سنوات، انخفضت معدلات الفقر المدقع بنِسب تتراوح بين 1 و1.5 نقطة مئوية سنوياً، ما تُرجِم إلى انخفاض بنسبة 15 في المائة تقريباً في عدد الفقراء، وانخفاضٍ بنسبة تزيد على 25 في المائة في عدد الفقراء فقراً مدقعاً مع حلول عام 2017. وتمّ انتشال 3.2 مليون شخص من براثن الفقر و3.4 مليون شخص من براثن الفقر المدقع بحلول عام 2017. وخفَّض البرنامج أيضاً من أوجه عدم المساواة بين المناطق، وكان أكبر آثاره الملحوظة في أفقر مناطق البرازيل. وأدّى ذلك إلى إعادة توزيع الموارد، حيث وصل نحو 70 في المائة من موارد البرنامج إلى أفقر 20 في المائة من السكان. وساهم ذلك في خفض معامل جيني بنِسب تتراوح بين 1 و1.5 في المائة بين عامي 2001 و2015. ولم تنحصر آثاره الإيجابية في الدخل، بل شملت أيضاً قطاعات الصحة والتعليم والعمالة، مثل: انخفاض وفيات الرضَّع، وانخفاض معدلات المواليد الخدَّج، وزيادة معدلات التحاق الشباب بالمدارس، وزيادة الدخول إلى سوق العمل النظامي. هذا على الرغم من أن كلفة البرنامج غير باهظة نسبياً، فلم تتجاوز ما بين 0.4 و0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، مع ارتفاع في النسبة إلى 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023. والبرنامج فعّال للغاية من حيث الكلفة، ويحقِّق آثاراً مضاعفة مرتفعة. وقد حافظ على شعبيته واستدامته رغم تغيُّر الإدارات التي تحكم الدولة، وتُدخِل عليه إصلاحات مستمرة.

سادساً- توصيات في السياسة العامة للمنطقة العربية

47- اتّجاهات الحرمان ومستوياته في المنطقة العربية، سواء اعتبر من حيث النَّهج النقدي أم المتعدِّد الأبعاد، تبعث على القلق، ولا سيّما في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات. وتدل هذه الاتّجاهات إلى ضرورة اعتماد نَهج متكامل للحد من الفقر. والسياسات المعتمَدة في هذا الصدّد يجب أن تصمَّم وفقاً للتحدّيات الخاصة لكل بلد، ولكن إذا ما اعتُبرت المنطقة ككل، فالأولوية هي للإسراع برأب صدع التفاوت المتنامي في مستويات المعيشة بين مجموعات البلدان العربية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال دعم النموّ الإقليمي، ولا سيّما في البلدان المنخفضة الدخل والمتأثِّرة بالنزاعات، والتمكين من بلوغ مكاسب النموّ إلى الأسَر الفقيرة أو المعرَّضة للفقر.

48- وتساعد قِصص النجاح العالمية على التوصل إلى خارطة طريق تُسرّع وتيرة النموّ والحد من الفقر، وفيها دلالة على أن سياسات النموّ التي تراعي مصالح الفقراء قد تكون فعّالة في خفض معدلات الفقر وتحسين مستويات المعيشة. وأسفرت الاستراتيجيات التي تستهدف فئات محدَّدة من أجل التخفيف من حدة الفقر، ونُظُم الدعم المتكاملة، عن نجاحات عالمية عديدة في الحد من الفقر.

49- ولا تنحصر النتائج في التخفيف من حدة فقر الدخل، فلها أيضاً أثر إيجابي على الصحة والتعليم والمشاركة في سوق العمل والمساواة بين المناطق.

50- وقد تمكنت برامج بارزة، مثل برنامج الحد من الفقر عبر الإصلاحات الاقتصادية في الصين، وبرنامج بولسا فاميليا للتحويل النقدي المشروط في البرازيل، من التخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية عبر دعم مُحْكَم التفاصيل للأسَر، يركِّز على الرعاية الصحية، والتعليم، ومستويات الدخل. وتمثِّل هذه البرامج نماذِج للحوكمة الناجحة، فكلفتها ليست بالباهظة، كما أنها حافظت على استدامتها رغم تعدُّد الإدارات التي تولت الحكومة.

51- والدرس المستفاد للمنطقة العربية هو أن مجموعة من الاستراتيجيات، تشمل الإصلاحات الاقتصادية، والمساعدات الاجتماعية التي تستهدف فئات محدَّدة، والاستثمار في التعليم والرعاية الصحية، قد تكون فعّالة في تحفيز النموّ على الأجل الطويل. وإذا ما أُدير النموّ الاقتصادي القوي بفعالية، ووجِّهت بعض مكاسبه إلى الأسَر العاملة، فقد ينتشل العديد منها من براثن الفقر. إلا أن ذلك يجب أن يقترن بتدابير لمعالجة التفاوتات بين المناطق، وبآليات لضمان التوزيع العادل للثروة.

52- من المتوقع أن تنجح برامج التحويلات النقدية المشروطة في الحد من الفقر من خلال تقديم المساعدة المالية للأسَر ذات الدخل المنخفض مع تحفيز التعليم واستخدام الرعاية الصحية، علاوة على دفعها إلى الامتثال لشروط معيّنة. ولا بدّ أيضاً من الرصد المستمر للبرامج، ومن تكييفها لتلبية الاحتياجات والصدمات الناشئة، كالحروب والأوبئة.

