

السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي للصحة العامة في الوطن العربي

سامر جبّور

أستاذ محاضر، كلية العلوم الصحية، الجامعة الأميركية في بيروت.

رُهام يموت

باحثة مساعدة، كلية العلوم الصحية، الجامعة الأميركية في بيروت.

جميل هلال

عالم اجتماع وزميل أبحاث أول، جامعة بيرزيت، الأراضي الفلسطينية المحتلة.

أديب نعمة

مستشار إقليمي حول الأهداف الإنمائية للألفية،

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) - لبنان.

أعادت الانتفاضات والثورات العربية في شتاء ٢٠١٠ - ٢٠١١ تركيز الانتباه على الظروف الدقيقة التي عززت السخط والنقمة الوطنية بين الجماهير ضد الأنظمة الاستبدادية، مثل: غياب الحريات، والاضطهاد، وسوء استعمال السلطة والحقوق، والإقصاء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، والبطالة المرتفعة - وبخاصة بين الشباب - والفساد، والفقر. وهذه الظروف هي نفسها التي أكدت تحديات الصحة العامة، أي المحدّدات الاجتماعية أو «أسباب الأسباب» في الصحة واعتلال الصحة^(١).

يصف هذا البحث ويحلل بعض التحديات الرئيسية في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية. كما أنه يصف مجموعة من العمليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ميزت سبل التنمية في البلدان العربية، ومنها على سبيل المثال التنمية الاقتصادية والسياسة الاجتماعية، ثم يبحث في العواقب الاجتماعية لهذه العمليات الأكثر صلة بالصحة العامة؛ مثل الفقر والبطالة. وقد شدّدنا، في البداية، على ضرورة وضع تحديات التنمية في منظور تاريخي يدمج الاقتصاد السياسي مع النظرية الاجتماعية.

(١) Commission on the Social Determinants of Health (CSDH), *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health, Final Report of the Commission on Social Determinants of Health* (Geneva: World Health Organization, 2008).

تركّز الكثير من الأدبيات التي نشرتها وكالات الأمم المتحدة والوكالات الدولية^(٢)، فضلاً عن كلام النقاد، على العقبات التي تعترض التنمية، مع ملاحظة أن الكثير منها داخلي، في حين أنها تهتم بشكل أقل بالتاريخ والسياق الدولي والإقليمي الأوسع، وبالاقتصاد السياسي المتعلق بالتنمية والتخلف. ويظهر الكثير من هذه الأدبيات في مقالات تقنية، بينما هي في الحقيقة أمور سياسية وأيديولوجية إلى حد بعيد، حيث تحصر الأسئلة التي يجب أن تسأل والطرق التي تؤطر فيها القضايا. وقد أدرج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التحليل السياسي أكثر في مقارنة مشكلات التنمية، من خلال مشروع تقرير التنمية البشرية العربي (نشرت ٥ تقارير بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٩)^(٣).

على كل، فإن تشخيصات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفشل التنمية أثارت الجدل حول إبعاد الأولويات، وإعطاء وزن أقل لتأثير العوامل الخارجية. وهناك عدد كبير من الأدبيات التي تشدّد على أهمية تفهم التاريخ كمدخل إلى تحليل الدولة العربية المعاصرة والمجتمع والاقتصاد والتنمية^(٤). ويقدم المبحث التالي مراجعة تاريخية مختصرة كمدخل لمناقشة مشكلات التنمية.

أولاً: لمحة تاريخية

طوال العصر الحديث، كانت أدوار القوى الاستعمارية التي تلت الحكم العثماني الطويل الذي دام أربعة قرون، أدواراً حاسمة (وقد تم تحليل ذلك بشكل موسع في بعض الأعمال^(٥)). وقد ساعد الإنكليز على إجهاض «الثورة العربية الكبرى» بين عامي ١٩١٦ و ١٩١٨، وهي الثورة التي قادها الشريف حسين لتوحيد البلدان العربية، فقسمت القوى الغربية المنطقة بحسب اتفاقية «سايكس-بيكو» المشهورة في عام ١٩١٦. وكان لمخلفات «الانتدابات» الأوروبية والاستعمار الاستيطاني الصهيوني في المشرق العربي والاستعمار الأوروبي الوحشي لشمال أفريقيا أثر حاسم، ما زال مستمراً حتى الآن.

(٢) انظر على سبيل المثال: World Bank, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and*

North Africa: Toward a New Social Contract (MENA Development Report 28815, 2004), and United Nations Development Programme (UNDP), *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries* (New York: UNDP, 2009).

(٣) United Nations Development Programme (UNDP): *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development* (New York: UNDP, 2010), and «Human Development Report: Indices and Data.» <<http://hdr.undp.org/en/statistics>>.

(٤) من أجل قراءات مفيدة، انظر: حليم بركات، *المجتمع العربي المعاصر: بحث في تغيير الأحوال والعلاقات*

(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)؛ جلال أمين، *العولمة والتنمية العربية: من حملة نامليار إلى جولة الأوروغواي، ١٧٩٨ - ١٩٨٨* (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٩)؛ S. Amin, *The Arab*

Nation: Nationalism and Class Struggles (London: Zed Books, 1978); R. Owen, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2004), and A. Richards and J. Waterbury, *A Political Economy of the Middle East*, 3rd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 2008).

(٥) انظر: أمين، المصدر نفسه؛ Owen, Ibid., and A. H. Hourani, P. Khoury, and M. Wilson, eds., *The Modern Middle East: Revised Edition* (New York: I. B. Tauris, 2004).

وكان تزايد أهمية النفط في الاقتصاد العالمي عاملاً رئيسياً في أهمية الجغرافية السياسية للمنطقة، وبقي تأثير أوروبا وأمريكا الشمالية، إلا أن أشكاله وأدواته تغيّرت. فقد اتخذ أشكالاً مباشرة، كما في الاستعمار الاستيطاني الإسرائيلي، واحتلال العراق بقيادة الولايات المتحدة، والوجود العسكري الكبير للولايات المتحدة في الخليج، وأشكالاً أقل وضوحاً تتضمن صوغ البرامج السياسية والتنمية من خلال العلاقات الثنائية الجانب وأدوات العولمة^(٦). إن الدعوات إلى مقاومة السيطرة الأجنبية ألقت بظلالها، في بعض البلدان العربية، على الحاجة إلى خطط تنمية اجتماعية اقتصادية شاملة. وفي بعض البلدان العربية، بُنيت حركات أصولية على إحباطات شعبية، واستهدفت الوصول إلى تحقيق مآربها الخاصة.

لقد ورّثت البلدان العربية «الشديدة الهشاشة»، التي أُنشئت من قبل القوى الغربية في القرن العشرين^(٧)، أميةً وفقرًا منتشرين، وبُنِي أساسية اقتصادية واهنة، وخبرة قليلة جداً في الحكم الديمقراطي، ومكانة ضعيفة في النظام السياسي الدولي. لقد حُكمت بلدان عربية، مثل الجزائر ومصر والعراق والسودان وسورية، من قِبَل أنظمة عسكرية، ووجدت نفسها غير قادرة على تحقيق أهدافها المعلنة في التخلّص من التأثير الأجنبي، وفي السعي نحو الوحدة العربية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والمساواة الاجتماعية والعدالة. كما أن وجود النفط استلزم إيجاد أنظمة صديقة لمراكز القوة الدولية. إن ثروة النفط أنتجت مشكلات خاصة لبلدان الخليج، حيث كان عليها الاعتماد بشكل متزايد على العمالة الوافدة، مع إعطاء العمال حقوقاً مدنية واجتماعية محدودة، وحرمانهم من الحقوق السياسية. كما أن الحروب الكبيرة المتكررة، والخوف من التهديدات الخارجية، والنزاع الداخلي، سهلت تخصيص موارد كبيرة نسبياً للجيش والأجهزة الأمنية. وقد استخدمت الأنظمة، بفعالية، الصراع العربي - الإسرائيلي كذريعة لقمع الشعوب وتأخير تطبيق الديمقراطية.

لقد قُدمت مقترحات كثيرة منذ تشكيل جامعة الدول العربية عام ١٩٤٥ لمزيد من التعاون الاقتصادي والسياسي بين البلدان العربية من دون تحقيق الكثير من التقدم، نظراً إلى طبيعة النظام العربي المجزأ الذي أُنشئ من قِبَل القوى الغربية بالتعاون مع نخب محلية. إن المنافسات واختلاف الأنظمة السياسية والعقائد والأيدولوجيات بين البلدان العربية، مشحونة بمنافسات دولية، قد أعاقَت التعاون، وفي بعض الحالات، مهدت السبيل لأعمال عنائية. وإن ما كان من الممكن اعتباره نظاماً إقليمياً^(٨) قد انهار في الفترة التي سبقت حرب الخليج عام ١٩٩١ والفترة التي تلتها، والأثر الاجتماعي لهذا الانهيار واضح إذا ما درسنا التداعيات، مثل قرار بعض بلدان

(٦) انظر على سبيل المثال، دراسات الحالات الموسعة في: J. Harrigan and H. El-Said: *Aid and Power in the Arab World: IMF and World Bank Policy-based Lending in the Middle East and North Africa* (London: Palgrave Macmillan 2009), and *Economic Liberalisation, Social Capital and Islamic Welfare Provision* (London: Palgrave Macmillan, 2009).

Owen, Ibid.

(٧)

Y. Sayigh, «The Gulf Crisis: Why the Arab Regional Order Failed», *International Affairs*, vol. 67, (٨) no. 3 (1991), pp. 487-507.

الخليج فصل مئات الألوف من العاملين من البلدان العربية التي لم تتخذ موقفاً واضحاً ضد غزو صدام العراق للكويت.

لقد ورثت البلدان العربية «الشديدة الهشاشة»، التي أنشئت من قبل القوى الغربية في القرن العشرين، أميةً وفقراً منتشرين، وبُنى أساسية اقتصادية واهنة، وخبرة قليلة جداً في الحكم الديمقراطي.

ومنذ حملة نابليون على مصر عام ١٨٧٩، حدّدت المصالح الصارمة للقوى العالمية خيارات التنمية والمسارات التي قد تتبّعها^(٩). وفي الفترة ما بين نهاية الحرب العالمية الثانية ونهاية الحرب الباردة، كانت المنطقة مسرحاً مهماً للمنافسة بين المصالح السياسية والاقتصادية للكتل الشرقية والغربية. وبعد انهيار الاتحاد السوفياتي، أصبحت المنطقة عرضة لسيطرة الولايات المتحدة، ودمجت قوى العولمة المتسارعة المنطقة أكثر فأكثر في

الرأسمالية الاقتصادية العالمية (التي تعتمد النموذج الاستهلاكي بدلاً من النموذج الإنتاجي، جنباً إلى جنب مع تحرير التجارة وخصخصة الاقتصاد) وفي النظام السياسي الدولي، بخاصة منذ ازدهار النفط بعد حرب عام ١٩٧٣^(١٠)، كما عزّزت العلاقات الثنائية وتدفق المساعدات هذا الشكل من التكامل.

