

رر ٢٣٩٤ → ٢٣٨٦

Distr.  
GENERAL

E/ESCWA/SD/1999/10  
5 October 1999  
ORIGINAL: ARABIC



معهد التخطيط القومي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION  
FOR WESTERN ASIA  
2000  
LIBRARY & DOCUMENT SECTION

وقائع  
اجتماع فريق خبراء بشأن تحسين  
مستويات المعيشة في دول المشرق العربي

القاهرة، ١٦-١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧

سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٨)

الأمم المتحدة  
نيويورك، ١٩٩٩

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي.

99-0960

## تمهيد

يأتي إصدار هذه الوقائع في سياق الجهد الذي تتولاه الإسكوا لتخفيف حدة الفقر، وذلك انسجاماً مع برنامج العمل الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي أشار إلى الالتزام بتهيئة البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والقانونية التي تمكن الشعوب من تحقيق التنمية الاجتماعية. فالمحددات لرئيسية للفقر في الدول النامية، بما فيها الدول العربية، لا تعود فقط إلى مضمون خطط التنمية ومذهبها، بل تعود أيضاً إلى غياب البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤاتية على الصعيدين الدولي والوطني.

وضمن هذا الإطار، عقدت الإسكوا بالتعاون مع معهد التخطيط القومي اجتماعاً للخبراء حول تحسين مستويات المعيشة في دول المشرق العربي، وذلك في القاهرة خلال الفترة من ١٦ ولغاية ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩. وقد تركّز هذا الاجتماع حول المحاور الرئيسية التالية: (أ) المحددات الخارجية للفقر، وذلك عبر قواعد التعامل الدولي وأثر السياسات والآليات الاقتصادية العالمية؛ (ب) القياس والخصائص، عبر دراسات طرق القياس والتحليل غير التقليدية ومسوحات التقييم السريع وحجم الفقر وخصائصه في بعض البلدان المختارة؛ (ج) سياسات مكافحة الفقر، عبر مجموعة من الدراسات القطرية التي تركّزت على عرض السياسات وتقويم آثارها في تقليص حدة الفقر.

تساهم الوقائع التي تضمنها هذا الإصدار في إغناء البحث العلمي حول المحاور الواردة أعلاه عبر إتاحة المزيد من لمعلومات والبيانات بشأن ظاهرة الفقر في دول المنطقة، كما تساهم أيضاً في تبادل الخبرات حوا، السياسات والتجارب المعنية بالحد من انتشار هذه الظاهرة.

وهناك عدد من الدراسات التي لم يشملها إصدار وقائع الاجتماع الوارد أعلاه لأنها صدرت بصورة مستقلة ضمن "سلسلة مكافحة الفقر"، ويمكن الحصول عليها بناء على الطلب من الإسكوا. وقد توزعت هذه الدراسات وفق العناوين التالية: الفقر في غربي آسيا: منظور اجتماعي (باللغتين الإنكليزية والعربية)؛ الفقر في لبنان؛ قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا؛ الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج؛ إشكاليات الاندماج الاجتماعي بعد الحرب في لبنان؛ قاعدة معلومات حول الفقر في دول الإسكوا (باللغة الإنكليزية)؛ الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة: محاولة أولية لتقدير حجمه والتعرف على خصائصه ومحدداته.

## المحتويات

### الصفحة

ج	تمهيد .....
١	الاقتصاد السياسي للفقراء: البعد الدولي إعداد باسل البستاني .....
٤٣	قياس وتحليل الفقر مع التركيز على الأساليب غير التقليدية إعداد محمد حسين باقر .....
٩٤	سياسات القضاء على الفقر في لبنان: استعراض نقدي إعداد الدكتورة منى الخالدي .....
١٨٣	تطور أحوال المعيشة والفقر في لبنان إعداد أديب نعمة .....
٢١٥	مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة اليمن إعداد أحمد علي عبد الصادق .....
٢٧١	مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة الأردن إعداد موسى م. شتيوي .....
٣٢٢	التقرير الختامي والتوصيات .....
المرفقات	
٣٤٠	المرفق الأول- قائمة بأسماء المشاركين .....
٣٤٩	المرفق الثاني- تنظيم الأعمال الدوقت .....
٣٥٣	المرفق الثالث- قائمة الوثائق .....

## الاقتصاد السياسي للفقير: البعد الدولي

إعداد  
باسل البستاني

### توطئة

حياة الفقر إن قامت، فهي الدليل على فقر الحياة. ولكنها إن استدامت، ففي ذلك بيان باختلال قيم وإمعان في تعميق الألم. فالفقر ليس نتاج صدفة أو قدر، بل هو من صنع بشر .

في حياتنا المعاصرة كما هما موجود: فدائرة الفقر كبيرة وتتوسع، وفي تتابع وتعاضم زخمها تكتسب ديمومة تتحدى ركائز الحضارة الإنسانية في قيمتها وأهدافها وقدراتها على تجاوز معضلتها الكبرى المتمثلة بالفقر. فحضارتنا الإنسانية مهما ادعت إنها راقية، تبقى روحها خاوية.

والآن، ومهما اختلفت مفاهيم الفقر ومؤشرات قياسه فان ديناميته تشير إلى جملة من "القناعات" الحيوية:

- إن وجود الفقر يعبر عن حالة اختلال هيكلي في نمط توزيع الثروات والدخول وبالتالي نوعية الحياة؛
- وان هذا الوجود رد في بعدين: داخلي لبلد، وخارجي بين البلدان، فهو حالة منتشرة وليست محصورة؛
- وانه مفهوم نسبي ودائم التغير في الزمان والمكان؛
- وان اجتثاثه في مرحلة ليس ضمانا لعدم عودته. فهو ليس ظاهرة مرحلية بل قضية سمتها الاستمرارية؛
- كما أن "القبول" بوجوده تحكمه درجة عالية من الاجتهادية. فالحدود قد تكون "مقبولة" أو تكون "غير مقبولة" اعتمادا على درجة انتشاره، ومدى تقييم مستواها وعمقها؛



- برز إدراك أبعاد العبء الإنساني الذي يفرضه الفقر والاهتمام به كقضية ترتبط بالتنمية الدولية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية. وكان دليل اهتمام الأسرة الدولية بالقضية حاضراً بإنشاء منظمة الأمم المتحدة، حيث احتلت مسألة القضاء على الفقر موقعا بارزا في دستورهما وأهدافهما. وقد شهدت السنوات الأخيرة تصعيدا واضحا لهذا الموقف قطريا ودوليا، بما فيه التأكيد على ضرورة تفعيل المواجهة الشاملة بهدف القضاء عليه . ودوافع هذا الاهتمام المتزايد تكمن في عدة عوامل متداخلة: فحجم الفقر قد تفاقم، وانه مستمر، كما انه يزداد انتشارا.

إن هذا الظرف إذ هو يشير إلى محدودية فاعلية استراتيجية التنمية الدولية في مكافحته. فانه أيضا يعكس الإدراك المصحوب بالقلق لحقيقية التحول النوعي الذي طرأ على طبيعة الفقر: فقد تحول موقعه من كونه "نتيجة" لعوامل أفرزتها ظروف داخلية وخارجية معقدة تحتوي المجتمع بكامله، إلى موقع "السبب" حيث أضحت معضلة فعلية اكتسبت ديمومة ذاتية الدفع والاستمرارية.

وحالة الفقر في دولية انتشارها تتباين بين وضعها في الدول الصناعية مقارنة بالدول النامية. فالفقر في المجموعة الأولى يأتي على صورة جيوب هي نتاج فلسفة وطبيعة الأنظمة القائمة فيها. أما بالنسبة للدول النامية، فحالتها في الغالب تجيء امتدادا من الخارج إلى الداخل بفعل هيمنة العوامل الخارجية الضاغطة، تلك العوامل التي يفسرها الموقع الهامشي للدول النامية في النظام الاقتصادي الدولي المعاصر. إن هذا التصور هو الذي يفرض اعتبار الفقر قضية وبالتالي مسؤولية دولية وليست قطرية.

هذه الدراسة تستند في منطلقها إلى أساسيات هذا التصور. فهي تحاول محاورة أسباب الفقر واستمراره من زاوية الأقطار الأكثر معاناة بوجوده، وهي الدول النامية، ومن خلال ذلك تجري الرؤية إلى فلسفة ومركزات وآليات النظام الاقتصادي الدولي القائم، نعرضها في أقسام متتابعة نبدأها بلمسة منهجية تتفتح على مفهوم العولمة، نتابعها بالتعرف على أهم فعاليات وملامح النظام الاقتصادي الدولي، يليها بيان بأبعاد "الاستراتيجية الاحتوائية" للتنمية الدولية الهادفة، يعقب ذلك مواجهة مع اختلال بنائها رغم تناسق حركتها، لننتهي بجرد الحصاد وتجاوزه إلى حوار مرشح لأن يكون بديلا لتعاسة ما نحن فيه وبشير أمل إلى ما نصبو إليه.

## القسم الأول في رحاب العولمة

العولمة حالة دولية معاصرة تمثل مرحلة عليا من مراحل تطور ونضوج النظام الاقتصادي الدولي القائم، وهو نظام رأسمالي. ثم لكونها مرحلة متقدمة بحكم الموقع، فإنها تصبح بطبيعتها امتدادا تراكميا لعوامل خلقتها في غاية التعقيد والتشابك. كما انه نظرا لامتلاك هذه الحالة - المرحلة وضوحا في الفلسفة والاستراتيجية والآليات، فان ذلك يعطيها دفعا هائلا في زخمه، وشمولية في أبعاده، وديمومة في استمراره.

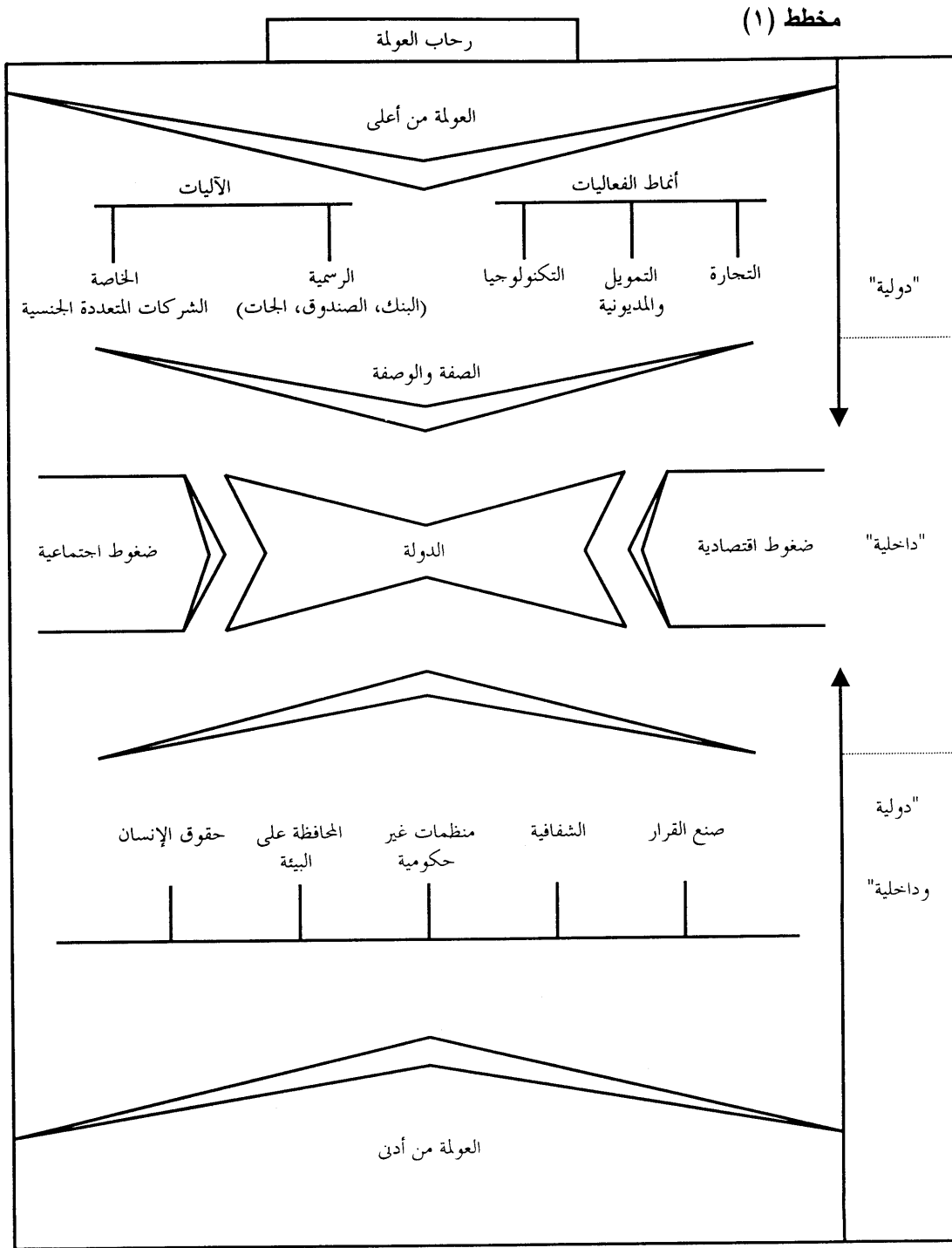
المخطط أدناه يقدم تصورا عاما لأبعاد وأطراف ومكونات "العولمة"، نستعرض من خلاله الملاحظات الآتية:

