Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2017/WG.1/WP.1
20 April 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

ورقة مفاهيمية

المنتدى العربي للتنمية المستدامة: الجلسة العامة الرابعة

الفقر والازدهار: قضية التوزيع

الأمم المتحدة
بيروت، 2017

17-00253

مقدمة

مكافحة اللامساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية هما اليوم أولوية عالمية وإقليمية. وقد احتلت هذه القضية مركز الصدارة في خطط التنمية الوطنية في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في المنطقة العربية، وحفزت مناقشات مفيدة بشأن أفضل النُهج للحد من الفوارق، وخفض معدّلات الفقر، وتوسيع فرص الوصول إلى الخدمات الجيدة. وقد أصبح مألوفاً أن تعزى إلى الفوارق الاقتصادية الانتفاضات التي ألمّت بأجزاء من المنطقة العربية في عام 2011. وهذا صحيح إلى حد كبير، وقد كانت كلمات "الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية" الشعار الذي رافق الانتفاضات والاعتصامات الشعبية في ميادين التحرير.

وبانت الاختلالات في الممارسات الإنمائية وما تراكم نتيجة لها من سياسات منحازة ومجحفة في التوزيع جلية، إذ بدأت الانتفاضات الضخمة في مناطق نائية قبل أن تكبر كرة الثلج وتتدحرج إلى المدن الكبرى. وبلغت أوجه اللامساواة أعلى مستوياتها في المناطق الريفية والمعرضة للمخاطر، التي عانت طويلاً من الإهمال، والتدهور البيئي، والفقر، وضيق الفرص. ولكن عواقب السياسات الإنمائية المجحفة تسبق الانتفاضات الشعبية لتخبر عن عقود من سياسات وممارسات إنمائية غير صائبة وغير متوازنة، ونماذج تفرط في التركيز على النمو على حساب قضايا مثل المساواة، والعدالة الاجتماعية، وعدالة التوزيع.

اليوم تواجه المنطقة العربية خيارات يمليها الواقع، في تحويل النماذج إلى نهج متكامل للتنمية ترتكز على حقوق الإنسان، تضع المنطقة على مسار واثق وأكيد نحو القضاء على الفقر، والحد من اللامساواة، وترسيخ مفهوم العدالة والشمول في المجتمع. وللقضاء على الفقر، لا بدّ من بذل جهود مطردة لمكافحة اللامساواة والحد من الفوارق بين مختلف القطاعات السكانية، ولا سيما لصالح الفئات المعرضة للمخاطر. وفي العمل على الحد من الفقر وسد هوة اللامساواة، لا بدّ من اتباع نهج شامل لا يستهدف الفقراء فحسب، بل الميسورين أيضاً، بتهيئة مزيد من الفرص للفقراء، تترافق مع تحفيز الميسورين على عدم فرض القيود. ويتطلب ذلك تحوّلاً في الذهنية التي تطغى على السياسات الاجتماعية والاقتصادية وعلى النظرة إلى النمو. كما يعني ذلك التركيز على الإنسان أولاً، باعتباره محرك مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمستفيد منها في آن. ليست الحاجة للابتعاد عن نموذج التوزيع القديم بالأمر الجديد. فالمخزون الفكري الذي يوضح هذه الضرورة غني وكبير.

لقد أدّت أوجه اللامساواة وسياسات التوزيع المجحف إلى إقصاء شرائح واسعة من السكان في المنطقة. والمجالات التي تستدعي اهتمامنا عديدة، عندما نناقش الذهنية التي تحكم التوزيع واللامساواة. فما ترتّب على برامج التكيُّف الهيكلي والسياسات الليبرالية الجديدة كان من الأسباب التي أدت إلى الحالة الراهنة التي يعيشها الكثيرون في المجتمعات الريفية وشبه المدينية؛ في قطاع التشغيل؛ في المشاركة في القوى العاملة؛ في الحصول على التعليم الجيد والخدمات الصحية الجيدة؛ في التوسع الهائل للقطاع غير النظامي؛ في ارتفاع معدلات الفقر؛ في السياسات الإنمائية غير الصائبة. وكل هذا أدى إلى تدهور نوعية حياة الكثيرين وتركّز الثروة في يد قلة.