وقد بيّن هاريغان والسعيد^(١١) أن المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تتبع سياسات تهم الجهات المانحة أكثر من كونها موجّهة إلى الحدّ من الفقر أو إلى اعتبارات التنمية الحقيقية، وقد تم ذلك طبقاً لاعتبارات جغرافية وسياسية، تلقت بموجبها بلدان «مفضلة»، مثل مصر والأردن، مساعدات وقروضاً أكثر من بلدان ذات حاجة أكبر، حيث تلقت البلدان الأفقر ١٥ بالمئة فقط من إجمالي المساعدات المقدمة للمنطقة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥^(١٢). وقد كانت مساعدات «التنمية» لكل من هذه البلدان، باستثناء السودان، في عام ٢٠٠٥، أقل مما كانت عليه في عام ١٩٩٠.

إن التفاعلات المعقّدة للمراكز الاقتصادية والسياسية العالمية المسيطرة (بمعاييرها المزدوجة: إعلانها الدعم للديمقراطية في حين أنها تدعم الأنظمة الرجعية والاستبدادية، وإعلانها

(٩) أمين، العولمة والتنمية العربية: من حملة نامليار إلى جولة الأوروغواي، ١٧٩٨ - ١٩٨٨.

(١٠) انظر الأمثلة الموسعة عند: L. Guazzone and D. Pioppi, *The Arab State and Neo-liberal Globalization: The Restructuring of State Power in the Middle East* (Reading, UK: Ithaca Press, 2009), and C. M. Henry and R. Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010).

(١١) Harrigan and El-Said, *Aid and Power in the Arab World: IMF and World Bank policy-based lending in the Middle East and North Africa*.

(١٢) United Nations and League of Arab States (UN and LAS), *The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens* (New York: United Nations and Cairo: League of Arab States, 2007).

الدعم للحرية وحقوق الإنسان في حين أنها تدعم الاحتلال الإسرائيلي)، والأنظمة الفاسدة وغير المسؤولة والجائرة، قد حدّت من مساهمة القوى الديمقراطية والتقدمية في بناء المجتمعات والدول الحديثة المرتكزة على الحقوق وسيادة القانون والمساواة الاجتماعية. وفي هذا السياق، قوّضت الفرص لتنمية اجتماعية اقتصادية عادلة^(١٣)، وقد صاغ ذلك وقائع الحياة اليومية، وأثار مجموعة من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لها علاقة مباشرة بالصحة العامة.

ثانياً: خصائص عامة

تتشارك البلدان الاثنان والعشرون الأعضاء في جامعة الدول العربية في خصائص لغوية وثقافية وديمقراطية، لكنها تبدي تبايناً واضحاً في اللهجات والأعراق والتركيبية الدينية والاجتماعية والموارد والبُنى الاقتصادية ووجهات النظر السياسية^(١٤). وبينما نركّز هنا على تحليل يشمل كامل المنطقة، نحاول أيضاً تسليط الضوء على التباين عبر المناطق الفرعية وعبر الدول. ولم نركّز على الاختلافات ضمن البلد الواحد، رغم أنها مهمة وذات مغزى، لأن هذا المستوى من التحليل يتطلب تحليلاً تخصصياً يتجاوز المساحة المحدودة المتوافرة.

١ - التصنيف

هناك تصنيفات كثيرة للوطن العربي نتيجة تعقيده وتباينه، وذلك اعتماداً على إطار التحليل، وعلى مجال اهتمام العاملين المختلفين. إن وجود فكرة عن التصنيفات المختلفة مهم، لأنها تظهر، بشكل منتظم، في الصحة العامة وأدبيات التنمية. وقد يستخدم الباحثون هذه التصنيفات أو تعديلاتها^(١٥)، طبقاً للحاجات التحليلية والوصفية.

يصنّف البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي البلدان العربية تبعاً للدخل ومنسب التنمية البشرية. ونظراً إلى الأهمية المتزايدة لديناميات مضاعفة تتعلق بالموارد والعمل في توليد بعض الظواهر، مثل الهجرة الاقتصادية، فإن وثائق حديثة للتنمية^(١٦) قد تصنّف البلدان على أنها غنية بالموارد/وافرة بالعمالة (مثل سورية) أو غنية بالموارد/فقيرة بالعمالة (بلدان مجلس التعاون الخليجي) أو فقيرة بالموارد/وافرة بالعمالة (مثل لبنان). وبسبب الأثر العميق للصراع، فإنه يمكن تعريف البلدان بحسب حالتها الأمنية.

(١٣) S. Jabbour, «Health and Development in the Arab World: Which Way Forward?», *British Medical Journal*, vol. 326, no. 7399 (2003), pp. 1141-1143.

(١٤) S. Shami, «Middle East and North Africa: Sociocultural Aspects», in: N. J. Smelser and P. B. Baltes, eds., *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (Amsterdam: Elsevier, 2001), pp. 9792-9796.

(١٥) J. E. Rauch and S. Kostyshak, «The Three Arab Worlds», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, no. 3 (2009), pp. 165-188.

(١٦) UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*.

وبسبب التاريخ المشترك والقواسم المشتركة الاجتماعية والاقتصادية، فإنه يمكن تقسيم البلدان العربية إلى مجموعات بحسب المناطق الفرعية: مثل بلدان مجلس التعاون الخليجي (البحرين، الكويت، عُمان، قطر، السعودية، الإمارات العربية المتحدة)، وبلدان المشرق (مصر، الأردن، العراق، لبنان، الأراضي الفلسطينية المحتلة، سورية)، وبلدان المغرب (الجزائر، ليبيا، المغرب، تونس)، أو بحسب شدة الفقر؛ وبذلك تجمع البلدان الأفقر مع بعضها البعض (جزر القمر، جيبوتي، موريتانيا، الصومال، السودان، اليمن). وكثيراً ما يشار إلى المجموعة الأخيرة في أدبيات التنمية بـ «البلدان العربية الأقل تطوراً». ويمكننا كذلك أن نختار تصنيف البلدان بحسب مواصفات أقل تقليدية، على سبيل المثال: بحسب الفقر البشري أو انعدام المساواة الاجتماعية أو درجة الاستقطاب السياسي الداخلي أو الأمن الغذائي أو الاستقلال الاقتصادي أو نمط النظام السياسي أو حتى بحسب تطور النظام الصحي.

٢ - الدولة العربية والتفاعلات بين الدولة والمجتمع

لقد أنتجت العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية أنظمة ذات أجهزة تنفيذية وأمنية كاملة الصلاحيات في الجمهوريات التي يحكمها حزب واحد وفي الأنظمة الملكية على السواء. وأعيد توجيه السياسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تم تبنيها، بشكل جوهري، من خطط طموحة لـ «بناء الأمة» والتنمية الاقتصادية والسياسية بعد الاستقلال إلى خدمة الهدف الرئيسي ببقاء النظام. وهذا ما أنتج نماذج حوكمة طُبعت المنطقة بالحكم الاستبدادي وقمع حقوق الإنسان والحقوق المدنية الأساسية، وبذلك انتشرت أنظمة القمع وانتهاكات حقوق الإنسان^(١٧). كما قيّدت معظم البلدان العربية المشاركة السياسية بشكل شديد ومستمر. ففي عام ٢٠٠٨ كانت ٦ بلدان (الجزائر، مصر، العراق، الأراضي الفلسطينية المحتلة، سورية، السودان) تخضع لحالة الطوارئ^(١٨). وأحد هذه البلدان (سورية) تخضع لقانون الطوارئ منذ قدوم حزب البعث إلى السلطة عام ١٩٦٣. وإلى جانب الحرمان السياسي، كانت قوانين الطوارئ أدوات مهمة في الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي.

اتسمت الحوكمة، باعتبارها واحدة من أكثر العناصر أهمية في تطوير النظام الصحي (انظر الفصل الثامن والعشرين)، بمستوى منخفض من المساءلة والشمولية^(١٩)، وباستخدام منسب جودة الحوكمة، كانت المنطقة تعاني أسوأ فجوة مقارنة بمناطق نامية أخرى^(٢٠). إن حق التعبير والمساءلة هما المجالان الحكوميان اللذان أظهرتا تحسناً أقل بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٧ في كل البلدان العربية؛ فالإدارة العامة لا تخضع للمساءلة بشكل صريح. وقد حققت البلدان

(١٧) المصدر نفسه.

(١٨) المصدر نفسه.

(١٩) Regional Bureau for Arab States UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach* (vol. 1) (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States, 2009).

(٢٠) World Bank, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability* (Washington, DC: World Bank, 2003).

الغنية بالنفط أفضل الإنجازات في جودة الإدارة، لكنها عانت أسوأها في المساءلة العامة^(٢١). كما أن الحوكمة السيئة، من ضمن عوامل أخرى، قوّضت الاستثمارات الأجنبية^(٢٢)، وقد حدّت الجودة السيئة للمؤسسات من اندماج المنطقة ضمن الاقتصاد العالمي، وقوّضت خلق فرص عمل^(٢٣). وليس مفاجئاً أن يشكل الفساد تحدياً كبيراً^(٢٤)، فقد بيّن غويّات^(٢٥) أن أثر الفساد والمؤسسات السيئة هو الأعلى في هذه المنطقة مقارنة بمناطق العالم الأخرى. وقدّرت تكلفة الفساد بتريليون دولار بين عامي ١٩٥٠ و ٢٠٠٠، أو بثلث الدخل الإجمالي المكتسب في البلدان العربية^(٢٦). ولم ينجُ القطاع الصحي من ذلك؛ ففي دراسة متعددة البلدان، لاحظ ٨٠ بالمئة من السكان المستجوبين للدراسة في المغرب فساداً كبيراً في المجال الصحي^(٢٧). وقد صنّف الموظفون في القطاع العام ورجال الأعمال وعامة الناس القطاعَ الصحي بين القطاعات الأربعة الرئيسية الأكثر فساداً.