من حيث الهيكل والإطار، تأتي العولمة في مستويين: عولمة من "أعلى" وعولمة من "أدنى". المستوى الأول هو الذي يمثل مركزات النظام الاقتصادي الدولي المعاصر بفلسفته وتوجهاته وآلياته والقوى صاحبة القرار فيه.

أما المستوى الثاني فهو العولمة من "أدنى"، وهي كذلك ليس بسبب الموقع، إنما بحكم المنبع. إنها "تحالف العولمة" التابع من الجذور والمقاوم للآثار السلبية الواسعة التي يفرضها النظم الاقتصادي الدولي، داعية إلى تغيير فلسفته وقواعده وآلياته.

هذا التصور للعولمة يطلق من ركيزته وهي: أن اختلافا نوعيا شاملا يميز كلا من المستويين. فالعولمة من أعلى تتكل عصاراة تراكم وتطور النظام الاقتصادي الدولي في طول سنواته مما يجعلها عولمة سابقة تاريخيا، هجومية احتوائية، مصلحية أنانية، ذات فاعلية تنظيمية وكفاءة عالية، مهيمنة فارضة. بنابل هذا الجبروت العولمة من أدنى التي ما تزال في مهدها، مدافعة عن مواقعها، اقل تنظما وفاعلية في تأثيرها ووحدة موقفها، ولكنها في جوهرها ودوافعها إنسانية أخلاقية رافضة (انظر المخطط رقم ١).

هذا الوضع غير المتكفي هو الذي يجسد الحالة القائمة في عالمنا المعاصر: فاختلال التوازن في المشاركة في عملية صنع القرار الاقتصادي (الاجتماعي والسياسي) الدولي قد أدى إلى خلق اختلال مرادف في الإمكانات والثروات والدخول، فجاء الحصاد فقرا مهينا لكرامة الأقل حظا من البشر، ولكنه أيضا مهدد لاستمرار رفاهية الأكثر حظا من بنيه.



الجدول ١ - مستويات العولمة: الأعلى والأدنى

البلد	العولمة من الأعلى	العولمة من الأدنى
تاريخي	سابقة	لاحقة
فلسفة ودوافع	مصلحية أنانية	إنسانية أخلاقية
اتجاه حركة	هجومية احتوائية	دفاعية انفتاحية
تنظيم وقواعد	أكثر نضوجاً وأحكاماً	في بدايات البناء
فاعلية الحركة	زخم كفاءة عالية:	تتزايد تدريجياً: كما
الموقع النسبي في النظام الدولي	كما ونوعاً	ونوعاً
	هيمنة	هامشية حتى الآن
الموقف	فارض	رافض

وبين هذين المستويين تأتي الدولة محشورة بين ضغوط هائلة اقتصادية واجتماعية وسياسية متناقضة. فالعولمة من أعلى تريد لها مطوقة في الفاعلية ولكنها "آلية" طيعة لتنفيذ توجيهات الهيمنة. والعولمة من الأدنى تسعى إلى تزييز فاعليتها لتحويلها إلى "مؤسسة" تمثل مصلحة المجتمع دفاعاً عن قيم ورفاهية إنسانه.

وتواجه الدولة أيضاً ضغوطاً "داخليّة" مباشرة ومتنوعة اقتصادية واجتماعية في ظاهر تعبيرها، ولكنها أيضاً سياسية وأيديولوجية في جوهر دوافعها. اقتصادياً، تعاني الدولة النامية من اختلالات هائلة في أنماط التنمية. انحسار الموارد، استمرار العجز الداخلي (في الميزانية العامة) والخارجي (في القطاع الخارجي)، تدني الدخول وانتشار البطالة، وعدم المساواة في أنماط توزيع الدخل والثروات وتفاقم حالات الفقر. اجتماعياً وسياسياً، تأتي الضغوط على شكل نزاعات عرقية، انتشار الفساد والرشاوي، عدم فاعلية المؤسسات العامة، عدم الاستقرار السياسي، ثم غياب مشاركة الأفراد في صنع القرار.

والضغوط الناشئة من .عولمة الأعلى ( وهي بيت القصيد في هذه الدراسة ) فتتضمن الآتي:

الصفة ( الفلسفة ) : وهي "توجه قناعة واشنطن" أو "السوق الصديقة"؛

الوصفة ( البرامج): وتتمثل ببرامج الإصلاح الاقتصادي في رفقة استراتيجية المديونية الدولية؛

الآليات الرسمية: وتشمل ثلاثية البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة الدولية ( الجات سابقا )؛

الآليات الخاصة: الشركات متعددة الجنسية؛

الفعاليات: قضايا التجارة الدولية والتمويل الدولي والمديونية الخارجية والتكنولوجيا.

يقابل هذا ضغوط من العولمة من أدنى ومحتوياتها تتضمن تأكيد المشاركة في صنع القوار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، الشفافية، الدفاع عن البيئة، وعدالة توزيع الدخل والثروات.

وفي سياق هذا التصور تأتي الدعوة لمشروع دراسة قادمة تحاول محاوره أبعاد ومضمون العولمة من أدنى، بما فيه دور الدولة بهدف استكمال الصورة الكلية لقضية الفقر.

---

## القسم الثاني مفترقات حيوية في المسار

تمهيدا للتعرف على الالامح الأساسية لمرتكزات النظام الاقتصادي الدولي وتطورها، نستذكر حدثين كتب أن يكون لهما تأثير محسوس على طبيعة واتجاه وزخم العديد من هذه المرتكزات وهما: الثورة النفطية في مطلع لسبعينات وهي حدث اقتصادي - سياسي، وانهيار الاتحاد السوفياتي في بداية التسعينات وهو حدث سياسي - اقتصادي.

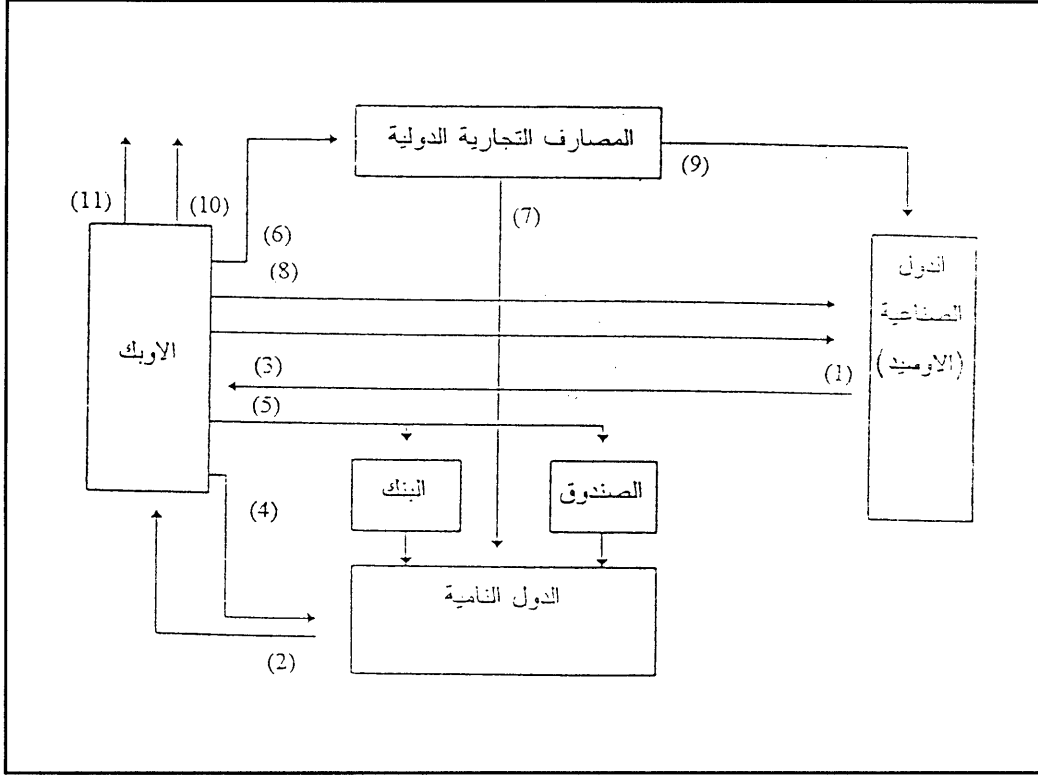
### أولاً- الثورة النفطية

لو تصورنا عالم النفط في بداية السبعينات "مسرحا دوليا"، لكان ابرز ممثليه مجاميع من دول انتظمت في كتل تمثل خصائص ومصالح مشتركة. هذه المجاميع هي الدول الصناعية (الاوسيد)، منظمة الدول المصدرة للنفط (الوبك)، الدول النامية (غير النفطية)، مؤسسات برتين وودز (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي)، وهما أهم مؤسستين على الصعيد الرسمي للاقتصاد الدولي.

بين هذه المجاميع حصت تدفقات مالية واسعة، يمكن تتبع مساراتها في إطار ما يعرف بعملية إعادة "تدوير الفوائض النفطية" الناتجة عن زيادة أسعار النفط في ١٩٧٣ وانعكاساته على عوائد الصادرات النفطية من قبل منظمة الوبك. وبالإشارة إلى المخطط أدناه، يمكن بيان الآتي من أرقام واتجاهات التدفقات المالية:

- ١-٢: عوائد الصادرات النفطية من الدول الصناعية والدول النامية إلى منظمة الوبك.
- ٣- استيرادات الوبك من لاوسيد.
- ٤- معونة أوبك المباشرة إلى الدول النامية.
- ٥- معونة الوبك غير المباشرة إلى الدول النامية (عن طريق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرهما).
- ٦- ودائع الوبك في المصاريف التجارية الدولية (المصارف متعددة الجنسية).
- ٧- إقراض المصارف التجارية الدولية إلى الدول النامية.
- ٨- استثمار الوبك المباشر في الأسواق المالية والنقدية للدول الصناعية وغيرها من القطاعات.
- ٩- استثمار ودائع الوبك عن طريق المصارف التجارية الدولية في الأسواق المالية والنقدية في الدول الصناعية.
- ١٠- التضخم الدولي وتآكل اقوة الشرائية لأرصدة الوبك من الاحتياطات الأجنبية.
- ١١- انخفاض قيمة الدولار بالمقارنة مع بقية العملات الاحتياطية الدولية.