وجاء إطلاق أهداف التنمية المستدامة ليعطي شرعية عالمية للخطاب القائل بضرورة تغيير طريقة تفكيرنا في التنمية، بهدف التحوّل من نماذج التوزيع المتحيّزة للنمو إلى نماذج لصالح الفقراء والمواطنين. وفي حين أن أهداف التنمية المستدامة هي مجموعة متكاملة من الأهداف والمقاصد القيمة، ينبغي الأخذ بكليتها، تركز حلقة النقاش اليوم على الأهداف 1 و10 و16. وفي الواقع، ليس من المجدي فصل الأهداف وعزلها عن بعضها، لأنها مجموعة متآزرة من الأهداف والمقاصد، والإنجاز في كل منها يدعم الآخر. فلا تكتمل مناقشة اللامساواة، مثلاً، خارج نطاق الهدف 5 بشأن اللامساواة بين الجنسين. ووفقاً للمنطق نفسه، لا يمكن فصل الأهداف 1 و2 و3 و4 المعنية بالفقر والجوع والصحة عن الهدف 8 المعني بالعمل اللائق والنمو الاقتصادي؛ ولا ينبغي النظر إلى الهدف 17 باعتباره آلية قائمة بذاتها.

أهداف الحلقة

تركز حلقة النقاش على تبديد الأساطير الشائعة حول مفاهيم المساواة والعدالة الاجتماعية والشمول في المنطقة. وهي تحاول بناء صلة بين الفقر واللامساواة في المنطقة وتقدم البراهين التي تثبت أن مكافحة أيٍّ من الآفتين تسهم في مكافحة الأخرى. وتركز الحلقة أيضاً على رسائل رئيسية تتعلق بالحد من الفقر، وضمان النمو، والحد من اللامساواة في المنطقة العربية؛ وأهمية السياسات الداعمة للعدالة الاجتماعية وكيفية دمج مفهومها في سياق السياسة العامة؛ والمساواة في الفرص والنتائج كأساس لكسب الصراع ضد الفقر.

معلومات أساسية

إعادة التوزيع واللامساواة

لطالما كانت العلاقة بين اللامساواة والنمو موضوع دراسة وبحث. غير أن أثر التوزيع وإعادة التوزيع على اللامساواة لا يزال غير واضح، أبعد من المدى القريب حيث تقلل إعادة التوزيع من اللامساواة. ومن الأشكال المباشرة لإعادة التوزيع الإصلاحات الضريبية، والإعانات، وخطط الحماية الاجتماعية. أما حصر الأثر غير المباشر للتوزيع أو المساعدات العينية التي تقدمها الدول في التعليم والخدمات الصحية وانعكاسها على اللامساواة، فليس بالمهمة السهلة. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، ما فعلته الحكومات في إعادة التوزيع، لم يؤدّ، على ما يبدو، إلى نتائج سيئة على النمو، ما دام لم يبلغ حد التطرّف. وانعكاسات ذلك على الحد من اللامساواة ساعدت في دفع عجلة النمو وإدامتها، بصرف النظر عن الاعتبارات الأخلاقية والسياسية والاجتماعية الأوسع نطاقاً[1]. وبينما نبدأ تلمّس العلاقة بين النمو وإعادة التوزيع واللامساواة، تبدو علاقة كل ذلك بالفقر غامضة. هل كثرة إعادة التوزيع تحد من الفقر أو تخلق نوعاً من التبعية التي تؤدي إلى إعاقة التنمية؟