**إن المؤسسات المالية الدولية،
مثل البنك الدولي وصندوق
النقد الدولي، تتبع سياسات تهم
الجهات المانحة أكثر من كونها
موجّهة إلى الحدّ من الفقر أو
إلى اعتبارات التنمية الحقيقية.**

وبوجود الفساد وبغياب المساءلة، فإن منافع النمو الاقتصادي المشاهدة في كل من الاقتصادات الغنية بالنفط والاقتصادات غير النفطية لم تُورّع بطريقة عادلة، بل تم تفضيل النظام ومصالح المقرّبين للنظام، الأمر الذي أدى إلى اتساع اللامساواة الاجتماعية، مع عواقب عميقة على الصحة العامة، كما ساهمت السياسات الليبرالية

في العقود الثلاثة السابقة في هذه العملية أيضاً. ولعدم خضوع التفاعلات بين القطاعين العام والخاص بانتظام لسيادة القانون، انتشرت ظاهرة إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة. ففي بعض البلدان، مثل مصر، التي أمتت الكثير من الصناعات والقطاعات، فإن إعادة الخصخصة الفعالة وغير الفعالة على حد سواء، بما في ذلك بيع ممتلكات عامة بأسعار رخيصة جداً، منحت امتيازات للنخب الحاكمة ولحلفائهم.

(٢١) المصدر نفسه.

(٢٢) A. Jafari Samimi and F. Ariani, «Governance and FDI in MENA Region,» *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, vol. 4, no. 10 (2010), pp. 4880-4882.

(٢٣) P. G. Méon and K. Sekkat, «Does the Quality of Institutions Limit the MENA's Integration in the World Economy?,» *World Economy*, vol. 27 (2004), pp. 1475-1498.

(٢٤) M. Chêne (Author) and R. Hodess (Reviewer), *Overview of corruption in MENA Countries* (Bergen, Norway: Anti-Corruption Research Centre, 2007).

(٢٥) I. Gueat, «The Effects of Corruption on Growth Performance of the MENA Countries,» *Journal of Economics and Finance*, vol. 30, no. 2 (2006), pp. 208-221.

(٢٦) Arab Anti-Corruption Organization (AACO), *Corruption cost Arabs \$1 Trillion* (Beirut: AACO, 2010).

(٢٧) M. Lewis, *Governance and Corruption in Public Health Care Systems*, Working Paper; no. 78 (Washington, DC: Center for Global Development, 2006).

وتحت هذه الظروف، يرى الكثيرون أن الدولة العربية قد أعاققت التنمية^(٢٨). كما أن إشراك المجتمع المدني في مجال العمل العام، وهو قوة مهمة في الصحة العامة الحديثة، كان محدوداً، في ما عدا المواقع التي كانت فيها الدولة ضعيفة أو غير موجودة، مثل لبنان والأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧. وحتى في ما يتعلق بقيام الثورات الحالية، يبدو أن مختلف البلدان العربية المستبدة قد وجدت طرقاً للعيش مع التحرك المدني المحدود والسيطرة عليه. فقد حدث النمو الجديد للمنظمات غير الحكومية تحت الرقابة الدقيقة للبلدان، وفي بعض الأحيان أديرت المنظمات غير الحكومية من قبل الموالين للنظام، الأمر الذي جعل هذه المنظمات «غير الحكومية» تُستخدم كأدوات لفرض العملية الليبرالية تحت تحكّم ومراقبة الدولة^(٢٩). فقد حاولت الحكومات السيطرة حتى على نقابات العمال، وهي مهمة جداً لضمان حقوق العمال الاقتصادية والاجتماعية والصحية، لكن مع درجات متفاوتة من النجاح، كما يظهر في حالة الاتحاد التونسي للشغل، الذي كان مكوّناً أساسياً من مكوّنات الثورة التونسية.

لقد لمّح كل من هنري وسبرينغ بروغ^(٣٠) إلى قدرة الأنظمة العربية على الاحتفاظ بالسلطة، رغم التطورات الدولية والإقليمية الملحوظة، بما في ذلك أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر، ولكن هذا لا يعني أن الأنظمة العربية لم تتغيّر. فقد كان التغيير قيد الحدث، حتى قبل بدء الثورات والاحتجاجات، لكن بطريقة تخضع للتحكّم والمراقبة، وتهدف إلى خدمة استمرار النظام، كما عرّض فورتنغ في دراسات حالات إفرادية حول مصر وسورية والمغرب وفلسطين^(٣١).

وبسبب غياب المجال العام للتعبئة الاجتماعية التي يمكن أن تسمح بالتعبير عن رؤية واستراتيجيات للمستقبل، اندفعت قطاعات كبيرة من السكان إلى طلب ملاذ آمن يحميها من أشكال مختلفة من التهميش وانعدام الأمن باللجوء إلى نطاق خاص بها، وإلى أشكال ما قبل الدولة من المنظمات الاجتماعية، مثل التنظيمات الدينية والطائفية أو العرقية أو القبليّة. وقد غدّت هذه التطورات الاستقطاب العرقي والطائفي والاجتماعي والسياسي الذي شهده الوطن العربي في السنوات الأخيرة^(٣٢)، كما أوجدت الثورات مجالات جديدة للتعبئة العامة، التي سوف تستغرق آثارها الكاملة سنوات حتى تتكشف تماماً.

Paul Salem, *The Arab State: Assisting or Obstructing Development*, Carnegie Papers; no. 21 (٢٨) (Beirut: Carnegie Middle East Center, 2010).

S. Ben Neffisa [et al.], *NGOs and Governance in the Arab World* (Cairo: American University in Cairo Press, 2005). (٢٩)

Henry and R. Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. (٣٠)

H. Fürtig, ed., *The Arab Authoritarian Regime between Reform and Persistence* (Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2007). (٣١)

(٣٢) ياسين الحاج صالح، «في تقدم التجزؤ وشغور موقع العام في مجتمعاتنا المعاصرة»، *الحوار المتمدّن*، العدد ٢٩٨٦ (٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٠)، <<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=212959>>.

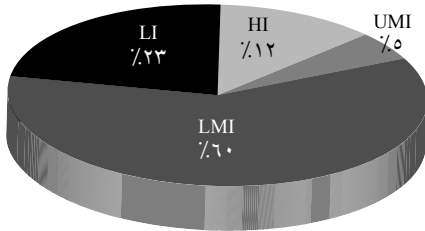
٣ - الاقتصاد الإقليمي

يملك الوطن العربي موارد غزيرة، بخاصة الموارد الطبيعية، مثل النفط والغاز والموارد البشرية، لكنها مقرونة بحالات ملحوظة من اللامساواة في توزيع الثروة والفرص، فأفقر البلدان تؤوي أكثر من ٢٣ بالمئة من السكان، لكنها لا تتمتع بأكثر من ٦ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة (انظر الشكل الرقم (١)).

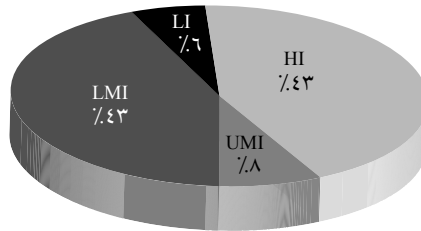
الشكل الرقم (١)

توزيع الناتج المحلي الإجمالي مقابل السكان بحسب فئة البلد (٢٠٠٧)

توزيع الناتج المحلي الإجمالي في الإقليم



توزيع السكان في الإقليم



■ (HI) دخل عالٍ

■ (UMI) شريحة عليا من دخل متوسط

■ (LMI) شريحة دنيا من دخل متوسط

■ (LI) دخل منخفض

وإن اللامساواة بين البلدان وضمنها، ذات دلالة عميقة إذا اعتُبرت من وجهة نظر التضامن الإقليمي في الصحة والحاجة إلى العمل المشترك في المجال الصحي. إن هذه اللامساواة تعكس فشل محاولات تطوير نظام اقتصادي إقليمي، يفرز مجتمعاً اقتصادياً عربياً يمكنه أن يستفيد من كل الاقتصادات الوطنية. على سبيل المثال، تمثل التجارة بين البلدان العربية ١٠ بالمئة فقط من إجمالي التجارة في المنطقة، وهو رقم أقل بكثير مما هو عليه في مناطق أخرى^(٢٣).

ورغم خضوع الاقتصادات لتغيرات ملحوظة خلال العقدين الماضيين، فإن الكثير من التوصيفات المقترحة من قبل سمير أمين^(٢٤) في مصدره الموثوق الذي صدر عام ١٩٨٤: الاقتصاد العربي اليوم، بقيت صحيحة حتى اليوم^(٢٥). وإن هذه الاقتصادات متنوعة من حيث

(٢٣) UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries.

S. Amin, *The Arab Economy Today* (London: Zed Books, 1984).

(٢٤)

(٢٥) بركات، المجتمع العربي المعاصر: بحث في تغيّر الأحوال والعلاقات.

أنماط وأساليب الإنتاج وملكية الموارد، مع ملامح التعايش بين الإقطاعية والرأسمالية البدائية، وحتى الاقتصاد الرعوي في المناطق الريفية والبدوية، والسمة العامة هي سمات الاقتصادات «التجارية - الزراعية» الرأسمالية. وتبقى الأعمال العائلية والصغيرة، لا الشركات الكبيرة، مركز النشاط الاقتصادي. وتعاني هذه الاقتصادات درجة عالية من التبعية المتعلقة باندماجها في النظام الرأسمالي العالمي تحت الظروف التاريخية المذكورة آنفاً.

ورغم اتباع بلدان مختلفة في مرحلة ما بعد الاستعمار نماذج سياسية واقتصادية مختلفة، فإن الاعتماد على العوائد، وبخاصة النفطية، سيطر على النمو الاقتصادي، وخصوصاً منذ سبعينيات القرن العشرين، مع عواقب سياسية واجتماعية وثقافية شديدة. ومن ضمن البلدان التي تعتمد على الاقتصادات ذات العوائد، هناك بلدان غير منتجة للنفط أيضاً، وهي البلدان التي استفادت كذلك، إلى حد كبير، من التحويلات النقدية للعمال الذين يعملون في البلدان المنتجة للنفط، ومن الاستثمارات داخل المنطقة الناجمة عن الثروة النفطية، والمساعدة المباشرة من البلدان النفطية، ومصادر أخرى مثل السياحة والخدمات المرتبطة أيضاً بالاستثمارات النفطية^(٣٦).

ومع كل إمكانيات المنطقة، فإن إنجازها الاقتصادي كان مخيباً للآمال، الأمر الذي يفسر حالات الفشل في إيجاد فرص عمل تواكب النمو السكاني. وقد حققت هذه البلدان^(٣٧) زيادة مقدارها ٦,٤ بالمئة فقط في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٤. كما أثر النمو الاقتصادي المتقلب (انظر الشكل الرقم ٢) في آفاق الضمان الاقتصادي والوظيفي في المنطقة بكاملها، إلا أن تذبذب أسعار النفط وحده لا يفسر هذه التقلبات.