مخطط (٢) - إعادة تدوير فوائض الاوبك



ومن بين هذه التدفقات الواسعة، يمكن تمييز تلك التي كان لها تأثيرها المحسوس على الأحداث اللاحقة للثورة النفطية على صعيد الاقتصاد الدولي.

(أ) - التدفق ٣-: تؤكد السجلات على أن ضخامة استيرادات الاوبك من الدول الصناعية في إطار "التنمية الانفجارية" لدولها شكل عاملاً حاسماً في تخفيض حدة الكساد الذي استشرى في الدول الصناعية وبخاصة للسنوات ١٩٧٤-١٩٧٥.

(ب) - التدفقين ٤- + ٥-: العطاء الذي قدمته منظمة الاوبك (والاوابك) إلى الدول النامية جاء بمستوى لم تشهد العلاقات الاقتصادية الدولية نظيراً له في طول تاريخها. فمثلاً، في ١٩٧٦، بلغت نسبة معونة منظمة الاوابك إلى دخلها القومي ٤٢٣ر في المائة والاوبك ٢٣٢ر في المائة مقارنة بنسبة ٣٥ر في المائة لدول الاوسيد.

(ج) - التدفقين ٦ - ٧ - : الإقراض الهائل الذي قامت به المصارف التجارية الدولية عن طريق تحويل ودائع الـأوبك إلى الدول النامية كان بدوره البذرة التي زرعت في السبعينات لكي تتفجر في مطلع الثمانينات أزمة ساحقة للمديونية الخارجية للدول النامية.

في ذات الوقت، ضخمة ودائع الـأوبك لدى هذه المصارف في الوقت الذي أعطاها دوراً متميزاً عزز من مواقعها وأرباحها، فانه أيضاً قد شكل زخماً محسوساً لتطور السوق الأوروبي للدولار (اليورو دولار).

(د) - التدفق ١١ - : نظراً لأن عوائد الـأوبك تسجل بالدولار، فان انخفاض قيمة الـدولار الكبيرة مقابل العملات الاحتياطية الأخرى كان سبباً أيضاً في تقليص القيمة الحقيقية للفوائض النفطية.

### ثانياً - انهيار الاتحاد السوفياتي

وهذا هو المفترق الحدي الثاني والذي كان له آثار واسعة وذات علاقة وثيقة بما نحن بصدده. ويمكن أن نلخص أهم هذه الآثار كالآتي:

(أ) تحول النظام الدولي من ثنائي إلى أحادي القطبية كان له الأثر المباشر للانهيار؛ فالساحة الدولية قد أضحت خالية من منافس فعال للنظام الرأسمالي في بنائه الهرمي المتمركز والذي تتربع أمريكا على عرشه، تفرض نفوذها عليه لمصلحتها من داخله، وتمارس هيمنتها على ما يقع خارجه؛

(ب) حدوث تحول نوعي شامل في طبيعة الصراع الدولي؛ فبعد أن كان صراعاً بين نظامين اختلفت بينهما الأيديولوجية ولكن بأبعاد اقتصادية، أضحت من بعد الانهيار صراعاً اقتصادياً بأبعاد أيديولوجية. هذا التحول النوعي فتح الباب على مصراعيه أمام النظام الرأسمالي ليزيد من تركيز موارده البشرية والمادية والمالية دون خوف من تهديد أو وعيد، بالغاً أقصى درجات تطوره في النضوج والشمولية والهيمنة على مقدرات غالبية البشر كأنه ضرب من قدر؛

(ج) ومن حيث "وعية" النتائج التي ترتبت على الانهيار، فانه قد اسقط البديل أمام دول العالم في تطورها المجتمعي والحضاري؛ غياب الاتحاد السوفياتي كرس الرأسمالية نظاماً أحادياً مهيماً، فأحبط كلية فرص التنوع أمام التجارب الإنسانية في مسيرة حضارتها. لقد فقدت هذه الإنسانية بذلك بديع عطائها في تنوعها، وسقطت في أحضان "حضارة أميركية" فارضة رغم إبداعاتها؛



(د) الانكشاف الهائل الذي تعرضت له الدول النامية من بعد الحدث أفقدها موقعها التساومي بين القطبين اللذين تصارعا، كما تؤكد أبعاده:

١- فلقد انتقلت هذه الدول من موقع كانت تسعى فيه لتكون قريبة من المستوى "الأفقي" بين القطبين بحكم وجود التوازن التصارعي بينهما، إلى موقع آخر حولها إلى مستوى "عمودي" في المراتب: لقد حشرت في موقع التابع، يعلوها بناء قائد دافع؛

٢- هذه العلاقة الأكثر تبلوراً وحدة فرضت عليها ظرفاً من الهامشية المريرة والتي وجدت ابلغ انعكاس لها في تفاقم الهوة بين شمال انفلقت فيه كل القدرات، وجنوب انغلقت فيه كل الإمكانيات؛

٣- ولكي يعمق الجرح، فإن نصير ألامس ممثلاً في المنظومة الاشتراكية قد تحول الآن غريماً للدول النامية حينما انضم إلى صفوفها منافساً على أسواق متراجعة ومحدودة العطاء تتفضل به مكامن حضارة مادية تتجاوز كل الاعتبارات الإنسانية.

(هـ) انفتاح أقطار الاتحاد السوفياتي المنهار على تحرير اقتصادها واندفاعها نحو الاندماج في الاقتصاد الدولي أعطى "العولمة" زخماً هائلاً وسّع من مداها وثبت خطاها.

### القسم الثالث نمط الفعاليات في الاقتصاد الدولي

#### أولاً - التجارة الدولية

بحكم ارتفاع درجة انفتاحها على القطاع الخارجي، فإن دور التجارة في الدول النامية يتخذ موقعا في غاية الأهمية والحيوية في تعزيز مستوى الفعالية الاقتصادية فيها وبالتالي الجوانب الاجتماعية لحياة المجتمع. فالصدرات هي "الطاقة الاستيرادية الذاتية" للحصول على الاحتياطيات الأجنبية لتمويل الاستيرادات. وهذه بدورها تتنوع وظائفها التنموية وتلك التي تتعلق بالاستقرار الاقتصادي وكذلك الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

تؤكد الوقائع على صعوبة التجارة الدولية وجود معوقات كثيفة ومتنوعة في مواجهة نمو وتطور التجارة الخارجية للدول النامية. اختصارا، يتضمن ذلك الاعتبارات الآتية:

(أ) بلغت حصة دول النامية في الصادرات الدولية في عام ١٩٩٤ نسبة ١٧ في المائة وفي الاستيرادات ٢٤ في المائة<sup>١</sup>. وهذه النسبة إذ تظهر ضخامة العجز القائم في الميزان التجاري لهذه الدول، فإنها أيضا مؤشر على هيمنة الدول الصناعية على التجارة الدولية. كما أن أكثر من ٧٥ في المائة من حجم التجارة يقع بين الدول الصناعية ذاتها<sup>٢</sup>؛

(ب) تشكل الصادرات من المواد الأولية أهمية بالغة للدول الفقيرة في مجموعة الدول النامية. هذه الصادرات تتعرض لتقلبات حادة في أسعارها الأمر الذي يخلق عدم استقرار واضح في عوائدها<sup>٣</sup>. فمثلا، خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٩٣، انخفضت قيمة هذه الصادرات بنسبة ٥٠ في المائة مقارنة بالصادرات المصنعة. ووصلت كلفة هذا الانخفاض إلى ما يعادل ١٠٠ بليون دولار مما أضعف المعونة الدولية لسد<sup>٤</sup> ١٩٩٠؛

<sup>١</sup> Ghosh, S.R., "Reverse Linkages: The Growing Importance of Developing Countries", Finance and Development, March 1996, pp. 38-40.

<sup>٢</sup> Griffin, K. and A.R. Khan, Globalization and the Developing World, JNRISD, France, 1992.

<sup>٣</sup> Morgan, W. and D. Sapsford, "Commodities and Development: Some Issues", World Development, No. 11, 1994, pp. 1681-84.

Ghosh, A.R. and J.D. Ostry, "Export Instability and the External Balance in Developing Countries", IMF, Staff Paper, June 1994, pp. 214-235.

<sup>٤</sup> Watkins, K., The Oxfam Poverty Report, Oxfam, UK, 1995.

(ج) وصلت أسعار الصادرات للدول النامية في التسعينات إلى نسبة تقل بمعدل ٤٥ في المائة عن الثمانينات، و ١٠ في المائة عن المستويات التي بلغت خلال الكساد الأعظم<sup>٥</sup>؛

(د) وقد صاحب انخفاض الأسعار هبوط حاد في نسب التبادل التجاري للدول النامية والتي وصلت إلى حدود ٥٠ في المائة خلال الخمسة والعشرين سنة الماضية<sup>٦</sup>؛

(هـ) رغم اختتام دورة الاورغواي التجارية، فإن الدول الصناعية ما زالت تمارس إجراءات الحماية الكثيفة والمتنوعة ضد صادرات الدول النامية وكذلك استقبال العمالة فيها، وهذا ظرف يشكل معوقاً أساسياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول. يضاف إلى ذلك، أن الحماية المفروضة على الصادرات تنصب بشكل خاص على تلك التي تتمتع بها الدول النامية بالميزة المقارنة والكثافة في استخدام الأيدي العاملة<sup>٧</sup>. وتصل كلفة هذه القيود إلى ٣ في المائة من مجموع الناتج القومي للدول النامية أو ما يعادل ٧٥ بليون دولار سنوياً<sup>٨</sup>. ويتجلى عبء هذه القيود من حقيقة أن أسواق الدول الصناعية تستوعب ٧٥ في المائة من صادرات الدول النامية<sup>٩</sup>؛

(و) يرافق إجراءات الحماية هذه الدعم الذي تقدمه الدول الصناعية لمزارعيها، وهو الدعم الذي يمنع ولوج صادرات زراعية حيوية من الدول النامية إلى أسواق الدول الصناعية. فضلاً عن ذلك، فإن الدول الصناعية تقدم مزاحمة قاسية أمام صادرات الدول النامية عند قيامها بتصدير فوائض منتجاتها الزراعية إلى الأسواق العالمية. وقد بلغت كلفة سياسات الدعم الذي تقدمه مجموعة الاوسيد للقطاع الزراعي في مطلع التسعينات ما يعادل ٣٥٠ بليون دولار، أو ستة أضعاف ما قدمت من معونة للدول النامية<sup>١٠</sup>. وليس ثمة أمل قريب بتخفيف قيود الحماية هذا في ظروف الضغوط الاقتصادية والسياسية التي يسببها وجود العجز الخارجي والداخلي في الدول الصناعية وفي مقدمتها الولايات المتحدة<sup>١١</sup>.

---

<sup>٥</sup> UNDP, Human Development Report, 1997.

<sup>٦</sup> Reinhart, C.M. and P. Wickham, "Commodity Prices: Cyclical Weaknesses or Secular Decline?", IMF, Staff Papers, June 1994, pp. 175-213. UNDP, HDR 1997.

<sup>٧</sup> Blake, D.H. and R.S. Walters, The Politics of Global Economic Relations, Prentice - Hall, N.Y., 1988.

UN, General Session, Draft Outcome of the World Summit for Social Development, May 1994.

<sup>٨</sup> UNDP, Human development Report, 1997.

<sup>٩</sup> Oxfam Report on Poverty, OP.Cit.

<sup>١٠</sup> OECD, Agricultural Markets and Trade, Paris, 1993.

<sup>١١</sup> Yamazawa, I. And A. Hirata (eds.), Trade Policies Towards Developing Countries, Macmillan, N.Y., 1993.