معضلات الفقر في العالم العربي

تصطدم الأدلة العالمية لقياس الفقر، ومقاييس أخرى مثل دليل الفقر المتعدد الأبعاد، بتحديات منهجية عندما يتعلق الأمر بقياس معدلات الفقر في المنطقة العربية. فالفوارق الكبيرة في أقل البلدان نمواً والبلدان المتوسطة الدخل وبلدان مجلس التعاون الخليجي، تتطلب نهجاً لكل بلد لقياس مستويات الفقر. وما يزيد الصورة تعقيداً النزاعات في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن، التي تفاقم مستويات الفقر واللامساواة، إذ تعرّض كتلاً سكانية كبيرة للمخاطر واللجوء والحرمان. ولكن سياسات الحماية الاجتماعية شهدت طفرة في أعقاب احتجاجات الشوارع التي أدت إلى بعض التغييرات في الأنظمة. غير أن غالبية هذه السياسات سرعان ما كشفت عن ضعف وعدم قدرة على الاستمرار، إذ كانت تفتقر إلى طابع التعميم ونهج حقوق الإنسان، ولم تأتِ نتيجة لدراسة وافية.

ويصعب التوصّل إلى مجموعات للسياسات الاجتماعية الفاعلة لمكافحة الفقر في المنطقة العربية. وهذا يؤكده عدم وجود نهج متكامل يجمع خلاصة أهداف التنمية المستدامة المعنية بمكافحة الفقر وكفالة النمو لصالح الفقراء والحد من اللامساواة. ويتطلب هذا النهج تكاملاً في جهود تحسين رفاه البشر؛ ودرء التداعيات السلبية لتغيُّر المناخ والتركيز على تكافؤ الفرص بين الأجيال؛ وضمان الأمن الغذائي والحصول على الخدمات الأساسية؛ وتوفير بيئة سلمية ومؤاتية للجميع.

---

1 Redistribution, Inequality, and Growth Prepared by Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, Charalambos G. Tsangarides, IMF, Washington, DC 2014, p. 26.

ويتضمن النهج الفعال لمكافحة الفقر مجموعة من السياسات التي تعطي الأولوية لإيجاد فرص العمل المنتجة، وتحقيق النمو الشامل، وتعزيز آليات الحماية الاجتماعية المرتكزة على الحقوق. ولتطوير هذه المقاييس بالمشاركة وبطرق مستدامة، لا بدّ من توسيع الحيّز المالي من خلال تحسين جمع الضرائب، وإصلاح النُظم الضريبية، وإنهاء الريعية. ويتوقف اكتمال نجاح هذه التدابير على إيلاء اهتمام خاص للفئات السكانية الضعيفة والمعرضة للتمييز والإقصاء.

اللامساواة: تداعيات أنماط النمو الجامحة

شهدت نهاية القرن العشرين ازدياداً في النمو تزامن مع تزايد في اللامساواة. فما كان متوقعاً من انسياب ثمار النمو ضمن النهج الليبرالي الجديد لم يتحقق، وشهدت بلدان عديدة، متقدمة ونامية، زيادة في اللامساواة تزامنت مع زيادة الدخل. وقيام حركة "Occupy" وأعمال الشغب للمطالبة بالغذاء في المكسيك ومؤخراً الانتفاضات العربية، إنما كان تعبيراً عن الاحتجاج على مستويات من اللامساواة باتت غير مقبولة. ففي عام 2015، كان 63 فرداً فقط يملكون ثروة تفوق ثروة نصف سكان العالم، وتلقى نصف أشد سكان العالم فقراً 1 في المائة فقط من مجموع الزيادة في الثروة العالمية، في حين اقتصر نصف هذه الزيادة على أغنى 1 في المائة[2].