53- ويتطلب استهداف فئات محدَّدة ببرامج التخفيف من حدة الفقر بيانات معلومات مفصَّلة عن الأسَر المعيشية الفقيرة، ودعمٍ متخصِّص لدعمها في معالجة العوامل المساهِمة في الفقر، كالتعليم والرعاية الصحية ومستويات الدخل.

54- ويتطلب التخفيف من حدة الفقر بفعالية تنسيقاً قوياً يغطي قطاعات متعدِّدة، يضم مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات الدولية ومنظمات المجتمع المدني. وتؤدّي نُظُم البيانات المتكاملة دوراً حاسماً في تحديد المستفيدين وتقييم أثر برامج الحد من الفقر.

55- ويجب أن تكون البرامج مرنة وقابلة للتكيُّف للاستجابة بفعالية للصدمات والأزمات المفاجئة، مثل الحروب والأوبئة والتغيُّرات في بيئة السياسات. وقد تشمل سُبُل استيعاب الصدمات: طريق تعديل حزم المنافع، وتوسيع نطاق التغطية، وضمان استمرارية الخدمات الأساسية للسكان المتأثِّرين. ويتوقف النجاح الطويل الأجل في الحد من الفقر على استدامة البرامج رغم اختلاف الإدارات السياسية، وإجراء إصلاحات مستمرة عليها، وتزويدها بالتمويل الكافي، والتكيُّف مع الظروف المتغيِّرة، وضمان استمرار الدعم لأكثر السكان ضعفاً.

الإطار 4- السياسات المستجيبة للصدمات

في السنوات الماضية، اتّجهت البلدان، بوتيرة أكبر إلى السياسات المستجيبة للصدمات، ويحمل هذا التوجُّه أهمية خاصة للسياقات الهشَّة، كما في حالة دولة فلسطين. وفي معرض الاستجابة لجائحة كوفيد-19، وُسِّع نطاق تغطية العديد من أنظمة الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم، وعُدِّلت مبالغ التحويلات ومواعيد دفعها.

وفي حالة دولة فلسطين، وقعت صدمة جسيمة مع اندلاع سريع للحرب، ولا يقل جسامة عنها تحدّي الاستجابة لها. وفي خِضم الصراع، يسعى البلد إلى استيعاب العواقب على الأسَر، وأوجه الضعف والهشاشة، والنزوح، ويواجه مصاعب جمة في الوصول إلى البيانات. ويجب أن ينصبّ تركيز صانعي السياسات على إصلاحات في البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في فلسطين عبر تعديل حزم الاستحقاقات، وبذل جهود أكبر للتسجيل، وتعزيز النظام من أجل الاستجابة الفعّالة. والخطوات الأساسية المطلوبة هي، عموماً، ضمان استمرارية الخدمة/المدفوعات، وزيادة مستويات التغطية والاستحقاقات لتلبية احتياجات جميع الأسَر المتضرّرة، وإجراء رصد مستمّر لأوضاع المستفيدين من حيث مستويات الضعف والفقر. وقد لا يكون النقد هو الوسيلة الأمثل للمساعدة في بعض الحالات، ما يضفي أهمية كبيرة للتخطيط لتقديم المساعدة العينية.

وستوجِد الحرب أشكالاً جديدة من الضعف (أوجه ضعف على أساس الإعاقة، أو على النوع الاجتماعي، أو من جراء الوضع الصحي)، ما يتطلب تغييرات في معايير الاختيار و/أو حزمة الاستحقاقات. وستؤثِّر الحرب على غير الفقراء (الذين لا يُدْرَجون غالباً في البرامج أو السجلات القائمة)، وبالتالي سيكون من الضرورة بمكان الاستثمار في جهود التسجيل وإدخال أنماط جديدة للمستفيدين. وتتسبَّب الحرب في نزوحٍ واسع النطاق، وتفرّق الأسَر، وفقدان الوثائق الرئيسية (اللازمة لأغراض التحقُّق من صحة المعلومات). ولذلك سيكون من المهم ضمان إمكانية نقل الاستحقاقات، واستعراض عمليات التحقُّق والاختيار.

وسيصبح الوصول إلى البيانات والنُّظُم القائمة أكثر تعقيداً، وستكون هناك حاجة إلى الدعم لتعزيز النُّظُم وتيسير الوصول إليها، ما يؤكد ضرورة التنسيق القوي بين جميع القطاعات الحكومية والمؤسسات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني.

المصدر: الإسكوا.

56- وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن صانعي السياسات والمراقبين العرب يواجهون تحدّياً جسيماً في ندرة البيانات، وفي الفجوات القائمة فيها، ما يعوق جهود رصد الفقر ومعالجته في المنطقة. ولا بدّ من اختيار نَهج استشرافي للنموّ والتخفيف من حدة الفقر، على أساس أفكار تقليدية وجديدة للسياسات، تستند على أدلّة راسخة. ولذلك، يجب أن تكون أهم أولويات صانعي القرار والمنظمات الدولية هي الإضاءة على طبيعة الفقر، وانتشاره، وجذوره.