وهكذا يأتي حصاد الدول النامية من تحرير التجارة والاندماج في الاقتصاد الدولي في ظل العولمة غاية في السلبية، بينما تتأثر الدول الصناعية بالكسب الأعظم. فاستراتيجية الانفتاح والاندماج التي تسير فيها الدول النامية تضيف منافع واسعة على الدول الصناعية بما فيها (أ) إنعاش الطلب على منتجاتها حيث قدر أن زيادة ١ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية تؤدي إلى زيادة مضاعفة في نظيرها للدول الصناعية (ب) النمو السريع في الدول النامية يؤدي إلى تحسين نسب التبادل التجاري لصادرات الدول الصناعية (ج) ثم أن هذا النمو السريع يقدم فرصاً متزايدة لتدفقات رؤوس الأموال الأجنبية عالية الربحية<sup>١٢</sup>. وكل هذا يعرض الدول النامية إلى خسارة على صعيد التجارة والتمويل والعمالة تصل إلى ٥٠٠ بليون دولار، أو عشرة أضعاف المساعدات الدولية السنوية<sup>١٣</sup>.

## ثانياً - المديونية الخارجية

يظهر تطور المديونية الخارجية خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٩٥ تزايداً مستمراً في حجم الدين وأعبائه، وبالتالي في استمرار معاناة الدول النامية المديونة. وهذه الحالة تتبلور بصورة خاصة عند المقارنة بين وضع المديونية قبل أزمتها في ١٩٨٢، وما حصل بعدها، وفي معرض هذه المقارنة يمكن أن نبين الآتي (الجدول ٢):

الجدول ٢ - مؤشرات الدين ١٩٨٠ - ١٩٩٥ (بلايين الدولارات، نسب مئوية)

١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	
٦٤٧	٩٦٦	١٥١٠	١٩٢١	الدين الكلي
٩٧	١٢٩	١٧١	٢٢٤	مجموع خدمة الدين
٤٧٣	٧٨٩	١٢٠٦	١٦٢٢	الدين طويل المدى
٧٧	١٠٩	١٤٥	١٩٢	خدمة الدين
٢	(غ.م)	١١٢	١٤٦	المتأخرات
١	(غ.م)	٦٠	١٠٢	الأصل
١	٩	٥٢	٤٤	الفائدة
				نسب مئوية
٨٨	٢٠٦	١٦٢	١٥٠	الدين/الصادرات
٢٧	٤٦	٣٣	٣٨	الدين/ناتج قومي إجمالي
١٣	٢٨	١٨	١٦	خدمة الدين/الصادرات
٧	١٥	٨	٧	الفائدة/الصادرات

<sup>١٢</sup> Ghosh, OP.Cit.

<sup>١٣</sup> UNDP, Human Development Reports 1992 and 1997.

(أ) إن الدين الكلي قد ارتفع بحوالي ثلاثة أضعاف (٦٤٧ إلى ١٩٢١ بليون دولار)، وخدمة الدين أكثر من الضعف (٩٧ إلى ٢٢٤ بليون دولار)، كما أن مؤشرات العبء كلها ارتفعت فعلياً خلال الفترة. وهذه الزيادات تحصل رغم وجود الاستراتيجية الدولية للمديونية وكذلك اعتماد برامج الإصلاح الاقتصادي للغالبية من هذه الدول؛

(ب) ونتيجة لذلك، فقد حصل تدفق هائل للموارد ولكن بالاتجاه المعاكس، فخلال الفترة ١٩٨٣-١٩٨٩، تم تحويل صافي مبلغ ٢٤٢ بليون دولار من المدينين إلى الدائنين أكثر مما استلمته الدول المقرضة<sup>١٤</sup>. علماً بأن حالة التدفق السالب هذا استمرت بتواصل للفترة ١٩٨٤-١٩٩١ ثم في سنة ١٩٩٤<sup>١٥</sup>؛

(ج) تعاطم أعباء خدمة الدين دفع بالعديد من الدول المدينة إلى تأجيل دفع المستحقات من الأصل والفوائد مما تسبب في بروز عبء جديد تمثل بتعاقم أرصدة المتأخرات والتي وصلت قيمتها في ١٩٩٥ إلى ١٤٦ بليون دولار؛

(د) استمرار الدول النامية في الاقتراض وما يتبعه من زيادة في المديونية الخارجية وأعباء خدمتها، يعود بشكل حاسم إلى العجز المزمن الذي تعانيه الدول النامية في الحساب الجاري لميزان المدفوعات ولفترة تزيد على العقدين؛

(هـ) وتبدو العلاقة بين قضايا التجارة والمديونية واضحة ومباشرة. فمثلاً، في ١٩٩٥ أظهر صافي تحويلات الدين حالة موجبة بحوالي ٨ بلايين دولار، والحساب الجاري بحالة سالبة وصلت إلى ١٠١ بليون دولار. غير أننا لو أضفنا مبلغ المتأخرات من الدين المستحق الدفع، لتحولت الصورة بشكل شامل: فصافي تحويلات الدين سيكون سالبا بقيمة ١٣٨ بليون دولار، كما أن رصيد الحساب الجاري السالب سيزيد بأكثر من الضعف إلى ٢٣٩ بليون دولار؛

(و) إن هذا الوضع الصعب للدول النامية المدينة قد نتج عن شبه إجماع على تأكيد القناعات:

١- بشكل بقاء وضع المديونية واستمراره عاملاً ماحقاً لقدرات الدول النامية والفقيرة منها بخاصة. بل هو سبب فقرها<sup>١٦</sup>؛

<sup>١٤</sup> Oxfam Poverty Report, OP. Cit.

<sup>١٥</sup> World Bank, World Debt Tables.

<sup>١٦</sup> Vidyasebera, E.A., "The Global Social Crisis: A Challenge for International Solidarity", Development and Socio-economic Progress, Jan-March 1995, pp. 95-103.

٢- تمثل هذه المديونية عائقاً أساسياً أمام تحقيق النمو الاقتصادي والاستثمار والتنمية البشرية في هذه الدول<sup>١٧</sup>؛

٣- قد وقع عبء الدين والتكيف قد وقع بصورة أساسية على الاستثمار، حيث ثبت أن انخفاض الاستثمار الذي حصل كان يساوي تقريباً قيمة صافي تحويلات الموارد<sup>١٨</sup>؛

٤- أزمة المديونية باقية ومدمرة للدول النامية عموماً وللفقيرة بخاصة، كما أن حلاً فاعلاً لم يزل بعيد المآل<sup>١٩</sup>.

الجدول ٣- صافي تحويلات الدين والحساب الجاري ١٩٨٠ - ١٩٩٦  
(بلايين الدولارات)

نهاية الفترة	صافي تحويلات الدين	الحساب الجاري	نهاية الفترة	صافي تحويلات الدين	الحساب الجاري
١٩٨٠	٣٦	٢٦	١٩٨٨	٢٨-	٣١-
١٩٨١	٢٥	٤-	١٩٨٩	٢٥-	٤٨-
١٩٨٢	٢٠	٨٨-	١٩٩٠	١٤-	٤١-
١٩٨٣	٤	٤٦-	١٩٩١	١١-	٨٣-
١٩٨٤	٩-	٢٤-	١٩٩٢	٧	١٠٥-
١٩٨٥	١٨-	٣١-	١٩٩٣	١٠	١٠٦-
١٩٨٦	٢١-	٦٤-	١٩٩٤	٢-	٩٩-
١٩٨٧	٢١-	٢٩-	١٩٩٥	٨	١٠١-
			١٩٩٦	(غ.م.)	١٢٣-

\* الأرقام مدورة

Source: World Bank, World Debt Tables.

<sup>17</sup> Jayarajah, C. and W. Branson, Structural Adjustment: World Bank Experience 1980-1992, World Bank, 1993.

<sup>18</sup> World Bank, World Debt Tables 1988-1989.

<sup>19</sup> World Bank, World Debt Tables 1990-91 and 1991-92.

UNRISD, Structural Adjustment in a Changing World, 1994.

Ahmed, M. and Summers, "A Tenth Anniversary Report on the Debt Crises", Finance and Development, September, 1992, pp.2-5.

### ثالثاً - التمويل الدولي

استناداً إلى الجدول ٤، والذي يبين تطور التدفقات المالية والدولية للفترة ١٩٨١-١٩٩٦، يمكن أن نشير إلى الآتي:

الجدول ٤ - إجمالي صافي التدفقات المالية للدول النامية  
(طويلة المدى، بليون دولار)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٥	١٩٨١	
٢٨٥	٢٣٧	٢٠٧	٢١٢	١٤٦	١٢٣	١٠١	٦٠	١٠١	المجموع الكلي
٤١	٥٣	٤٦	٥٥	٥٥	٦٦	٥٦	٣٤	٣٥	مساعداات التنمية الرسمية
٢٤٤	١٨٤	١٦١	١٥٧	٩١	٥٧	٤٤	٢٦	٦٦	التدفقات الخاصة
٨٩	٥٧	٤٥	٤٥	٣٦	١٦	١٧	١٥	٥٣	الدين
٣٤	٢٧	١١	(.٠)	١٣	٣	٣	٦	٤٥	المصارف التجارية
٤٦	٢٩	٢٩	٣٦	١٠	١٠	٢	٥	١	السندات
-	-	-	-	-	-	-	(.)	١	المجهزون
٨	٢	٥	٩	١٤	٣	١١	٥	٦	غيرها
١٥٥	١٢٨	١١٦	١١٢	٥٥	٤١	٢٨	١٢	١٣	الملكية
٠	٩٦	٨٤	٦٧	٤٤	٣٤	٢٥	١١	١٣	الاستثمار المباشر
٤٦	٣٢	٣٣	٤٥	١١	٧	٣	١	-	استثمار المحفظة

\* الأرقام مدورة

Source: World Bank, World Debt Tables, Global Development Finance 1997.

(أ) التحول الحاسم من المصادر الرسمية إلى المصادر الخاصة، فمثلاً، بين ١٩٨١ و١٩٩٦، انخفضت مشاركة المصادر الرسمية من ٣٥ في المائة إلى ١٤ في المائة، يقابله ارتفاع في المصادر الخاصة من ٦٥ في المائة إلى ٨٦ في المائة؛

(ب) ضمن المصادر الخاصة، حصل أيضاً تحول محسوس بالانتقال من المصادر التي تمثل ديناً إلى المصادر التي تشكل ملكية. فخلال الفترة، انخفضت مصادر الدين (وبخاصة الإقراض

المصرفي التجاري) من ٥٣ في المائة إلى ٣١ في المائة، بينما ارتفعت مصادر الملكية من ١٣ في المائة إلى ٥٥ في المائة؛

(ج) بروز الاستثمار الأجنبي المباشر كواحد من أهم مصادر التدفقات المعاصرة إلى الدول النامية، فلقد ارتفعت نسبة هذا الاستثمار خلال الفترة لمجموع التدفقات من ١٣ في المائة إلى ٣٨ في المائة، وبالنسبة للمصادر الخاصة من ٢٠ في المائة إلى ٤٥ في المائة.

التغيرات المحسوسة التي طرأت على حجم ومكونات التدفقات المالية للدول النامية تعكس مباشرة النتائج التي ترتبت على وقوع أزمة المديونية في مطلع الثمانينات وما رافقها من اعتماد برامج الإصلاح الاقتصادي من جهة. ثم تعاظم زخم التحرير التجاري والمالي في ظل العولمة من جهة أخرى. فمذ مطلع التسعينات، حصلت النقلة النوعية في التدفقات حيث هيمنت المصادر الخاصة الممثلة للملكية (الاستثمار الأجنبي المباشر واستثمار المحفظة)، يقابله تراجع محسوس في الأهمية النسبية لمصادر المديونية (المصارف التجارية والسندات وائتمان الصادرات). والاتجاهات الخاصة بكل تدفق جديرة بالإشارة، نقدمها في خلاصة أدناه مرجئين تقديم الاستثمار الأجنبي المباشر ومساعدات التنمية الرسمية لفقرات مستقلة أدناه.