وركزت مناقشات اقتصادية كثيرة جرت في الآونة الأخيرة حول اللامساواة على أهمية تحسين الأداء الاقتصادي في تحقيق المساواة. وتوقّفت عند أثر المنافسة في السوق، والسياسات المالية، بما فيها سياسات إعادة التوزيع، والنفقات العامة، ودخل الأسر وإنفاقها، والتحويلات النقدية، والإيرادات الضريبية، وغيرها من العوامل. ولجميعها أهمية في فهم الديناميات والتحديات القابلة للقياس من حيث اللامساواة في المنطقة العربية، لا سيما بوجود أدلة دامغة على أثرها على النمو. غير أن نُهج التنمية الهادفة إلى تحقيق المساواة تجاوزت التفاوت في الدخل إلى المحددات الاجتماعية الأساسية مثل التفاوت في المهارات والتعليم والوصول إلى الموارد وفرص العمل والفرص عامة والرفاه والصحة والعمر المتوقع والرعاية والأصول والحراك الاجتماعي.

وفي المنطقة العربية، تزايدت أوجه اللامساواة الاجتماعية في السنوات العشرين الماضية حتى صارت من أكثر القضايا الإنمائية إلحاحاً[3]. وما تشهده المنطقة هو نفسه ما يشهده العالم في الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء من انعدام المساواة[4]. واللامساواة ظاهرة معقدة ومتعددة الأبعاد، ولا سيما في المنطقة العربية حيث علاقة ترابطها بالاتجاهات الاجتماعية-السياسية والاقتصادية غالباً ما تكون غامضة وغير منتظمة. وأوجه اللامساواة في الثروة والدخل بين الأفراد والجماعات لا يستهان بها، وهي تعمق اللامساواة في الحياة الاجتماعية، ولا سيما في مجالات هامة مثل الرعاية الصحية والتعليم والسكن والحقوق السياسية والاجتماعية. ويمكن أن يتخذ اللامساواة أشكالاً معيّنة، مردها إلى اعتبارات تتعلق بجنس الأفراد، وموقعهم الجغرافي، وأصلهم الإثني، ومراحل حياتهم[5].

وركزت المناقشات التقليدية حول اللامساواة على الفوارق في الدخل والثروة. وقد يعطي هذا التركيز صورة مجتزأة عن اللامساواة، إذ يحجّم الطابع المتعدد الأبعاد لهذه الظاهرة، مغفلاً الفوارق الاجتماعية

2 An Economy for the 1%, How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped. Oxfam Briefing paper, 2016, p. 2.

3 Hanieh. A. (2015) "Fundamental Rifts: Power, Wealth and Inequality in the Arab World," Global Research, March 17, 2015.

4 Atkinson, A. B. (2016) Inequality: What can be done? Cambridge MA: Harvard University Press. Piketty, T. (2012) Capital in the Twenty First Century. Cambridge MA: Harvard University Press.

5 أجزاء من هذا القسم من Ghassan Dibeh's (2017) "Inequality and Its Discontents: Dimensions, Drivers and Challenges of Socio-Economic Inequalities in the Arab Region," ESCWA, Beirut.

والاقتصادية والسياسية والثقافية والمكانية والبيئية. وجميع هذه الأبعاد تتفاعل في حلقة مفرغة فتؤدي إلى المزيد من اللامساواة. فالنساء اللواتي هنّ في أسفل السلم الاقتصادي، يواجهن التمييز لأنهنّ نساء، ولا يستفدن بالقدر الكافي من الفرص السياسية والاقتصادية، فيتعرضن لأوجه متعددة من اللامساواة. وفي أحيان كثيرة، يتطلب تصحيح اللامساواة أكثر من تدخل في مجال واحد، ويصبح قضية حقوق، لا مجرد فرصة أو نتيجة محددة.