أنتجت العوامل التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية أنظمة ذات أجهزة تنفيذية وأمنية كاملة الصلاحيات في الجمهوريات التي يحكمها حزب واحد وفي الأنظمة الملكية على السواء.

وبوجود الإنجاز الضعيف في الفروع الاقتصادية الأخرى، مثل الزراعة والإنتاج الصناعي والتصنيع، لم يكن لدى البلدان العربية أساس اقتصادي قوي يمكن أن يقيها من تقلبات أسعار النفط. وباستثناء النفط، فإن المنطقة لديها أدنى المعدلات في نسبة التصدير إلى الناتج المحلي الإجمالي بين كل المناطق النامية، ما عدا البلدان الأفريقية جنوب الصحراء^(٣٨). وتبين بنية الناتج

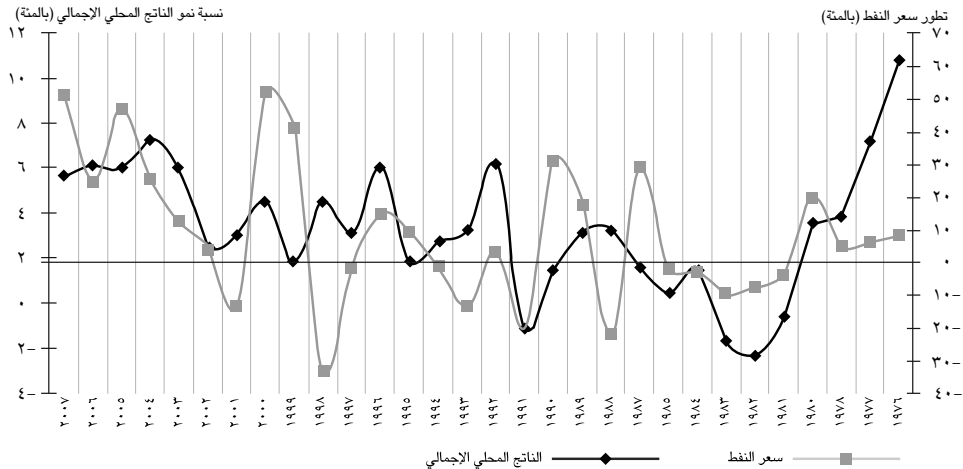
Regional Bureau for Arab States UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach*. (٣٦)

UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*. (٣٧)

Méon and Sekkat, «Does the Quality of Institutions Limit the MENA's Integration in the World Economy?». (٣٨)

المحلي الإجمالي أن النفط والخدمات يسيطران على القطاعات الاقتصادية، في حين أن المستهلك يُقَرَّم كلاً من الاستثمارات والصادرات^(٣٩).

الشكل الرقم (٢) تذبذب نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية



اعتمد نمو الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي على ثبات أسعار ١٩٩٠ والنمو في أسعار النفط الرسمية.

لم تزد الاستثمارات في الصناعة والزراعة بشكل ملحوظ منذ أواسط سبعينيات القرن العشرين^(٤٠)، وتعتبر الاقتصادات العربية الآن أقل تصنيعاً (يساهم التصنيع في أقل من ١٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي) ممّا كانت عليه في عام ١٩٧٠. وقد شهدت الزراعة، التي تُعتبر تاريخياً العمود الفقري لاقتصادات الهلال الخصيب ووادي النيل، انحداراً مثيراً نتيجة نقص الربحية، بسبب الإدارة غير المسؤولة للمحاصيل التجارية، مقرونة بغياب الاستثمارات الكافية والإدارة السيئة للمياه والأراضي والتغيّر المناخي، الأمر الذي يثير القلق بشكل خاص بسبب المشكلات المزمنة لانعدام الأمن الغذائي. كما أن الخطط الطموحة، لكن غير المنسقة، التي وضعت منذ خمسينيات القرن العشرين وحتى أوائل سبعينياته من قبل البلدان بعد الاستعمار، من أجل التصنيع وتحقيق الاكتفاء الزراعي الذاتي، لم تؤت ثمارها. ونتيجة لذلك زادت حصة خدمات الاقتصاد العربي الشامل لتصبح مسؤولة عن أكثر من ٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان غير المنتجة للنفط (أكثر من ٦٥ بالمئة في البحرين وجيبوتي والأردن ولبنان والمغرب)، وعن أكثر من ٥٠ بالمئة من العمالة في معظم البلدان.

(٣٩) UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries, fig. 5.

(٤٠) المصدر نفسه.

ولم تضع أنماط الخدمات ونوعيتها الاقتصادات العربية في مكانة جيدة وسط الاقتصاد العالمي^(٤١).

٤ - السياسة الاجتماعية: التركيز على الحماية الاجتماعية

لقد وفرت مراجعةً حديثةً منظوراً تاريخياً حول تطور السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وخاصة الحماية الاجتماعية، والدور المتغير للدولة في البلدان العربية^(٤٢)، بحسب الموارد المتوافرة والضغط العالمية. وقد زوّد ازدهار النفط في سبعينيات القرن العشرين الحكومات العربية بالموارد لتطوير البنى التحتية للحماية الاجتماعية التي أنشئت في عصر ما بعد الاستقلال في خمسينيات إلى ستينيات القرن العشرين، فازداد الإنفاق الحكومي إلى ٤٢ بالمئة، مع استثمارات كبيرة في التعليم والصحة والإعانات. لكن الكثير من هذه الاستثمارات تراجعت مع انخفاض أسعار النفط في ثمانينيات القرن العشرين، والتأسيس لإصلاحات التعديلات البنوية خلال تسعينيات القرن العشرين. ولضمان الحد الأدنى من الاستقرار الاجتماعي، حافظت الحكومات على استثمارات معقولة في مجال الحماية الاجتماعية (مقدّرة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لتكون ٥,٧ بالمئة في لبنان، و١١,٢ بالمئة في اليمن، و١٢,٩ بالمئة في مصر و١٧,٩ بالمئة في الأردن)^(٤٣).

إن الاتجاهات في السنوات العشر الأولى من القرن الحادي والعشرين مختلطة، حيث زاد ارتفاع أسعار النفط من الإنفاق الاجتماعي في بعض البلدان، وبخاصة في الخليج، بينما أنقص التوغل في السياسات الليبرالية، ونمو التوظيف غير الرسمي، وانخفاض التوظيف العام، وزيادة الحاجات نتيجة النمو السكاني، من الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية في بلدان أخرى، مثل مصر والأردن وسورية. ومع ذلك، فقد استمرت البلدان العربية في إنفاق حصة ضخمة من الدخل القومي على الحماية الاجتماعية، تقدر بحدود ٢٠ - ٢٥ بالمئة في مصر والأردن^(٤٤).

إن الاستثمارات الاجتماعية الطويلة الأمد، مقرونة بالمستويات العالية نسبياً، والمستمرة، من التوظيف في القطاع العام، ساعدت البلدان على تحسين المؤشرات الاجتماعية والصحية، رغم دورات من الركود الاقتصادي والصدمات الخارجية المرتبطة بعوامل، مثل الحروب والنزاع الداخلي وتذبذب أسعار النفط. وقد انعكس ذلك في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠^(٤٥) حيث إن خمسة بلدان من البلدان العشرة التي حققت أكبر المكاسب التنموية منذ عام ١٩٧٠، كانت

(٤١) المصدر نفسه.

(٤٢) UNESCWA, *Integrated Social Policy: Visions and Strategies in Arab Countries* (Beirut: UN-ESCWA, 2009).

(٤٣) المصدر نفسه.

(٤٤) M. Loewe, *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa* (New York: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2009).

(٤٥) UNDP, *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, and «Human Development Report: Indices and Data», <<http://hdr.undp.org/en/statistics>>.

بلداناً عربية (عُمان والسعودية وتونس والجزائر والمغرب). وكانت المكاسب، بشكل رئيسي، في مجالات الصحة والتعليم، وهي الأبعاد التي لا تزيد الدخل، ولا تجلب إيرادات في منسب التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومنذ عام ١٩٧٠، ازداد متوسط العمر المتوقع من ٥١ إلى ٧٠ سنة تقريباً، وهو المكسب الأكبر بين مناطق العالم، بينما انخفض معدل وفيات الرضع من ٩٨ إلى ٢٨ لكل ١٠٠٠ ولادة حيّة، وهو تحت المتوسط العالمي المقدر بـ ٤٤. وتعتبر المكاسب التعليمية التي ستناقش لاحقاً، كبيرة أيضاً، لكنها أقل من المكاسب الصحية. والسؤال الرئيسي هو: هل تسمح السياسات الليبرالية المستمرة في المنطقة بمستويات لائقة من الحماية الاجتماعية في المستقبل، وكيف ستؤثر الثورات في الاتجاهات المستقبلية؟

إن الحماية الاجتماعية مظلة واسعة تضم حماية الأجور، وتوفير الدولة للمساعدة، والدعم العام للأسعار، مثل الطعام أو الطاقة، والأمن الاجتماعي، ومعاشات التقاعد، والضمان الاجتماعي والصحي، وبرامج حماية الصحة، وبرامج أخرى. كل هذه الأوجه مهمة ومطبقة بدرجات مختلفة في المنطقة. وعلى كلٍّ، فإن معظم تدابير الحماية الاجتماعية تركت فجوات كبيرة.

يوضح مثال معاشات التقاعد الطابع غير المنصف للفجوات في مجال الحماية الاجتماعية. فعلى الرغم من أن معظم البلدان لديها خطط للمعاش التقاعدي، فإن التغطية الإجمالية كانت منخفضة (أقل من ٤٠ بالمئة من السكان العاملين)^(٤٦)؛ وكان لدى ٥ بلدان فقط (ليبيا وتونس والجزائر ومصر والأردن) معدلات تغطية تتساوى في ٥٥ - ٨٠ بالمئة منها مع معدلات مطبقة في مناطق العالم الأخرى. إن هذه التغطية تستبعد العمال المهاجرين، كما في بلدان الخليج، حيث يغطي ٥ - ٣٠ بالمئة من السكان العاملين فقط^(٤٧). وقد تفيد برامج المعاش التقاعدي الفئات ذات الدخل المتوسط والعالي أكثر من الفئات ذات الدخل المنخفض. وتستخدم الحكومات إيرادات الضرائب العامة، التي يساهم فيها الفقراء بشكل غير متناسب، لدعم برامج المعاش التقاعدي، إلا أن أجزاء من السكان العاملين فقط يمكنهم الوصول إلى هذه البرامج. وتتأثر التغطية بالتوجه السياسي للبلد بدلاً من أن تتأثر بحقوق المواطنين ومساواتهم تحت القانون. وقد لاحظ لووي أن معدل التغطية في البلدان الجمهورية (٤٤ بالمئة) هو ضعفاً ما هو عليه في البلدان الملكية (٢٢ بالمئة)^(٤٨)، وهذه الأخيرة تتضمن أقطار مجلس التعاون الخليجي والأردن والمغرب، وقد ارتأى أن استقرار الأنظمة الجمهورية يعتمد على الإنجازات الاجتماعية أكثر كثيراً مما هو في حالة الأنظمة الملكية.