(أ) الإقراض المصرفي التجاري: بعد أزمة المديونية في ١٩٨٢، حصل انحسار هائل في هذا الإقراض حيث انخفض من ٤٤،٥ بليون دولار في ١٩٨١ إلى حالة سلبية تزيد عن بليون دولار في ١٩٨٤. ولم يد الاتجاه الإيجابي فعليا للإقراض المصرفي إلا في ١٩٩٤ حيث يتجه معظمه منذ ذلك الحين من القطاع الرسمي كما كان في السابق إلى القطاع الخاص حالياً<sup>٢٠</sup>؛

(ب) السندات: تعكس الزيادة المحسوسة في هذا التدفق، والذي ارتفع من ١٣ بليون دولار في ١٩٨٦ إلى ٤٦ بليون دولار في ١٩٩٦، اتجاه الدول النامية إلى الأسواق المالية الدولية للاقتراض بأسعار الفائدة التجارية. وهذا دليل آخر على الانفتاح والتحول في مصادر التمويل؛

(ج) استثمار المحفظة: هذا التدفق بدأت تبرز أهميته منذ مطلع التسعينات استجابة لتخفيف القيود على دخول رؤوس الأموال الأجنبية إلى الأسواق المالية للدول النامية. وقد ارتفعت قيمته خلال الفترة من حوالي البليون دولار في ١٩٨٥ إلى ٤٦ بليون دولار في ١٩٩٦.

<sup>20</sup> World Bank, Global Development Finance 1997.



#### رابعاً- مساعدات التنمية الرسمية (المعونة الدولية)

تمثل هذه التدفقات مساعدات التنمية التي تقدمها الدول الصناعية إلى الدول النامية، والتي تتخذ شكل هبات وقروض ميسرة. هذه التدفقات ليست حديثة إنما كانت تمارس في عصر الإمبراطوريات والاستعمار بهدف تحقيق أغراض المركز مع الأطراف. ولهذا فإن المعونة من حيث الجوهر تعبر عن علاقة غير متكافئة بين الواهب المتمكن والموهوب ذي الحاجة من جهة. ومن جهة ثانية فإن دورها يأتي أكثر حيوية بالنسبة للدول النامية الأقل حظاً والتي لا تستطيع أن توفر موارد لتمويل مجهودها التنموي عن طريق الأسواق المالية. وهذا بحد ذاته يقدم بعداً مهماً للعلاقة بين المعونة والفقر.

ورغم أن مسيرة المعونة الطويلة تؤكد احتفاظها بخصائصها العامة، إلا أن تحولاً مهماً قد طرأ على حجمها ونوعيتها واتجاهاتها في العقد الأخير في ظروف الأزمة الاقتصادية الدولية في مطلع الثمانينات ورافقتهم أزمة المديونية وبرامج الإصلاح الاقتصادي. وتطور المعونة والتغيرات التي طرأت عليها يمكن بيانها كالآتي:

(أ) يبدو واضحاً أن حجم المعونة يتجه نحو التباطؤ وأحياناً الانخفاض حتى بالقيمة الاسمية كما حصل منذ ١٩٩٢. فمثلاً، بين ١٩٩١ و ١٩٩٢ انخفضت قيمة المعونة من ٦٥ر٦ إلى ٥٥ر٤ بليون دولار، واستمرت في الانخفاض في ١٩٩٣ و ١٩٩٤ ثم مرة أخرى في ١٩٩٦؛

(ب) الانخفاض في المعونة يبرز أكثر عند بيان قيمتها الحقيقية. خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٨٣، ارتفعت القيمة الاسمية أربع مرات بينما الحقيقية ٦٦ في المائة فقط<sup>٢١</sup>. ثم بين ١٩٩٢-١٩٩٥، انخفضت بالقيمة الحقيقية بنسبة ١٣ في المائة، وخلال ١٩٩٤ - ١٩٩٥ كان الانخفاض بمعدل ٩٣ في المائة بالقيمة الحقيقية<sup>٢٢</sup>؛

(ج) من حيث المساهمة النسبية للدول الصناعية فإن الاتجاه واضح نحو انخفاض حصة المعونة لمجموعة "اللاوسيد" نسبة إلى الناتج القومي الإجمالي. فبالإضافة إلى أن هذه النسبة وخلال الفترة منذ ١٩٦٥ لم تصل إلا إلى نصف هدف المعونة الدولية والبالغ ٠٫٧ في المائة<sup>٢٣</sup>.

<sup>21</sup> Blake and Walters, Op, Cit.

<sup>22</sup> UN, Report on World Social Situation 1997.

UN, Development Update, July- August 1966.

<sup>23</sup> UN, Development Update, July- August 1996.

والتطور في حجم المعونة رافقه تطور آخر يتعلق بنوعيتها واتجاهاتها والذي يظهر بروز محددات واضحة أهمها:

(أ) بقاء العامل السياسي مهيمنا كدافع لتقديم المعونة من قبل الدول الصناعية<sup>٢٤</sup>، وبخاصة أميركا رغم اتخاذه غالبا لبوسا إنسانيا<sup>٢٥</sup>؛

(ب) إن معظم هذه المعونة لا يتناسب وقدرات الواهب في العطاء. مثلا، كانت نسبة المعونة لأميركا في ١٩٦٥ تعادلا، ٠.٨٥ في المائة، في ١٩٩٣ وصلت إلى ٠.١٥ في المائة؛

(ج) كما أن العطاء، لا يتناسب ومستوى الفقر في البلد الموهوب. فمثلا تتسلم إسرائيل من أميركا معونة تساوي ٦٢٦ دولارا للفرد، وهي بلد لا يعاني من الفقر، مقابل بيرو التي تتسلم ٣٠ دولارا للفرد مع أن متوسط دخلها لا يزيد عن ١٢/١ من دخل إسرائيل وفيها ٧ ملايين من البشر يعانون من الفقر المطلق<sup>٢٦</sup>؛

(د) توزيع المعونة يأتي في الغالب غير متعلق بمستوى الفقر. ويبرز هذا بوضوح عندما تكون المعونة العسكرية متفوقة وبمراحل على المعونة التنموية وبخاصة في حقول التنمية البشرية ومكافحة الفقر<sup>٢٧</sup>؛

(هـ) منذ السبعينات، اتجه تأكيد الواهبين وبصورة متزايدة على أن تكون المعونة مربوطة واستمر حتى الآن. هذا الربط يحقق للواهب منافع عديدة منها خلق فرص عمالة، تشجيع الصادرات وإيجاد أسواق جديدة لها، وكذلك إيجاد مصادر للربح لقطاع الأعمال. أما بالنسبة للموهوب، فتأتي المعونة عالية الكلفة وبنسبة تصل إلى ١٥ في المائة مقارنة بأسعار السلع التجارية وهي كلفة تصل إلى أربعة بلايين دولار سنويا<sup>٢٨</sup>؛

---

<sup>24</sup> UNDP, Human Development Report 1993.

Banuri, T.(et.al.) Defining and Operationalizing SHD, UNDP April, 1994.

<sup>25</sup> Clements, P. "An Approach to Poverty Allevation for Large International Development Agencies", World Development, No. 11, 1993, pp. 1633-1646.

<sup>26</sup> Oxfam Report, Op. Cit.

<sup>27</sup> UN, Human Development Report 1993. Blake and Walters, Op.Cit.

<sup>28</sup> Jepma, C., The Tying of Aid, Development Centre, OECD, Paris, 1991.

(و) وفيما يتعلق بالمعونة الفنية، والتي تتراوح قيمتها بين ١٢-١٥ بليون دولار، فلن معظمها وبنسبة تصل إلى ٩٠ في المائة يذهب إلى الخبراء الأجانب وليس للبلد الموهوب وتميمته<sup>٢٩</sup>.

وتتفاقم سلبيات المعونة وتتراكم الأعباء معها على الدول النامية وهو ظرف تشهد عليه السنوات الأخيرة:

(أ) تحويل نسب متزايدة من المعونة المستلمة لخدمة الدين وأعبائه؛

(ب) بسبب تزايد المتأخرات المتعلقة بالمستحقات من الدين، فإن الدول المدينة قد منعت من الاقتراض من المؤسسات المالية متعددة الأطراف: فشرط الاقتراض أن يتم تسديد المتأخرات، وهي حلقة مفرغة ولا ريب؛

(ج) تراجع المعونة من جهة، وعدم أهلية الدول النامية الأقل حظاً للانفتاح على مصادر التمويل السوقية أضحي سبباً مضاعفاً لإفقارها<sup>٣٠</sup>؛

(د) انهيار الاتحاد السوفياتي حوله من واهب قدير إلى موهوب فقير، حيث دخلت معظم أقطاره منافساً قوياً مع الدول النامية في طلب المعونة. فبين ١٩٩٠ إلى ١٩٩٦، زادت حصة هذه الأقطار من المعونة من قدر تافه إلى ٢٠ في المائة<sup>٣١</sup>؛

(هـ) تعاضم إجراءات المشروطة في تقديم المعونة، والتي تتطلب قبل السماح بها من قبل الواهبين إعلان الدول المستلمة التزامها ببرامج الإصلاح الاقتصادي المالية والمؤسسية والسياسية<sup>٣٢</sup>؛

(و) تراجع المعونة عن دورها التقليدي في تمويل التنمية وتخفيض الفقر وتحولها بنسب متزايدة إلى أعمال الإنقاذ وحفظ السلام<sup>٣٣</sup>.

<sup>29</sup> Oxfam Report, Op. Cit. UNDP, Human Development Report 1993.

<sup>30</sup> UN, World Economic and Social Survey 1997.

<sup>31</sup> World Bank, Global Development Finance 1997.

<sup>32</sup> World Bank, Poverty Reduction and the World Bank Progress and Challenges in the 1990's, 1996.

<sup>33</sup> World Bank, Global Development Finance 1997.

#### خامسا- الاستثمار الأجنبي المباشر

لا شك ان تطور هذا التدفق يجسد "الانفجار المالي" الذي حصل على الصعيد الدولي منذ بداية التسعينات. فالاستثمار الأجنبي أصبح الماكينة التي تديرها الشركات متعددة الجنسية لتحقيق الاندماج باتجاه العولمة. إذ كلما ازداد زخم تحرير الأسواق المالية، كلما تعاظم اختراق هذه التدفقات لاقتصاد الدول النامية. ثم أنها في الوقت ذاته تأتي بدورها تعبيراً عن استراتيجية هذه الشركات في انتشار مصالحها وعملياتها في كافة أرجاء العالم.

وخلال الفترة ١٩٨١، ١٩٩٦، تعاظم حجم هذه الاستثمارات بشكل محسوس من ١٣ بليون دولار إلى ١١٠ بليون دولار فأضحت أكثر التدفقات هيمنة في المجموع الكلي لها. وبالإضافة إلى حافظ الانفتاح الذي تهيأ لهذه الاستثمارات، فإن دوافع أخرى كانت وراء زخمها المعاصر. وأهم هذه العوامل هو ارتفاع معدلات الأرباح من عملياتها في الدول النامية: فالربح محركها، وحصادها منه غزير. ففي ١٩٩٥، من صافي تدفق بقيمة ٩٦ بليون دولار، بلغت الأرباح المحولة حوالي ٢٧ بليون دولار، أو ٢٨ في المائة<sup>٣٤</sup>. والمقارنة تبدو صارخة من تباين معدلات الأرباح هذه. فالاستثمار المباشر الأميركي يصل مردوده إلى ٢١ في المائة في الدول النامية مقابل معدل لا يزيد عن ٧ في المائة في الدول السبعة الكبرى<sup>٣٥</sup>.