وتترتب على اللامساواة تكاليف اقتصادية واجتماعية وسياسية جسيمة. ويركز نهج حقوق الإنسان ومفهوم الإقصاء الاجتماعي المترابطان على ما تحدثه اللامساواة في الاقتصاد من أثر على قدرة الأفراد على بلوغ حقوق اجتماعية أساسية تعتبر جزءاً لا يتجزأ من حقوق الإنسان، وقد يتعرضون للإقصاء من الشبكات ومسارات الحياة الاجتماعية. وحتى في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة، التي تملك مؤسسات اقتصادية وسياسية متطوّرة، يترتب على اللامساواة تكاليف كبيرة. وقد اعتبر جوزيف ستيغليتز، مثلاً، من التكاليف الاقتصادية والسياسية للامساواة في الولايات المتحدة الأمريكية انخفاض الإنتاجية، وتراجع النمو، وضعف الكفاءة، وعدم الاستقرار الاقتصادي، بالإضافة إلى تآكل الهوية، وتقويض المؤسسات الديمقراطية وسيادة القانون في دولة أساسها الديمقراطية[6]. وعلى ذات المنوال، يضيف غالبريث إلى تكاليف اللامساواة البطالة وتزعزع الاستقرار المالي[7]. وهكذا يصبح التفاعل بين اللامساواة والاقتصاد أكثر وضوحاً في المنطقة العربية، ولا سيما عندما تكون العلاقة بين العلة الاقتصادية والانتفاضات العربية موضع نقاش.

وهذه العلاقة تلقي الضوء على أهمية الاقتصاد السياسي في دراسة اللامساواة في العالم العربي. ففي أعقاب الانتفاضات العربية، بدأ البحث في الأسباب الاقتصادية أو السياسية الاقتصادية التي أشعلت الانتفاضات الشعبية، فهزت "النظام العربي القديم"[8] غير أن دور اللامساواة والفقر في تأجيج الانتفاضات والنزاعات في المنطقة العربية لا يزال مثار جدل. فحسب مقياس الدخل، كانت حالة اللامساواة في ثبات لا بل تراجع في العقد الذي سبق الانتفاضات، وكانت مؤشرات الصحة والتعليم في تحسّن، ومعدلات الفقر إلى انخفاض[9]. وأدى ذلك بالبنك الدولي إلى وصف هذه الحالة " بلغز التفاوتات في العالم العربي"، إذ أخفقت مقاييس اللامساواة، ولا سيما مقاييس الدخل والإنفاق بالاستناد إلى معامل جيني وخطوط الفقر في التنبيه إلى ما حدث من انتفاضات في المنطقة العربية[10].

وحسب البنك الدولي كانت نسبة الفقراء المنخفضة أصلاً، في حالة تراجع في جميع البلدان، باستثناء اليمن[11]. وكان دخل 40 في المائة من الشريحة الدنيا، مقيساً بنصيب الفرد من الإنفاق بمعادل القوة الشرائية لدولار 2005، ينمو بمعدل أسرع من متوسط الإنفاق في معظم البلدان العربية التي تتوفر عنها معلومات. غير أن اللامساواة في بعض البلدان العربية كانت أكثر ثباتاً وصلابة من معدلات الفقر، إذ لم يترافق انخفاض معدلات الفقر مع انخفاض موازٍ في اللامساواة؛ والانخفاض العام في اللامساواة قد لا يعني انخفاضاً بين المناطق. ففي

---

6 Stiglitz, J. (2012) The Price of Inequality. Norton.

7 Galbraith, J. (2012) Inequality and Instability. Oxford University Press.

8 Ansani, A. and V. Daniele (2012) "About a Revolution: The Economic Motivations of the Arab Spring "International Journal of Development and Conflict" 3 (3); Lagi, M., K. Betrrand and Y. Bar-Yam (2011) "The Food Crisis and Political Instability in North Africa and the Middle East," New England Complex Systems Institute; Springborg, R. (2011) 'The Precarious Economics of Arab Springs," Survival: Global Politics and Strategy 53(6).

9 Kanbur, R. (2013) "Economic Inequality and Economic Development: Lessons and Implications of Global Experiences for the Arab World." Unpublished paper.

10 البنك الدولي، التفاوتات والانتفاضات والصراع في العالم العربي، المرصد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشرين الأول/أكتوبر 2015.

11 المرجع نفسه.