إن نسبة مهمة، رغم أنها غير محدّدة، من الحماية الاجتماعية في المنطقة تأتي من مصادر غير رسمية، بدلاً من المصادر الرسمية أو المدعومة من الدولة. وهذا يتضمن، على سبيل المثال، التحويلات النقدية من العمل خارج البلاد. فبين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٥ ازدادت التحويلات النقدية

الرسمية إلى سبع بلدان مرسله للعمالة من ٠,٤ مليار دولار أمريكي إلى ٦,٣٥ مليار دولار أمريكي^(٤٩). كما أن التحويلات مهمة بشكل خاص للمناطق الريفية الفقيرة غير المغطاة بشكل جيد ببرامج الحماية الرسمية، ففي الريف المصري انخفض معدل الفقر بحدود ١٠ بالمئة عندما تم تضمين التحويلات النقدية في الدخل الإجمالي. وتتضمن المصادر الأخرى للحماية الدعم الذي تقدمه العائلة الموسعة، وبرامج القطاع التطوعي غير التابع للدولة، بما في ذلك الجمعيات الخيرية الدينية، والبرامج الاجتماعية للحركات السياسية، مثل الإخوان المسلمين في مصر وحزب الله في لبنان^(٥٠). وكثيراً ما توفر المنظمات غير الحكومية أيضاً برامج حماية ممولة من قبل متبرعين أجانب أو محليين. ومن المرجح أن تتزايد أهمية هذه المصادر مع تصاعد المشكلات والفجوات في مخططات الحماية الرسمية، والتراجع التدريجي لمخططات الرعاية الاجتماعية للدولة في بلدان كثيرة، ونمو التوظيف غير الرسمي.

وإضافة إلى الحماية الاجتماعية، تتضمن السياسة الاجتماعية ميادين أخرى كثيرة ذات صلة مباشرة بالصحة العامة، بما في ذلك التوظيف والتعليم واستدامة البيئة والتخطيط الحضري والتنمية الريفية. ولأن هذه الميادين متداخلة، ويتعين على الدول أن توازن الاستثمارات في ما بينها، فإنه يجب تطوير السياسة الاجتماعية وتنفيذها بطريقة متكاملة تضمن مشاركة كل قطاعات المجتمع في هذه العملية، وما زال أمام البلدان العربية طريق طويل لتحقيق ذلك^(٥١).

٥ - المجتمع والتغيير الاجتماعي

في نظرة عامة كتبها حليم بركات استناداً إلى عمل سابق، ناقش إمكانية وصف «المجتمع العربي المعاصر» كوحدة للتحليل تتألف من مجتمعات فرعية ومجموعات متعددة في بلدان مختلفة^(٥٢)؛ والسبب هو القواسم المشتركة الكثيرة والترابط المتبادل في التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية عبر المنطقة. ويثبت انتشار الاحتجاجات في شتاء عام ٢٠١٠ - ٢٠١١ في عدة بلدان عربية خلال فترة قصيرة جداً، الروابط بين النضال المشترك للشعوب، عبر البلدان العربية، ضد أنظمة كثيراً ما تميّزت بالاضطهاد والإقصاء. ورأى بركات أن المجتمع متنوع جداً في بنيته الاجتماعية التي ترجع إلى أصول مختلفة «أبوية»، مع نزعات استبدادية على مستويات متعددة، و«انتقالية» في طبيعتها، ومستقطبة بقوى «التحديث» و«التقليد». وهذه الملامح تقع في قلب كفاح الصحة العامة من أجل التغيير الاجتماعي.

H. Handoussa, and Z. Tzannatos, *Employment Creation and Social Protection in the Middle East and North Africa, the Third Mediterranean Development Forum* (Cairo: American University in Cairo Press, 2004), table 5.3.

Harrigan and El-Said, *Economic Liberalisation, Social Capital and Islamic Welfare Provision*. (٥٠)

UNESCWA, *Integrated Social Policy: Visions and Strategies in Arab Countries*. (٥١)

(٥٢) بركات، المجتمع العربي المعاصر: بحث في تغير الأحوال والعلاقات.

وقد احتجّ الحاج صالح، من أجل تبديد الخرافة القائلة إن شيئاً لم يتغيّر في الوطن العربي، بأن تغييرات عميقة قد حدثت في عصر الاتصالات والتحرر الاقتصادي والعولمة^(٥٣)، لكن هذه التغييرات قد صُمّمت في الخارج، وحدث معظمها من دون التحكّم الاجتماعي والسياسي المطلوب من داخل المنطقة، ولذلك بقيت غريبة عن الناس. ومع ذلك، فإن الثورات في تونس ومصر أظهرت احتمالية حدوث تغييرات تحت السطح تتجاوز ما قد يتنبأ به المحللون، وأن الشعب يمكن أن يسيطر عندما يكون الوقت ملائماً.

ثالثاً: بعض ملامح التنمية

**بوجود الفساد وبغياب المساءلة،
فإن منافع النمو الاقتصادي
المشاهدة في كل من الاقتصادات
الغنية بالنفط والاقتصادات غير
النفطية لم تُوزَّع بطريقة عادلة.**

يبين الجدول الرقم (١) مؤشرات التنمية الشائعة الاستخدام. وتغطي مصادر أخرى مجموعة موسعة من المؤشرات^(٥٤). وسنتحدث في ما يلي عن مجموعة مختارة من هذه الملامح ذات أهمية خاصة في مجال الصحة العامة.

١ - الفقر

لقد أظهر البنك الدولي تقدماً في إنقاص معدل انتشار الفقر (باستخدام خط الفقر الدولي، وهو دولاران أمريكيان/الشخص/اليوم) في مجموعة فرعية من البلدان العربية (بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، الأمر الذي يقارب ٣٢ بالمئة في عام ١٩٨١ إلى حوالي ٢٠ بالمئة في عام ٢٠٠٥^(٥٥). ومن المفضل مقارنة ذلك بآسيا وأفريقيا. ولا تتضمن هذه المعطيات تقديرات الفقر في البلدان التي فيها صراعات، كما أننا نحصل على تقديرات أعلى إذا أخذت المنطقة ككل^(٥٦).

إضافة إلى ذلك، فإن حدّ دولارين أمريكيين/اليوم يمكن أن يؤدي إلى نقص في تقدير نسبة الفقر في بعض البلدان التي لديها خطوط فقر وطنية أعلى من ذلك: ٢,٧ دولار/اليوم في مصر والأردن والمغرب وتونس، و٢,٤٣ دولار/اليوم في جيبوتي وموريتانيا واليمن.

(٥٣) الحاج صالح، «في تقدم التجزؤ وشغور موقع العام في مجتمعاتنا المعاصرة».

(٥٤) انظر على سبيل المثال: UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries, and Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach, and UN and LAS, The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens.

(٥٥) S. Chen and M. Ravallion, Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004, Policy Research Working Paper; no. 4211 (Washington, DC: the World Bank, 2007).

(٥٦) UN and LAS, The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens.

الجدول الرقم (١ - أ) مؤشرات تنموية مختارة

مستخدمو الإنترنت (نسبة مئوية) ^(١)	المتشكون بالهواتف النقالة (نسبة مئوية) ^(٢)	إتاحة الإصحاح (نسبة مئوية) ^(١)	إتاحة الخدمات (نسبة مئوية) ^(١)	مساعدة التنمية الرسمية المستقلة (نسبة مئوية) ^(١)	النسبة المئوية للسكان تحت مستوى الفقر الوطني ^(٢) (١٩٩٩-٢٠٠٦)			حظيب الفقر من الدخل القومي الإجمالي ^(١٠)	توزيع عدم المساواة بين الجنسين ^(٩)	توزيع التنمية البشرية ^(٩)	التصنيف الاقتصادي		السكان	الاستقلال	
					على المستوى الوطني	في الريف	في المدن				(***)	(**)			
٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٠٠٨	٢٠٠٨	١٢,١	١٤,٧	١٠,٣	٢٠٠٩-٢٠٠٧	٢٠١٠	٢٠١٠	(***)	(**)	٢٠٠٨		
١٢	٩٣	٩٥	٨٣	٠,١٩				٨١١٠	٧٠	٨٤	MOE	LARR	٢٤,٣٧	١٩٦٣	الجزائر
٥٢	١٨٦	٣٦	٩٥	-	-			٣٣,٦٩٠	٥٥	٣٩	OE	LIRR	٠,٧٨	١٩٧١	البحرين
٤	١٥	٥٦	٩٢	٧,٠١	-			١,٣٠٠	-	١٤٠	PEE	فقيرة	٠,٦٤	١٩٧٥	جزر القمر
٢	١٣	٩٤	٩٩	١١,٣	-			٢,٤٨٠	-	١٤٧	PEE	فقيرة	٠,٨٥	١٩٧٧	جيبوتي
١٧	٥١	٧٣	٧٩	٠,٨٢	١٩,٦	٣٦,٨	١٠,١	٥,٦٨٠	١٠,٨	١٠,١	DE	LARP	٨١,٥٣	١٩٢٢	مصر
١	٥٧	٩٨	٩٦	١١,٩	-			٣,٣٣٠	-	-		Conflict	٣٠,٧١	١٩٢٢	العراق
٢٧	٩١	١٠٠	٩٩	٣,٣٥	١٤,٣	١٨,٧	١٢,٩	٥,٧٣٠	٧٦	٨٢	DE	LE	٥,٨١	١٩٤٦	الأردن
٢١	١٤٥	-	-	-	-			٢٤,١٥٠	١٧٨	٥٥	OE	LIRR	٢٤,٨١	١٩٢٢	السعودية
٢٧	١٠٧	-	١٠٠	-	-			٥٣,٨٩٠	٤٣	٤٧	OE	LIRR	٢,٧٣	١٩٦١	الكويت
٢٣	٣٤	٩٧	-	٣,٦١	٧,٩٧			١٣,٤٠٠	-	-	DE	LE	٤,١٩	١٩٤٣	لبنان
٥	٧٧	٢٦	-	٠,٠٦	-			١٦,٤٠٠	٥٢	٥٣	MOE	LARR	٦,٢٩	١٩٥١	ليبيا
٢	٦٥	٦٩	٤٩	٨,٧٠	٤٦			١,٩٦٠	١١٨	١٣٦	PEE	فقيرة	٣,٢٢	١٩٦٠	موريتانيا
٢٣	٧٢	-	٨١	١,٣٩	١٩	٣٧,٣	١٢	٤,٤٠٠	١٠٤	١١٤	DE	LE	٣١,٦١	١٩٥٦	المغرب
٢٠	١١٦	٨٩	٨٨	٠,٠٥	-			٢٤,٥٣٠	-	-	OE	LIRR	٢,٧٩	١٩٠٨	عمان