لا شك أن تدفق الاستثمار المباشر لا يمثل فقط تحويلاً للأموال بل أيضاً انتقال التكنولوجيا والخبرات الإدارية والتسويقية الكثيفة. ولكن مقابل هذا تبرز مآخذ واسعة. فبالإضافة إلى الأموال الكبيرة التي تعيد تحويلها عن طريق الأرباح، توجد جوانب أخرى سلبية ترافقها من أهمها:

(أ) إن الصفة الدالبة لتوزيعها على الدول النامية يأتي عالياً في درجة تركيزه في أقطار قليلة. فمثلاً عشرة أقطار نامية فقط تستحوذ على ٧٧ في المائة من هذه الاستثمارات<sup>٣٦</sup>؛

(ب) إنها تمثل تدفناً غاية في عدم الاستقرار وبسهولة تغيير الاتجاه، إضافة إلى الدرجة العالية من المضاربة التي تنطوي عليها<sup>٣٧</sup>. وهذه السمة تنطبق عليها كما تنطبق على استثمارات المحفظة. وليس ابلغ مما حدث في المكسيك في ١٩٩٤ دليلاً على هذه الطبيعة غير المستقرة

<sup>34</sup> World Bank, World Debt Tables 1996.

<sup>35</sup> Ghosh, Op. Cit.

<sup>36</sup> UN, World Economic and Social Situation 1997.

UNDP, Human Development Report 1997.

<sup>37</sup> Claessens, S. and S. Gooptu, Can Developing Countries

Keep Foreign Capital Flowing In? Finance and Development, September 1994, 62-65. Oxfam Report, Op. Cit.

والمضاربة. فمثلاً، الانخفاض الذي حصل في استثمارات المحفظة من ٤٥ بليون دولار في ١٩٩٣ إلى ٣٣ بليون دولار ثم ٣٢ بليون دولار للسنوات ١٩٩٤ و ١٩٩٥، كان سببه المباشر أزمة العملة المكسيكية وموجة المضاربات التي صاحبته<sup>٣٨</sup>؛

(ج) غياب القواعد الانضباطية التي تحكم هذه التدفقات على الصعيد الدولي مقارنة بما هو قائم على صعيد التجارة الدولية. فعمليات الشركات متعددة الجنسيات على صعيد التجارة والاستثمار الدولي تعمل في بيئة بعيدة عن سيطرة الحكومات. فاندفاع هذه الشركات على طريق الاستثمار المباشر في الدول النامية إن كان يحكمه تحقيق أقصى الأرباح ودون اعتبار لمتطلبات التنمية طويلة المدى فيها<sup>٣٩</sup>، فإن انفتاح هذه الدول على الأسواق العالمية يشكل مصدراً مهماً لزيادة المخاطر وبالتالي معاناتها وفقرها<sup>٤٠</sup>.

---

<sup>38</sup> World Bank, Global Development Finance 1997.

UN, Review of World Social Situation 1997.

<sup>39</sup> Oxfam Report, Op. Cit.

<sup>40</sup> Hoff, K., in Bruno, M. and B. Pleskovic (ed).

Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, World Bank 1997.

## القسم الرابع استراتيجية الاحتواء

### أولاً- لقاء الصفة مع الوصف

نموذج "توافق واشنطن"، "Washington Consensus" أو "السوق الصديقة" Market Friendly، بناء فكري أيديولوجي يدعمه تحليلياً نموذج الكلاسيكية الجديدة، يعتمد على القناعة بأن أفضل طريق يمكن أن تتخذه الدول النامية لتحقيق النمو يأتي من المزايا التي تقدمها ثلاثية الانفتاح الواسع داخلياً وخارجياً، مواجهة المنافسة الدولية، ثم الاندماج الكثيف مع الاقتصاد الدولي. بعبارة أخرى، توسيع وتعميق التدفقات الدولية للتجارة والتمويل والمعلومات في سوق اندماجية كونية واحدة.

أما قاعدة الانطلاق المركزية فهي التأكيد على "ذاتية" الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي تحياها الدول النامية. فرغم الاعتراف بأهمية العوامل الخارجية، تبقى العوامل الداخلية أو بالأخص السياسة الاقتصادية المنفتحة هي الأهم لرفع مستويات الدخل ومعالجة الفقر مقارنة بعوامل البيئة الاقتصادية الدولية. وينتج عن ذلك أن المسؤولية الأساسية في مكافحة الفقر تقع على عاتق الحكومات والأفراد في الدول الذمية وبالتالي تحمل العبء التنموي<sup>٤١</sup>.

وانطلاقاً من هذه القاعدة تبرز جملة مواقف:

- إن المنافسة يجب أن تسود في داخل الاقتصاد وللفاعليات الاقتصادية كافة. بعبارة أخرى "ترصين" نظام الأسعار؛
- يجب تقليص دور الدولة بشكل حاسم لأنها المصدر الأوحـد لفشل مجهود التنمية وهو أمر يستلزم التحرير وإلغاء الإجراءات والقيود<sup>٤٢</sup>؛
- إعطاء الدور الريادي للأسواق والقطاع الخاص لان هذه هي القنوات الأكثر كفاءة في ضمان الإنتاجية والنمو.

<sup>41</sup> Singh, A., "Openness and the Market Friendly Approach to Development", World Development, 1994, pp. 1881-23.

World Bank, Poverty Reduction and the World Bank Progress and Challenges in the 1990's, 1996.

Ahluwalia, M.S., "Structural Adjustment and Reform in Developing Countries", UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990's, Vol. IV, 1994, pp. 129-49.

<sup>42</sup> Toye, J., Structural Adjustment and Employment Policy, International Labor Office, Geneva, 1995.

تطور هذه النمط يعكس تفاعل وتراكم العديد من العوامل الخالقة والداعمة. "الثورة النفطية" والمسار الذي اتخذته عملية إعادة تدوير فوائض الالوبك، والدور الحاسم الذي قامت به المصارف التجارية الدولية (وهي شركات متعددة الجنسية عملاقة)<sup>٤٣</sup>، ثم انفجار هذه الأزمة في مطلع الثمانينات إعلاناً ببداية عقد من التنمية الضائعة، ولتأتي من بعدها في مطلع التسعينات حادثة انهيار الاتحاد السوفياتي واندفاع دولة كبيرة إلى الانفتاح والتحرير والاندماج الدولي - كلها أعطت مبرراً وزخماً لتبلور القناعات التي احتواها نموذج توافق واشنطن.

بالمقابل، فإن تعاضل الحاجة وشحة الموارد لدى الدول النامية، وما رافقه من انحسار واضح للمساعدات الدولية، كان كافياً لكي يفرض توجهاً جديداً في استراتيجية التنمية الدولية منطلقاً من ثنائية مترافقة: تأكيد الانضباطية في جانب الاقتصاد المنفتح والانفتاح على الأسواق، وفي الوقت ذاته وضعها أمام موقف خيار لا خيار فيه، أي نحو قبول توجهات هذه الاستراتيجية في بعدها الفكري والتطبيقي. فكان ذلك لقاء حاجة تفتقر إلى خيار، وبين قدرات هائلة على فرض قرار. حينها جاءت ولادة برامج الإصلاح الاقتصادي والتي كان لابد من خلقها لأنها أصبحت ضرورية. فهذه البرامج هي التجسيد العملي للنموذج، فلسفة ومضموناً وآليات.

يتضمن الإصلاح الاقتصادي جانبين: الاستقرار Stabilization، والتكيف الهيكلي Structural Adjustment. وعلى الرغم من تنوع الممارسات في كلا الجانبين، فإن غالبية هذه البرامج تتضمن الآتي<sup>٤٤</sup>:

(أ) بالنسبة للاستقرار، فالمبادئ تتضمن:

- تقييد نمو النقود والائتمان من أجل كبح التضخم؛
- تقليص العجز في الميزانية العامة عن طريق تخفيض الإنفاق، وزيادة الإيرادات، أو الاثنين معاً؛

<sup>43</sup> UN, International Banks and the Debt Crisis, Centre on Transnational Corporations, N.Y., 1991.

<sup>44</sup> UNRISD, Structural Adjustment in a Changing World, 1994.

Toye, Op., Cit.

Singh, Op., Cit.

Taylor, L. and U. Pieper, Reconciling Economic Reform and Sustainable Human Development, UNDP, 1996.

- تخفيض الطلب على الاستيرادات؛
- مكافحة التضخم من خلال إتباع سياسات انكماشية بما فيها تقييد الأجور؛
- تحسين العجز في الميزان التجاري عن طريق تقديم الحوافز للصادرات التقليدية، إضافة إلى خلق فعاليات جديدة للتصدير؛
- التأكيد على مستوى تناسي لأسعار التحويل الخارجي وبخاصة فيما يتعلق بالصادرات.

(ب) أما فيما يتعلق بالتكيفية، الهيكلي، فالمبادئ تشتمل على الآتي:

- تقليص أو إلغاء الدعم وتحديد الأسعار؛
- خصخصة المؤسسات العامة؛
- إعادة هيكلة النظام المالي، مع إضعاف أو إزالة القيود المفروضة على حركة رأس المال؛
- تقليص حاسم لقيود التجارة التي تحمي الاقتصاد المحلي من المنافسة الخارجية؛
- إلغاء القيود على الاستثمار الأجنبي المباشر؛
- تقليص دور الدولة في عدي الاقتصاد وتقديم الخدمات الاجتماعية.

ويبدو واضحاً من مكونات الإصلاح الاقتصادي شمولية أبعادها الداخلية والخارجية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن "إنضاج" مبررات البرامج وتطبيقها قد عهدت مسؤوليته إلى كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وهكذا أضحت مقامهما في "الرقابة والانضباطية" الاقتصادية الدولية لا يجارى.

ثانياً- "القناعة" التي اختلت

- تعرضت مناهج الإصلاح الاقتصادي، ولا تزال، للعديد من الانتقادات الحادة ففي عديها الفكري الأيديولوجي والتطبيقي. واختصاراً، يمكن أن نشير إلى بعضها كالآتي:
- إن عقلانية البرامج لا يمكن تبريرها لا تاريخياً ولا تحليلياً<sup>45</sup>؛

<sup>45</sup>Sinha, R., "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues", World Development, No. 4, 1995, pp. 557-75.



- المحدودية الواضحة في الرؤية إلى مفهوم التنمية من جهة، وكذلك إلى إهمال دور العوامل الخارجية في عرقلة مسيرة التنمية في الدول النامية من جهة ثانية<sup>٤٦</sup>؛
  - رفض مبدأ تدخل الدولة واعتماد ريادة السوق والقطاع الخاص لتوجيه الفعالية الاقتصادية قضية مشكوك إلى حد كبير بفاعليتها ومصادقيتها<sup>٤٧</sup>؛
  - كما ان البناء النظري التحليلي كله يقف منحازا ومضادا إلى درجة العمى تجاه قضية الجنس<sup>٤٨</sup>؛
  - ولهذا، وعلى عكس ما يدعي دعائها، فإن الفلسفة وبرامجها لا تحظى بالقناعة المشتركة<sup>٤٩</sup>.
- أما فيما يتعلق ببرامج التكيف الهيكلي والاستقرار، فالانتقادات تتنوع وتتنوع وتمس جوانبها كافة فلسفتها، بنائها، تنظيمها، وسرعة وتتابع تطبيقها. هذه الآراء نستعرض أهمها اختصارا في المواقف الآتية:
- ابتداء، يشير تقرير البنك الدولي إلى أنه "عندما بدأ العمل بالتكيف الهيكلي في مختلف بقاع العالم منذ حوالي العقد، كان متوقعا أن يكون ظاهرة قصيرة الأمد. فالنمو كان متوقعا أن يبدأ بسرعة وأن الآثار السلبية التي قد تنتج، إن حصلت بالنسبة لمختلف الشرائح الاجتماعية، فمن المتوقع أن تكون مؤقتة. ولكن بمرور الزمن، بدأ واضحا في أقطار عديدة أن التكيف والنمو سيأخذان وقتا أكثر مما تم توقعه".<sup>٥٠</sup> فجاء هذا الاعتراف فاتحة لتدفق السيل؛
  - تطبيق البرامج كان له آثار سلبية واسعة في الجانب الاجتماعي حيث أدى إلى تهيمش قطاعات اجتماعية واسعة من المجتمع، إضافة إلى المخاطر وعدم اليقين الذي خلقه<sup>٥١</sup>؛
- 
- <sup>46</sup> Brinkman, R., "Economic Growth vs. Economic Development: Toward a Conceptual Clarification", Journal of Economic Issues, No. 4, 1995, pp. 1171-1188.
- <sup>47</sup> Taylor, L., "Sustainable Development: An Introduction", World Development, No. 2, 1995, pp. 215-25.
- <sup>48</sup> Cagatay, N. (et.al.), "Introduction: on Gender", World Development, No. 11, 1995, pp. 1839-50. Also, Elson, D., 1851-1868, in the same volume.
- <sup>49</sup> Ahluwalia, Op. Cit.
- <sup>50</sup> Jayarajah, C., and W. Branson, Structural and Sectoral Adjustment, World Bank, 1995, p. 9.
- <sup>51</sup> Ghai, D. (ed.), The IMF and the South, UNRISD, 1991.