تونس، مثلاً، انخفض معدل الفقر بين عامي 2000 و2010 من 35 إلى 10 في المائة، بينما بقي انخفاض اللامساواة رمزياً على مقياس معامل جيني (من 0.344 إلى 0.327)[12].

الخلاصة

على البلدان العربية أن تقرّ بأن اللامساواة والفقر وجهان لعملة واحدة، وبأن سياسات إعادة التوزيع لا يمكن أن تكون سوى علاج قصير الأجل. فقد أظهرت الانتفاضات أن المواطنين العرب لم ينتفضوا احتجاجاً على الفقر واللامساواة بالمعنى الاقتصادي فحسب، بل على التهميش والحرمان من الحقوق السياسية. وأي دفع جديد للمزيد من الفرص الاقتصادية، يجب أن يقدّم للمواطنين العرب فرصة لعيش حقوق الإنسان والمشاركة الهادفة في السياسات التي تعني مستقبلهم.

وينبغي أن تدرك الحكومات العربية أن الفقر المدقع واللامساواة هما تهديد للاستقرار السياسي والأمني وللحكم الديمقراطي. وقد دقت انتفاضات عام 2011 ناقوس الخطر، إذ أنذرت بأن المجتمعات العربية لديها الإرادة والقدرة على مناهضة سوء الإدارة والفساد.

ولا تزال مظالم شتى من حيث التوزيع والفقر واللامساواة بانتظار الحلول، ولا خطط ملموسة حتى الآن في الأفق. وأهداف التنمية المستدامة تتيح فرصة قيّمة لاجتراح حلول تلبي الاحتياجات الملحة التي ينشدها المواطنون.

<u>حلقة الحوار ومواضيع المناقشة</u>

يفتح مدير الحلقة النقاش حول الأسئلة التالية:

1- كيف أدى الفكر والممارسة في الاقتصاد في الماضي واليوم إلى تفاقم اللامساواة والإقصاء في المنطقة العربية؟ ما هي مظاهر غياب العدالة الاجتماعية عن التفكير الاقتصادي التقليدي؟

2- ما هو التحول الاجتماعي والاقتصادي الفعلي المطلوب في المنطقة؟

3- ما هو التحوّل المطلوب في النماذج لوضع المنطقة على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

4- ما هي السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تغيّرت منذ بداية الانتفاضات الشعبية (إذا ما وجدت) وما هي التحولات التي أحدثتها في المنطقة؟

5- ما هي المؤسسات اللازمة لإحداث هذا التحول؟

6- كيف ومتى يمكن أن تؤدي مسارات وضع السياسات إلى الاحتواء الاجتماعي والحد من اللامساواة وتحسين حرية ممارسة الاختيار؟ ما هي السياسات الابتكارية اللازمة؟

12 Cuesta, J, El-Lahga, A, Ibarra, G (2015) "The Socioeconomic Impacts of Energy Reform in Tunisia A Simulation Approach," World Bank Policy Research Working Paper 7312.

7- هل يمكن التحوّل عن الاقتصاد الريعي والسياسات الليبرالية الجديدة السائدة في ظل النظام السياسي القائم على مركزية الدولة؟ ما هي القرارات المطلوبة على مستوى السياسة العامة في إطار أهداف التنمية المستدامة لهذا التحوّل؟

8- ما هي التحديات التي تواجه الحركات الاجتماعية الناشئة في المنطقة اليوم في الدفع بأهداف التنمية المستدامة؟ ما هو تأثير السنوات الست الماضية على أولويات المجتمع المدني ودوره في المنطقة؟

9- هل بإمكان الحركات الاجتماعية أن تقدم نموذج عمل للمشاركة في التغيير الاقتصادي والاجتماعي في المنطقة العربية؟ هل من حالات ناجحة؟

10- هل من حالات ناجحة للتغيير الاجتماعي والاقتصادي، على الصعيد الوطني أو الصعيد اللامركزي، في الماضي القريب؟ ما هي وكيف يمكن الاستفادة منها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