تتبع

الجدول الرقم (٢ - ب)
مؤشرات تنموية مختارة

المتنوع الصحية (بالمئة ٢٣,١٢ شهور) ^(١)	نسبة اعتماد المولدين الموزعة (بالمئة)	نسبة وفيات الأمهات (لكل ١٠٠٠٠٠ ولادة حية) ^(٢)	سورة الطفولة (نسبة مئوية من الأطفال > ٥ سنوات) ^(٣) (٢٠٠٨, ٢٠٠٠)	معدل الوفيات تحت ٥ سنوات (١٠٠٠) ^(٤)	مأمول الحياة (السنوات) ^(٥)	البطالة (نسبة مئوية) ^(٦) ٢٤-١٥	التسجيل في المرسدة (نسبة مئوية الصافي) ^(٧)	معرفة القراءة والكتابة (نسبة مئوية من ١٥)	مؤشر الديمقراطية ^(٨)	مؤشر مدرجات الفساد ^(٩)			
٢٠٠٩	٢٠٠٨-٢٠٠٠	٢٠٠٨	الطول حسب العمر	الوزن حسب العمر	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٤-١٥	مجموع	٢٠٠٨	٢٠٠٨			
٨٨	٩٥,٢	١٢٠	٢٣,٣	٦,٦	٢٢,٣	٧٢,٤	٤٥,٦	١٠	٩٥	-	٢,٤٤	٢,٩	الجزائر
٩٩	٩٩	١٩	-	-	١٢,١	٧٥,٩	٢٠,٧	٥	٩٨	٩١	٣,٤٩	٤,٩	البحرين
٧٩	٦١,٨	٣٤٠	٤٦,٩	٢٥	١٠٤,٠	٦٥,٣	-	-	-	٧٤	٢,٠٧	٢,١	جزر القمر
٧٣	٩٢,٩	٣٠٠	٢٦,٥	٢٥,٤	٩٣,٥	٥٥,٤	٣٧,٨	٤١	٤١	-	٢,٢	٢,٢	جيبوتي
٩٥	٧٨,٩	٨٢	٢٠,٧	٦,٨	٢١,٠	٧٠,١	٢٥,٨	٨	-	٧٨	٢,٠٧	٢,١	مصر
٦٩	٧٩,٧	٧٥	٣٧,٥	٧,١	٤٣,٥	٦٧,٩	٤٥,٣	٣٠	-	-	٤,٠٠	١,٥	العراق
٩٥	٩٩,١	٥٩	١٢	٢,٦	٢٥,٣	٧٢,٧	٢٨,٩	١١	٨٩	-	٢,٧٤	٤,٧	الأردن
٩٨	٩٦	٢٤	٩,٣	٥,٣	٢١,٠	٧٢,١	٢٥,٩	٥	٨٥	٦٩	١,٨٤	٤,٧	السعودية
٩٧	١٠٠	٩	-	-	٩,٩	٧٨	٢٣,٣	٣	٨٨	-	٣,٨٨	٤,٥	الكويت
٥٣	٩٨	٢٦	١٦,٥	٤,٢	١٢,٤	٧٢,١	٢١,٣	١٢	٨٨	٨٨	٥,٨٢	٢,٥	لبنان
٩٨	-	٦٤	٢١	٥,٦	١٨,٥	٧٤,٣	٢٧,٣	٧	-	٥٧	١,٩٤	٢,٢	ليبيا
٥٩	٦٠,٩	٥٥٠	٢٨,٩	٢٢,٢	١١٧,١	٥٦,٧	٤٤,٣	١٦	٧٧	٥٦	٢,٨٦	٢,٣	موريتانيا

٩٨	٦٢,٦	١١٠	٢٢,١	٩,٩	٣٧,٥	٧١,٣	١٥,٧	١٠	٨٩	٨٧	٣,٧٩	٣,٤	المغرب
٩٧	٩٨,٦	٢٠	-	-	١٢,٠	٧٥,٩	١٩,٦	٧	٦٨	٩٤	٢,٨٦	٥,٣	عمان
-	٩٨,٩	-	١١,٨	٢,٢	٢٩,٥	٧٢,٥	٢٣,١	٢٥	٧٥	-	٥,٤٤	-	الأراضي الفلسطينية المحتلة
٩٩	١٠٠	٨	-	-	١٠,٨	٧٥,٩	١٧	١	-	٨٦	٢,٠٩	٧,٧	قطر
٢٤	٢٣	١٢٠٠	٤٢,١	٢٢,٨	١٨٠,٠	٤٩,٨	٤٣,٤	٢٣	-	٨٤	-	١,١	الصومال
٨٢	٤٩,٢	٧٥٠	٣٧,٩	٣١,٧	١٠,٨,٢	٥٨,١	٤١,٣	٢١	-	٧٨	٢,٤٢	١,٦	السودان
٨١	٩٣	٤٦	٢٨,٦	١٠	١٦,٢	٧٤,٢	١٩,٨	٢١	-	-	٢,٣١	٢,٥	سورية
٩٨	٩٤,٦	٦٠	٩	٢,٣	٢٠,٧	٧٤,٣	٢٦,٥	١٤	٩٨	٦١	٢,٧٩	٤,٣	تونس
٩٢	١٠٠	١٠	-	-	-	٧٧,٨	٦,٣	٢	-	٩٨	٢,٥٢	٦,٣	الإمارات العربية المتحدة
٥٨	٢٥,٧	٢١٠	٥٧,٧	٤٢,١	٦٦,٤	٦٢,٩	-	-	٧٣	٨٠	٢,٦٤	٢,٢	البحرين

ملاحظات: (أ) القياس (١٠ الأفضل، صفر الأسوأ).

المصادر:

- (١) «Corruption Perceptions Index 2010,» Transparency International, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results>.
- (٢) «Democracy Index 2010,» Economist Intelligence Unit, <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf>
- (٣) Chaban, Ibid.
- (٤) World Development Indicators (2010).

ونظراً إلى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي، فإن خط الفقر هو ٣,١ دولار/اليوم^(٥٧). ويقدر تقرير التنمية البشرية العربية (AHDR) أن ما يصل إلى ٦٥ مليون شخص يعيشون في فقر. كما قدرت مصادر أخرى^(٥٨) هذه الأرقام بـ ٣٥,٤ مليون. واعتماداً على مسوحات من ٩ بلدان يقدر تقرير التنمية الإنسانية العربية (AHDR) أيضاً أن ١٨,٣ بالمئة من الفقراء يعيشون في فقر مدقع (الدخل اليومي أقل من خطوط الفقر الوطنية الدنيا التي تتوافق مع دولارين/اليوم تقريباً) بعد أن كانت ١٧,٦ بالمئة، بحسب مسوحات أجريت في تسعينيات القرن العشرين.

بسبب غياب المجال العام للتعبئة الاجتماعية التي يمكن أن تسمح بالتعبير عن رؤية واستراتيجيات للمستقبل، اندفعت قطاعات كبيرة من السكان إلى طلب ملاذ آمن يحميها من أشكال مختلفة من التهميش وانعدام الأمن.

وهناك فروق مهمة في معدلات الفقر بين البلدان وضمن البلد الواحد، فهي تراوح من ٢٨,٦ بالمئة في لبنان إلى ٥٩,٩٥ بالمئة في اليمن^(٥٩). وفي البلدان المنخفضة الدخل هناك فقر مدقع أكثر منه في البلدان المتوسطة الدخل (٣٦,٢ بالمئة مقابل ١٥,٩ بالمئة على التوالي). والفقر أكثر انتشاراً في المجموعات السكانية الريفية^(٦٠)؛ ففي مسح أجري في سبعة بلدان تضم ٥٣ بالمئة من السكان وليس فيها صراع، تبين أن ٧٤ بالمئة

من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية. ومنذ بداية تسعينيات القرن العشرين اتسع الخط الفاصل بين الريف والمدن في هذه البلدان. ففي مصر والمغرب، يوجد شخص فقير من كل ٤ أشخاص في المناطق الريفية، مقابل شخص فقير من كل ١٠ أشخاص في المناطق الحضرية. والفقر أعلى بين الأطفال مما هو عليه بين الفئات العمرية الأخرى.

وهناك أيضاً بُعد لفقر الدخل يتعلق بالفروق بين الجنسين، ففي حين توجي مسوحات منزلية في المنطقة بعدم وجود فرق كبير إجمالاً في الفقر بين الأسر التي يترأسها ذكر، وتلك التي تترأسها أنثى، فإن تحليلاً لمجموعات فرعية بيّن وجود فروق مهمة^(٦١). وتثبت هذه الفروق تأثير اختلاف الجنس، والحالة الحضرية/الريفية، والحالة الزوجية، وعدد الأطفال، فعلى سبيل المثال، في مصر ولبنان وسورية تعاني الأسر، التي تترأسها أرامل وفيها أكثر من ثلاثة أطفال، فقراً أكثر، وفي الأردن فإن النساء المطلقات هن أكثر عرضة للفقر من كل الفئات الأسرية الأخرى.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), *On the Eve of International Population Day* (٥٧) 11/7/2009 (Ramallah: Occupied Palestinian Territory, 2009).

UN and LAS, Ibid. (٥٨)

UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*. (٥٩)

UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach*. (٦٠)

(٦١) المصدر نفسه.

وقد وسَّع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نطاق التركيز بما يتجاوز الدخل، فاقتُرحت مقاييس أخرى لتقدير القدرات والفرص اعتماداً على عمل أمارتيا سن (Amartya Sen)، كما اقترح منسب الفقر البشري المركب لالتقاط الأبعاد الصحية والتعليمية ومستوى المعيشة. ويتضمن منسب الفقر البشري نسبة السكان الذين لا يتوقع أن يصلوا إلى سن الأربعين، ومعدل الأمية عند البالغين (أكثر من ١٥ سنة)، ومركب من نسبة السكان الذين لا يتاح لهم ماء آمن، ونسبة الأطفال ناقصي الوزن تحت سن الـ ٥ سنوات. ويبين الجدول الرقم (٢) ما أنجز على منسب الفقر البشري في ١٨ بلداً. ومن المثير للاهتمام أن كلاً من البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل لديها فجوات مهمة أيضاً، مثل وجود مستويات غير مقبولة من الأمية عند البالغين، ووجود أطفال ناقصي التغذية في بلدان مرتفعة الدخل، وهذا «يضع فعالية الدولة في توفير الضرورات الأساسية للحياة وضمان الوصول إليها موضع تساؤل»^(٦٢).