- وإذا كان الفقر قد تعظم منذ أزمة الثمانينات فإن الآثار العكسية لبرامج التكيف كانت سببا مهما في تفاقمه<sup>٥٢</sup>؛
- وهي قد أدت إلى تضيض الاستثمار الكلي الخاص والعام، فقصت بذلك على إمكانيات النمو المطلوبة لإنجاح البرامج ذاتها. فالنمو قد تباطأ، والتكاليف الاجتماعية بخاصة تعاظمت<sup>٥٣</sup>؛
- ثم أن تخفيض الأنفاق العام على الخدمات الاجتماعية تحت ضغط محدودية الموارد المالية للميزانية، أعطى الأولوية اعتبارات الكلفة على حساب الأبعاد الاجتماعية، فكان هذا سببا مباشرا في تحجيم قدرات السياسة الاقتصادية على مكافحة الفقر<sup>٥٤</sup>. وهذا التخفيض بدوره قد أدى إلى تقصير آفاق السياسة الاقتصادية مما نتج عنه تخفيض الأجور والرواتب، تقليص الاستثمار ونوعية الخدمات العامة مع تحقق التدهور الحقيقي للقطاع الاجتماعي حيث تفاقمتم حالة عدم المساواة والفقر<sup>٥٥</sup>. لقد استعملت المصاريف العامة للخدمات الاجتماعية كأداة أساسية للتكيف المالي، فوقع العبء الأعظم على عاتق الفقراء<sup>٥٦</sup>؛
- ثم أن تطبيق البرامج قد أدى إلى خلق بطالة واسعة وبخاصة في القطاع النظامي، إضافة إلى التخفيض المحسوس في مستوى الأجور<sup>٥٧</sup>؛

---

<sup>52</sup> Demery, L. (et.al.eds.), Understanding the Social Effects of Policy Reform, World Bank, 1993.

Ramos, J., "Can Growth and Equity Go Hand in Hand?", CEPAL Review, August 1995, pp. 13-24.

<sup>53</sup> Jayarajah, Op. "Cit. Griffin, K. and T. McKinley, Towards a Human Development Strategy, UNDP, April 1994.

<sup>54</sup> Balisacan, A.M., "Comments", in Bruno, M. and B. Pleskovic, (eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, 1997.

<sup>55</sup> UNCTAD VIII, Analytical Report of the Secretariate, N.Y., 1992.

<sup>56</sup> Cominetti, R., "Fiscal Adjustment and Social Spending", CEPAL Review, No. 54, 1994, pp. 47-60.

Carnoy, M., "Structural Adjustment and the Changing Face of Education", International Labor Review, No. 6., 1995, pp. 653-73.

<sup>57</sup> UN, World Economic and Social Services 1997.

UN, World Review of Social Services 1993.

- وفي القطاع الزراعي، فإن الإصرار على إنتاج وتصدير السلع التجارية جاء على حساب تخفيض الاستهلاك المحلي مؤدياً إلى تعاظم الحاجة في القطاع الأكثر فقراً<sup>٥٨</sup>؛
- ولقد ثبت فعلاً أن أهم القنوات التي أفرزتها تجربة برامج التكيف الهيكلي هي أن مضار العوامل الخارجية التي تتعرض لها الدول النامية تفوق وبمراحل منافع هذه البرامج التي كانت متواضعة في أحسن الأحوال<sup>٥٩</sup>.

ومن بعد كل هذا، فلا عجب إذن أن تصاب الدول النامية التي اعتمدت البرامج "بارهاق التسوية". وفي ذات الوقت ان نقف في مواجهة تناقض "استراتيجية التنمية الدولية" في عميق معضلتها: فلقد تم احتواء الدول النامية واندماجها المتزايد في النظام الاقتصادي الدولي، وفي هذا الاحتواء يحصل الانفلاق في وضع هذه الدول الهامشية:

فقدراتها التنموية قد طوقت،  
وقراراتها الذاتية قد تعطلت،  
وأن مجاميع متزايدة من سكانها الفقراء قد حرمت.  
وتتساءل الدول النامية: علي أن انضم إلى المسار بدون خيار.  
ولكن: انفتح على من؟  
أتنافس مع من؟  
واندمج لمن؟

---

<sup>58</sup> Singh, A. and H. Tabatabai, "Agriculture and Economic Development in the 1990's", International Labor Review, Vol. 131, 1992, pp. 405-430.

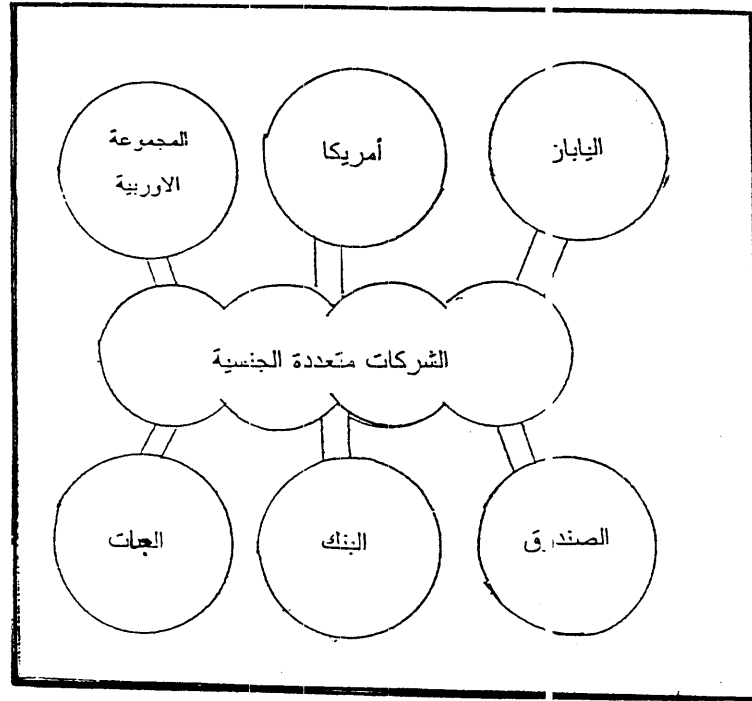
<sup>59</sup> Toye, Op. Cit.

### القسم الخامس المرتكزات: "السيمفونية المتناسقة"

#### أولاً- الهيكل المتداخل

يعتمد بناء النظام الاقتصادي الدولي المعاصر على ثلاثة محاور مركزية هي ثلاثية توجيه، ثلاثية تنفيذ، ثم أحادية جامعة، (نظر المخطط ٣):

#### مخطط (٣)- مرتكزات النظام الاقتصادي الدولي



ثلاثية التوجيه: هي مجاميع الدول الصناعية الممثلة في أميركا واليابان وأوروبا (Triad).  
ثلاثية التنفيذ: صندوق نقد الدولي، البنك الدولي، الجات (منظمة التجارة الدولية).  
الأحادية الجامعة: الشركات متعددة الجنسية وهي "شبكة العولمة".

(أ) ثلاثية التوجيه هذه هي المجاميع الخاصة بالدول الصناعية والتي تتحكم بصنع القرار الاقتصادي (والسياسي) الدولي، حيث تقع مجموعة السبعة الكبار (G-7) في قمة هرمها:

تجارياً - هي تمتلك قيادة الأمور بحكم حجم المشاركة وضخامة حصتها في التجارة الدولية، وفاعلية تأثير إجراءاتها الحمائية وغيرها في مستوى ومكونات تجارة الدول النامية، ثم مستوى الفعالية الاقتصادية فيها وبالتالي حجم الطلب الكلي. ونتيجة لذلك، فإن سياستها الاقتصادية الشاملة عموماً والتجارية بخاصة هي بالفعل التي تقرر مستوى واتجاه الفعالية الاقتصادية في الدول النامية.

مالياً - تشكل هذه الدول مصدر الادخار وكذلك مصدر الاستثمار الأساسي في العالم. وقرارها على الصعيدين يحكم:

- حجم وتوزيع مساعدات التنمية الرسمية؛

- تأثيرها الفاعل على حجم وتوزيع تمويل المؤسسات المالية الدولية (كالصندوق والبنك)؛

- أنها المصدر الرئيسي للاستثمار الأجنبي المباشر واستثمار المحفظة كتدفقات ملكية، والإقراض المصرفي كتدفقات دين؛

- حجم العجز في الميزانيات العامة والقطاع الخارجي وطرق تمويله ومعالجته.

تكنولوجيا - الدول الصناعية (عن طريق شركاتها المتعددة الجنسية) هي المصدر الأهم للبحوث والتطوير وانعكاسات ذلك على التجارة السلعية والخدمات والإنتاج والتسويق في مجال التقنيات الحديثة.

أما الدول النامية، فهي في مواجهه هذا الجبروت لا تملك من قوة منافسة أو مساومة، إلا مجرد وجودها.

#### مؤسسات برتين وودز (البنك والصندوق)

إذا كانت مجموعة السبعة الكبار هي مصدر القرار الفعلي على الصعيد الدولي، فإن مؤسسات برتين وودز هما الآلية الرئيسية في تنفيذه. وكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، هو "دولي" في نطاق الوظيفة والتأثير، ولكنه "غريب" في الفلسفة والتوجه<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Minton-Beddoes, Z., "Why the IMF Needs Reform", Foreign Affairs, May-June, 1995, Pp. 123-133.

Blake and walters, Op. Cit.

إن هذه الحقيقة هي التي تفسر طبيعة المؤسسات والهيكل الذي صمم لهما والذي لا يخدم مصالح الفقراء. ولذلك، وعلى الرغم من التبشير بضرورة مكافحة الفقر، فإن سجل الفشل يغمر محدودية الإنجاز على هذا الصعيد.<sup>٦١</sup>

وانعكس الدور الحيوي الذي عهد به إليهما بشكل واضح على ترتيب عملية تدوير فوائض الاوبك، وتصميم وإدارة استراتيجية المديونية الدولية، وتنظيم وتنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي، ثم التبشير بالانفتاح والاندماج في أعضان العولمة. وكل ذلك تحتويه رؤية استراتيجية مهيمنة: ضرورة ضمان انضباطية الدول النامية وتحريكها في مسيرة هادفة رغم المعاناة الهائلة التي تلحق من جرائها بالدول النامية.<sup>٦٢</sup>

#### الجات/ منظمة التجارة الدولية

بتحويل اتفاقية الجات إلى منظمة التجارة الدولية، تم استكمال بناء الثلاثية الآلية للتنفيذ بصورة متكاملة وفاعلة. فلقد جاءت بنودها أكثر شمولاً وتفصيلاً من أختها المتقاعدة في قواعدها وإجراءاتها والالتزام بمحتوياتها. فهي قد احتوت بنوداً لم تكن موجودة في سابقتها ومن أهمها تلك المتعلقة بتنظيم رأس المال والاستثمارات، إدارة الملكية الفردية وحقوقها، إجراءات التجارة والخدمات والمنتجات الزراعية وغيرها.