الجدول الرقم (٢)
معدلات انتشار الفقر البشري (٢٠٠٦)

فئة الدخل (عدد البلدان)	قيمة مؤشر الفقر البشري (نسبة مئوية)	احتمالية عدم البقاء على قيد الحياة حتى سن ٤٠	معدل أمية البالغين (١٥ وما فوق)	السكان لا يتاح لهم الوصول إلى ماء آمن (نسبة مئوية)	الأطفال ناقصو الوزن حسب العمر (نسبة مئوية)
منخفض (٤)	٣٥,٠	٢٢,٨	٤٠,٥	٣١,٧	٤٢,١
متوسط أدنى (٧)	٢٠,٤	٧,٢	٢٨,٩	٨,٣	٦,٨
متوسط أعلى (٣)	١٢,٠	٥,٠	١١,٠	١٨,٠	٨,٠
مرتفع (٤)	١١,٧	٥,١	١٤,٧	٨,٢	١٣,٧
الإجمالي (١٨)	٢٢,٣	١٠,٤	٢٩,١	١٣,٩	١٥,٤

المصدر: UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries.

وفي حين أن معدل الفقر البشري المسجل في المنطقة قد انخفض بحدود الثلث ما بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٥، فإن التقدم لم يكن متساوياً، حيث حدث معظم التحسن في البلدان المرتفعة الدخل، والبلدان ذات الحد الأعلى من الدخل المتوسط. وبأخذ مستويات الناتج المحلي الإجمالي والتنمية البشرية في عين الاعتبار، فإن معدلات الفقر البشري في البلدان العربية، باستثناء الأردن ولبنان وسورية، هي أعلى منها في مناطق نامية أخرى، نتيجة للمعدلات الأعلى من الأمية عند البالغين، ونقص تغذية الأطفال في المنطقة العربية بشكل رئيسي.

٢ - اللامساواة

كثيراً ما يقال إن المنطقة العربية تعاني اللامساواة أقل من مناطق أخرى، لكن بيبي ونابلي بيّنا في مراجعتهم الشاملة للأدبيات والأدلة ارتفاعاً معتدلاً في مستويات اللامساواة، اعتماداً على الإنفاق المنزلي، مقارنة بمناطق أخرى^(٦٣). إن اللامساواة في الأرباح هي أعلى فعلياً في هذه المنطقة، فقد قدّر البنك الدولي أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيها أعلى لامساواة في الأجور من بين كل المناطق النامية^(٦٤)، وتحسن هذه الإحصائية الكئيبة إذا استُبعدت البلدان المنتجة للنفط. ومن المعروف جيداً أن معطيات الدخل تكشف عن اللامساواة أكثر من معطيات الإنفاق. كما تُظهر البلدان العربية لامساواة أكثر في توزيع المتغيرات الأخرى غير الدخل، مثل الصحة وملكية الأراضي والتعليم. وهناك اختلاف بين البلدان، حتى ضمن كل شريحة من شرائح الدخل الوطني (انظر الجدول الرقم (٣)).

الجدول الرقم (٣)

اللامساواة في فئات الدخل المختلفة

البلدان الأفقر	لامساواة مرتفعة	لامساواة متوسطة	لامساواة منخفضة
جزر القمر	موريتانيا	اليمن، مصر	
المغرب، تونس	الجزائر، الأردن	لبنان، سورية	
	عمان، الإمارات العربية المتحدة	الكويت	

ملاحظة: تقدّر اللامساواة اعتماداً على معامل جيني (Gini).

المصدر: S. Bibi and M. K. Nabli, *Equity and Inequality in the Arab Region*, ERF Policy Research Report; no. 33 (Cairo: Economic Research Forum, 2010).

من الصعب تمييز اتجاهات اللامساواة في الدخل، فقد حاول بيبي ونابلي أن يؤكدوا أن اللامساواة في المنطقة مستقرة نسبياً، أو أنها لم تتغير بشكل كبير خلال العقدين أو العقود الثلاثة السابقة^(٦٥)، الأمر الذي يعكس اتجاهين متعاكسين: زيادة اللامساواة في البلدان التي انطلقت من مستويات منخفضة منها (مثل: سورية واليمن، منذ أواخر تسعينيات القرن العشرين نتيجة الإصلاحات الليبرالية)، وتراجع اللامساواة في البلدان التي انطلقت بلامساواة مرتفعة في البداية (مثل: المغرب وتونس). من ناحية أخرى، أظهر بينار زيادة اللامساواة في الدخل في

(٦٣) S. Bibi and M. K. Nabli, *Equity and Inequality in the Arab Region*, ERF Policy Research Report; no. 33 (Cairo: Economic Research Forum, 2010).

(٦٤) World Bank, *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract*.

Bibi and Nabli, Ibid.

سبعة بلدان مدروسة (الجزائر، مصر، الأردن، الكويت، المغرب، سورية، تونس)^(٦٦)، كما أظهر علي^(٦٧)، على غرار بينار، تزايد اللامساواة أيضاً اعتماداً على معطيات الاستهلاك بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٤. ودافع علي عن منطوره للاقتصاد السياسي، وقال إن اللامساواة ربما ساهمت في الاضطرابات المدنية في العقود الأولى بعد الاستقلال في بعض البلدان العربية، وإن اللامساواة عامل مهم من دون شك في ثورات هذه الأيام.

ولاحظ بيبي ونابلي أنه إذا استثنينا مجلس التعاون الخليجي^(٦٨)، فإن اللامساواة التي تظهر في المنطقة ذات أثر واضح بشكل رئيسي «ضمن» البلدان أكثر مما هي عليه «بين» البلدان، وعندما يتم تضمين بلدان مجلس التعاون الخليجي الغنية في التحليل، يظهر أن اللامساواة بين البلدان تسهم إسهاماً كبيراً في اللامساواة عموماً، الأمر الذي يعكس الفرق في الثروة بين بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان العربية الأخرى. إن معظم اللامساواة بين المواطنين، في غير بلدان مجلس التعاون الخليجي، يرتبط بعوامل مثل إتاحة مصادر الدخل المختلفة، وتملك الأراضي، والتعليم، والفوارق بين الجنسين؛ ففي مصر، بلغت اللامساواة بين المحافظات ٨٧ بالمئة من اللامساواة الوطنية في عام ١٩٩٥/١٩٩٦ ٨٢ بالمئة في عام ١٩٩٩/٢٠٠٠. وتنعكس هذه اللامساواة على النتائج الصحية الأخرى أيضاً.

٣- العمالة

حدّ سوء الإدارة والإنجاز الاقتصادي في البلدان العربية من إيجاد فرص العمل، وقد أدى هذا، مقروناً بالنمو السكاني، إلى بطالة مرتفعة، خاصة بين الشباب، وبين أصحاب التعليم الجامعي، وكان هذا الأمر في صميم الاحتجاجات الحديثة.

لقد قدّر شعبان أن القوة العاملة في الوطن العربي تتجاوز ١٠٠ مليون^(٦٩)، نصفها في مصر والبلدان الأخرى المرسلة للعمالة، كالأردن ولبنان والمغرب وسورية وتونس. ويعمل حوالي ٦٠ بالمئة من العمال في الزراعة والخدمات الاجتماعية والشخصية، وتستخدم الزراعة والصيد ٥٠ بالمئة من العمال في البلدان الفقيرة، وهذا ما قد يفسر الأثر العميق في سبل عيش هؤلاء الأشخاص وصحتهم في ظل التوقعات الحالية للتغير البيئي. وتعتبر مشاركة القوة العاملة منخفضة عند ثلث السكان الذين هم في عمر العمل، وهذا ناجم بشكل رئيسي عن المشاركة

(٦٦) H. Benar, «Has Globalization Increased Income Inequality in the MENA Region?», *International Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, no. 4 (2007), pp. 193-206.

(٦٧) A. A. G. Ali, *The Political Economy of Inequality in the Arab Region and Relevant Development Policies*, Working Paper; no. 502 (Cairo: Economic Research Forum, 2009).

(٦٨) Bibi and Nabli, *Equity and Inequality in the Arab Region*.

(٦٩) J. Chaaban, *Job Creation in the Arab Economies: Navigating through Difficult Waters: Arab Human Development Report*, Paper Series, no. 03 (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States, 2010).

المنخفضة للنساء اللواتي لديهن المعدلات الأدنى (حوالي ٣٠ بالمئة) في العالم النامي^(٧٠)، وذلك رغم الزيادة الكبيرة في تعليم الإناث. ولا يزال حوالي ٢٩ بالمئة من العمالة موجوداً في القطاع العام الذي بقي جذاباً لطالبي العمل، رغم الأجور المنخفضة مقارنة بالقطاع الخاص، بسبب الأمن الوظيفي وامتيازات أخرى.

يقدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٧١) اعتماداً على دراسات أجريت في خمسة بلدان بين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٣، أن التوظيف الرسمي (معرفاً كنسبة مئوية من مجمل العمالة غير الزراعية) هو ٤٠ - ٥٠ بالمئة في الجزائر ومصر والمغرب وتونس، وأكثر من ٢٠ بالمئة في سورية. وقد كان لذلك تبعات ضخمة، حيث إن العمال غير الرسميين لا يتمتعون بالتغطية ببرامج الحماية بحسب ما هو محدد من قبل معايير منظمة العمل الدولية، وقد لا يكونون قادرين على انتشال أنفسهم وعائلاتهم من الفقر والتعليم المتدني.

إن الاستثمارات الاجتماعية الطويلة الأمد... والمستمرة، من التوظيف في القطاع العام، ساعدت البلدان على تحسين المؤشرات الاجتماعية والصحية، رغم دورات من الركود الاقتصادي والصدمات الخارجية.

إن معدل البطالة في المنطقة هو حوالي ١٣ بالمئة، وهو يؤثر بشكل غير متناسب في النساء الراغبات في المشاركة في سوق العمل والشباب والأشخاص ذوي التعليم العالي؛ فحوالي ربع الشباب (في عمر ١٥ - ٢٤ عاماً) الذين يشكلون ثلث السكان عاطلون من العمل (المتوسط الدولي هو ١٤ بالمئة)^(٧٢). ويقدر معدل البطالة في المناطق الفقيرة والمناطق التي تعاني صراعات، حيث يعيش ٨٠ مليون شخص، أكثر من ضعف المتوسط المعدل في الوطن العربي^(٧٣)، وكما هو متوقع فإن البطالة بين الشباب مرتفعة جداً في البلدان التي تعاني صراعاً وفي البلدان الأشد فقراً (انظر الجدول الرقم (١))، وبمصطلحات اقتصادية، قدّر شعبان كلفة إقصاء الشباب في مصر والأردن كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي ١٧,٤ بالمئة و٣٠,٧ بالمئة على التوالي^(٧٤).

وبين شعبان، وبشكل واضح، أن التعديلات البنوية، مقاسةً بمشاركة الإنفاق الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط معدلات الرسوم الجمركية على الواردات المعمول بها وفقاً

UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*.

(٧١) المصدر نفسه.

(٧٢)

Chaaban, Ibid., fig. 11.

(٧٣) المصدر نفسه.

J. Chaaban, *The Costs of Youth Exclusion in the Middle East: The Middle East Youth Initiative*, (٧٤) Working Paper, no. 7 (Dubai: Wolfensohn Center for Development, Dubai School of Government, 2008).

لوثيقة إجماع واشنطن^(٧٥)، لم يُنقص معدلات البطالة، فقد أظهرت البلدان الفقيرة تضاعفاً في معدلات البطالة بين عامي ١٩٩٧ و ٢٠٠٥ في ظل هذه السياسات.

إن المستقبل المتوقع للعمالة لا يبدو مشرقاً، ففي ٥ بلدان ذات اقتصادات متنوعة (مصر، الأردن، المغرب، سورية، تونس) والجزائر ذات الاقتصاد النفطي المختلط، قدّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٧٦) أن إيجاد فرص عمل تتناسب مع النمو السكاني يتطلب معدلاً متوسطاً للإنتاج المحلي الإجمالي مقداره ٧,٦٢ بالمئة (تراوح ما بين ٥,٠٨ بالمئة في الأردن و ١٠ بالمئة في تونس) مقارنة بالمعدل الحقيقي، وهو ٤,٩١ بالمئة. وإن نظرة إلى السجلات السابقة لا تُظهر أفكاراً أخرى، إذ إن العديد من البلدان التي اتبعت إصلاحات تحررية جديدة لم تكن قادرة على إنقاص البطالة، متحدية الحكمة الاقتصادية التقليدية لإجماع واشنطن^(٧٧)، ولذلك، إن إيجاد فرص عمل هو، من دون شك، أحد أكبر التحديات التي تواجه الوطن العربي حالياً.

٤ - التعليم ومعرفة القراءة والكتابة

لقد أشرنا إلى التقدم المختلط في التعليم، إذ تقدر اليونيسكو أن ٢٩ بالمئة من السكان البالغين (حوالي ٥٨ مليوناً) يفتقدون المهارات الأساسية في القراءة والكتابة وفي الحساب^(٧٨). ومصر من بين البلدان العشرة الأعلى في العالم من حيث عدد الأميين (١٧ مليوناً)، وتشكل النساء ٦٥ بالمئة من البالغين الأميين. ومن الواضح أن الأمية تبدأ في أعمار مبكرة جداً. وقد ازداد المعدل الإقليمي للتسجيل الصافي في التعليم الابتدائي من ٧٠ بالمئة حوالي عام ١٩٩٠ إلى ٨٠,٥ بالمئة في عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥^(٧٩). كما أن المعدل المخيب للآمال (٧٨,٢ بالمئة) في بلدان مجلس التعاون الخليجي يثير تساؤلات حول أثر الاستثمارات الاجتماعية الناتجة من الثروة النفطية.

وهناك لامساواة مهمة في مجال التعليم، إذ إن معدل التسجيل في التعليم الابتدائي في البلدان الأفقر هو ٥٤,٦ بالمئة فقط، وقد كان واحد من كل طفلين تقريباً خارج المدرسة في عام ٢٠٠٥. وهناك لامساواة أيضاً ضمن البلد الواحد، ففي مصر، مقارنةً بأطفال أفضل حالاً، فإن النسبة المئوية بين الأطفال الفقراء هي أقل من تلك التي بين غيرهم في كل مستويات

Chaaban, *Job Creation in the Arab Economies: Navigating through Difficult Waters: Arab Human Development Report*, fig. 11 (٧٥)

Regional Bureau for Arab States UNDP, *Development Challenges for the Arab Region: A Human Development Approach*. (٧٦)

Chaaban, *Ibid*. (٧٧)

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Education for All Global Monitoring Report: Reaching the Marginalized* (Paris: UNESCO; Oxford: Oxford University Press, 2010). (٧٨)

UN and LAS, *The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens*. (٧٩)

التعليم^(٨٠)، كما أن النزاع يفاقم من الوضع السيئ لتعليم الأطفال، فقد انخفض التسجيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ بمقدار ١٦ بالمئة منذ عام ١٩٩٩، لكنه عاد إلى أكثر من ٩٨ بالمئة في عام ٢٠١٠ (معلومات من وزارة التعليم العالي الفلسطينية). كما أن نماذج معدلات إتمام التعليم الابتدائي مشابهة لتلك الخاصة بالتسجيل الصافي في التعليم الابتدائي. على سبيل المثال، كان معدل الإتمام لدى البلدان الأفقر ٤٨,٣ بالمئة فقط^(٨١).

وفي المغرب، فإن ٢٥ بالمئة تقريباً من الأطفال في عمر ١٠ - ١٥ سنة لم ينهوا الدراسة الابتدائية بسبب الفقر^(٨٢). وبناء على معدلات التسجيل ومعدلات الإتمام، فقد كان معدل معرفة القراءة والكتابة عند الشباب (١٥ - ٢٤ عاماً) ٨٣,٤ بالمئة في عام ٢٠٠٦^(٨٣). وفي البلدان الأفقر، فإن ثلث اليافعين تقريباً هم أميون. وإن الفجوة بين الجنسين في التعليم في تناقص، ففي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ وصلت نسبة الفتيات إلى الفتيان

إلى ٠,٩، و ٠,٩١ و ١ في المستويات الابتدائية والثانوية والثالثية على التوالي. ومرة أخرى، فإن الفجوة بين الجنسين أعلى في البلدان الأفقر، حيث النسبة هي ٠,٨١ فقط في المستوى الابتدائي.

لم تعالج هذه المناقشة المختصرة قضية جودة التعليم، فهناك نظرة شائعة عن سوء الربط بين ما يدرسه الطلاب والمهارات التي يحتاجون إليها في سوق العمل، الأمر الذي يضيف تحدياً آخر إلى قضية ضمان العمالة واستمرار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هناك فروق مهمة في معدلات الفقر بين البلدان وضمن البلد الواحد، فهي تراوح من ٢٨,٦ بالمئة في لبنان إلى ٥٩,٩٥ بالمئة في اليمن. وفي البلدان المنخفضة الدخل هناك فقر مدقع أكثر منه في البلدان المتوسطة الدخل.

٥ - الأهداف الإنمائية للألفية

أطلقت الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ثلاثة تقارير عن التقدم المُحرَز في ما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية، كان آخرها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠^(٨٤). أما التقرير الثاني، فقد وفر ما يمكن تسميته «عدسة الشباب» (Youth Lens). وقد حققت عدة بلدان تحسينات مهمة في ما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية. لكن من منظور العدالة، فإن الفجوات بين البلدان

UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries. (٨٠)

UN and LAS, Ibid. (٨١)

UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries. (٨٢)

UN and LAS, Ibid. (٨٣)

(٨٤) المصدر نفسه.

الأفقر والبلدان الأخرى لا تزال لافئة للنظر. على سبيل المثال، يراوح معدل وفيات الأمهات بين كل ١٠٠ ألف ولادة حيّة بين أقل من ١٠ في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي وحوالي ١٦٠٠ في الصومال. وينتقد باحثو المجتمع المدني، من وجهة نظر صائبة، التركيز الضيق على التنمية من خلال عدسة الأهداف الإنمائية للألفية، لكنهم لا يزالون يرون في هذه الأهداف فرصة لتحميل الحكومات العربية المسؤولية عن التزاماتها الخاصة^(٨٥). وقد أعربوا عن أسفهم للتقدم الضعيف في مناطق كثيرة، ووثّقوا أن الأهداف لم تتحرك بالاتجاه الصحيح، ولم تُعالج عمليات صنع القرار الوطني بشكل ملائم.

إن الحكومات لم تُجر مشاورات جدّية وشاملة حول كيفية صنع التقدم، ولم تناقش بشكل جدّي كذلك أبعاد الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالفوارق بين الجنسين، وبتجاوز الفجوات بين البلدان الأفقر وغيرها من البلدان. وفي ما يتعلق بمناقشة الفجوات بين البلدان الأفقر وبقية البلدان، ذكر محبوب أن البلدان العربية ساهمت بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ بـ ٤,٧ بالمئة فقط من مساعدات التنمية الرسمية للمنطقة (ساهمت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بـ ٧٧,٦ بالمئة)^(٨٦)، الأمر الذي يشير إلى عدم الالتزام بالتكافل الإقليمي في التنمية. ومع تقدم الاحتجاجات في الشارع، أصدرت قمة عربية اقتصادية اجتماعية تنموية في مصر في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ (عقدت القمة الأولى في الكويت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩) وعوداً بالقيام بمزيد من الاستثمارات في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لكن يبدو أن الشارع العربي يتصور أن المشكلة في الأنظمة نفسها، وليست في استثماراتها فقط.

خاتمة

لقد حاولت هذه المراجعة المختصرة إيجاز بعض المحدّدات والتحديات التي تواجه الوطن العربي حالياً في التنمية، وقد قمنا بذلك لأن هناك حاجة إلى وضع بحث حول الصحة والعافية، وحول التعليم والبحث والممارسة المتعلقة بالصحة العامة وعلاقتها بهذه المحدّدات والتحديات. إن المشكلات عديدة، وتتعلق باستخدام الموارد الطبيعية الضخمة، مستفيدين من قدرات الشعب، والإنجاز الاقتصادي، والحوكمة والمساءلة، والفقر، واللامساواة، والسياسات المرتبطة بالتعليم، والتشغيل والحماية الاجتماعية. لكن، ورغم أن هذه التحديات تبدو ضخمة حالياً، فإن احتمالات التغيير التي تتكشف في ظل موجة الثورات التي تجتاح الوطن العربي حالياً تبدو كبيرة كذلك □