بالنسبة للدول النامية، أن ما حصل قد أحبط الأمل. فخلال المرحلة الانتقالية (١٩٩٥-٢٠٠١)، وصل تقدير المنافع الذي ستحصل في حدود ٢١٢-٥١٠ بليون دولار. وإذا بمعظم المنافع والتي تصل إلى الثلثين يعود للدول الصناعية، بينما الدول الأقل حظاً والفقيرة تجابه خسائر محققة: ٦٠٠ مليون دولار سنوياً لمجموعها، ١٢٠٠ مليون دولار لدول جنوب الصحراء الغربية.<sup>٦٣</sup>

---

<sup>٦١</sup> Clements, P., "An Approach to Poverty Alleviation for Large International development Agencies", World Development, 1993, pp. 1633-46.

<sup>٦٢</sup> Vidyasebra, E.A., "The Global Social Crisis", Development and Socio-economic Progress, Jan-March 1995, pp. 95-103.

UNRISD, Structural Adjustment in a Changing World, 1994.

Taylor, L. and M. Pieper, Reconciling Economic Reform and Sustainable Economic Development, UNDP, 1996.

<sup>٦٣</sup> UNDP, Human Development Report 1997.

وابعد من هذا، فإن إهمال القضايا الأساسية والتي تهتم الدول النامية كان واضحاً فاضحاً. فقضايا مثل استقرار أسعار السلع وبخاصة الأولية، إدارة الموارد المستديمة، واستراتيجيات تقليص الفقر قد تمّ تغييرها بصورة مباشرة<sup>٦٤</sup>.

#### الشركات متعددة الجنسية

هذا العملاق المرعب الذي يسافر في كل الدنيا يبحث عن فرصة استغلال لتحقيق الأرباح، تضمه شبكة كونية تتألف من 44,000 وحدة تلتحق بها 280,000 شركة تابعة، وبحجم مبيعات سنوية بلغت في ١٩٩٥ ما يعادل 7,000 بليون دولار<sup>٦٥</sup>.

اختصاراً، نشير إلى مقتطفات من أبعاد وحركة هذا الأخطبوط الكوني:

- منطلق قاعدتها وحركتها يكمن في التمويل والتكنولوجيا، وهذه التكنولوجيا بدورها تستند على ركيزة البحوث والتطوير الواسعة والعالية الكلفة، حيث يأتي دورها فيها في الخلق والتطور يفوق كل إدراك وتصور<sup>٦٦</sup>؛
- طبيعة السوق التي تخلقها والعمل بها على صعيد الصادرات وبالأخص الأولية والتقنية العالية، هي سوق احتكار قلة حاد<sup>٦٧</sup>؛
- إذا كان الانفجار المالي الذي حصل فعلياً في مطلع التسعينات قد أحدث آثاره البالغة على الصعيد الدولي، فإن ذلك يأتي تعبيراً مباشراً عن دور هذه الشركات الحاسم في اختراق الأسواق وبالأخص الدول النامية في السنوات الأخيرة<sup>٦٨</sup>؛

---

<sup>64</sup> Oxfam Poverty Report, UK, 1995.

<sup>65</sup> UNCTAD, World Investment Report 1997.

<sup>66</sup> Broad, D., "Globalization and Labor", Monthly Review, December 1995, pp. 20-31.

UN, World Review of Social Survey, 1993.

Blumenthal, W.M., "The World Economy and Technological Change", Foreign Affairs, 1987-88, pp. 549-51.

<sup>67</sup> Trebing, H.M. and M. Estabrooks, "The Globalization of Telecommunication", Journal of Economic Issues, June 1995, pp. 535-44.

UNDP, Human Development Report 1992.

<sup>68</sup> UNCTAD, World Investment Report 1997.

- العلاقة الوثيقة بينها وبين الدول الصناعية تامة من حيث المصلحة الحيوية المشتركة: فأحدهما ينتمي إلى الآخر. فمن مجموع اكبر ١٠٠ شركة منها، فقط اثنتان تأتي من الدول النامية (كوريا لجنوبية وفنزويلا) <sup>٦٩</sup>؛
- إن عمليات هذه الشركات في الدول النامية تشكل عاملاً مهماً في انتشار الرشوة والفساد بين مسؤولي هذه الدول <sup>٧٠</sup>
- رغم ضخامة عملياتها الكونية، فإن تأثيرها على العمالة في الدول النامية لا يتعدى ١ في المائة من مجموع القوى العاملة فيها <sup>٧١</sup>؛
- العالم كله يمثل قاعدة إنتاجية - تسويقية في عملياتها. فهي تقوم بالإنتاج وبشكل متزايد في الدول النامية وتجعلها قاعدة للتصدير منها بسبب تدني الأجور فيها، وتوجه التصدير إلى أسواق الدول الصناعية عالية الأجور والاستهلاك <sup>٧٢</sup>؛
- وضوح الهيمنة على صعيد التجارة والتمويل الاستثماري. فحصة من التجارة تصل إلى ٤٠ في المائة من حجم التجارة الدولية <sup>٧٣</sup>، والاستثمار يبلغ 1,400 بليون دولار في ارتباطه بالإنتاج الدولي.

#### ثانياً - الحركة الهادفة

حتى السبعينات، كان الاقتصاد الدولي يسير "برتابة" واضحة؛ فالدول النامية يحدوها الأمل بتنمية أفضل في ظل خطتها الاقتصادية والاجتماعية، يعززها تدفق مساعدات رسمية مقبولة المستوى من الدول الصناعية رغم تباين الدوافع، إضافة إلى الإقراض الدولي التقليدي.

ولكن في مطلع السبعينات حدث الانفجار ممثلاً "بالثورة النفطية". وجاءت الاستجابة من الدول الصناعية سريعة حاسمة: لابد من منع تعريض هذه الدول وتحريرها من "قبضة الاوبك التي

---

<sup>69</sup> UNCTAD, World Investment Report 1997.

Tanzer, M., "Globalizing the Economy", Monthly Review, Vol. 47, 1995, pp. 1-15.

<sup>70</sup> Ul Haq, M, Human Development in a Changing World, UNDP, 1992.

<sup>71</sup> Griffin, K. and A.R. Khan, Globalization and the Developing World, JNRISD, 1992.

<sup>72</sup> Oxfam Poverty Report 1997.

<sup>73</sup> Ibid., UNCTAD, World Investment Report 1997.



تريد شنقها".<sup>٧٤</sup> وتصدر الأوامر المباشرة في اتجاهين. الأول، إلى الصندوق والبنك أن دبوا احتواء الثورة النفطية واحكموا السيطرة على نتائجها. والثاني في ظلال ثلاثية القرار باعتماد إستراتيجية مضادة للطاقة والتي تضمنت إنشاء منظمة الطاقة الدولية. وهكذا كان، حيث ثبتت فاعلية هذه الاستراتيجية في سهولة امتصاص زخم الاوبك، تدعمها سياسة نقدية توسعية من قبل الدول الصناعية بقيادة أميركا. ويحصل بعدها نمو اقتصادي دولي رصين، وتسعد الدول النامية بالاقتراض من نبع لا ينضب هو ودائع الاوبك في المصارف التجارية الدولية وبالأخص الأميركية.

ويأتي الانفجار الثاني في مطلع الثمانينات بصورة أزمة المديونية الدولية. وتصدر الأوامر ثانية وبشكل مباشر أيضاً إلى الصندوق والبنك: امنعوا النظام المالي الدولي من الانهيار، وأحكموا السيطرة على الدول النامية المدينة بخاصة وكلها بعامه. وهكذا كان، حيث تبلورت استراتيجية المديونية الدولية برفقة برامج الإصلاح الاقتصادي. واستمرت المسيرة في عقد الثمانينات في ظل أزمة اقتصادية دولية شاملة. وتصدر الأوامر أن ابتدعوا مخرجاً. ويحصل مرة أخرى، ولكن ليس بصورة مباشرة تجاه الصندوق والبنك ولكن بمسؤولية أن يقوموا بدور تهيئة البيئة المناسبة لإطلاق المارد من عقاله: الشركات متعددة الجنسية، فتأتي العولمة ولا ريب نتاجاً طبيعياً لما حصل. فهذه هي ماكينة الاندماج الهائلة في دينامية العولمة. إنها سمك في بحر عولمة هي خالقتها. ويبدأ العزف المتناسق في " السيمفونية الدولية":

#### المعونة

- تأكيد أن تكون للفقراء فقط دون غيرهم من الدول النامية، مع ضرورة تصعيد المشروطة فيها. فالمعونة الميسرة كانت نسبتها في ١٩٧٠ تعادل ٥٠ في المائة من المجموع، وفي ١٩٩٢ انخفضت إلى ٣٠ في المائة<sup>٧٥</sup>؛
- أن توجه المعونة المشروطة لتمهيد الطريق أمام دخول رؤوس الأموال الخاصة، وأهمها الاستثمار الأجنبي المباشر؛
- تأكيد ارتباط إعطاء المعونة مع سياسة تخفيف الدين بغرض إحكام السلوكية الانضباطية على الموهوب في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي؛
- بانخفاض المعونة، لم يعد أمام الدول الفقيرة إلا طلب تخفيف الدين أو الاتجاه نحو التمويل الخاص في الأسواق المالية الدولية إن تأهلت.

<sup>74</sup> Kissinger, H. (Speech in Washington, D.C., January 1974).

<sup>75</sup> UN, World Economic and Social Survey 1994.

### التمويل الدولي الخاص

بالنسبة للدول النامية الافضل حظاً، فإن طريقها الوحيد الآن أمام التمويل هو الاعتماد على الاستثمار الأجنبي أو استثمار المحافظة في صورة الملكية، والاقتراض المصرفي للقطاع الخاص فيها مع قيام حكوماتها ببيع سنداتهما في الأسواق المالية الدولية رغم ضخامة كلفتها.

### التجارة الدولية

وقد وجدت هذه العولمة حليفاً جباراً كذلك في قواعد منظمة التجارة الدولية التي تحفظ لها استثماراتها وحقوق ملكية شركاتها المتعددة الجنسية.

### الدين

وفي المرحلة الانتقالية بين أزمة المديونية في ١٩٨٢ وثورة رأس المال الدولي في مطلع التسعينات، كان على الدول النامية المدينة بخاصة أن تدفع السبب الأعظم في تحمل الأعباء الخاصة بخدمة ديونها عن طريق تعظيم صادراتها وتقليص استيرادها والتشفس. ويحصل هذا في ظرف انحسار القيمة الحقيقية لصافي التدفقات المالية إليها لتصل في ١٩٩٠ إلى ما يعادل ٤٠ في المائة من قيمتها في ١٩٨١.<sup>٧٦</sup> بالإضافة إلى ذلك، فإن جوهر استراتيجية التنمية كان يكمن في تنظيم مدفوعات خدمة الدين وليس تخفف الارتباك الاقتصادي والاجتماعي الهائل الذي أحدثته المديونية في الدول النامية المدينة.

### التخاصية

وهذه تأتي في الوقت الذي فرضت فيه المشروطة أو كان جزءاً منها ضماناً لأداء المدينين تجاه الدائنين، كما أنها أعطت أياً لنا فرصة هائلة للشركات متعددة الجنسية لاخترق الدول النامية في استثمار جديد عالي الربحية.<sup>٧٧</sup>

---

<sup>76</sup> UNCTAD VIII, Analytical Report of the Secretariate, 1992.

<sup>77</sup> Trebing and Estabrooks, Op. Cit.

### تحرير الأسواق المالية والتجارية

يشكل التحرير جوهر انطلاق الاستثمار الأجنبي المباشر والذي وجد بدوره في التخصيص طريقاً ممهداً. فضلاً عن ذلك، فإن هذا التحرير قد رفع العبء التمويلي وبخاصة في إطار مساعدات التنمية الرسمية عن الواهين.

### الإصلاح الاقتصادي

وهنا يأتي الإمساك بزمام الأمور، حيث التفت استراتيجية المديونية الدولية مع طرفي الإصلاح من استقرار وتكييف هيكلي، فانفتحت الطريق أمام التمويل الخاص بحثاً عن منافع جديدة.

---

## القسم السادس إنسانية واحدة بجسدين

### أولاً- بانوراما المتناقضات

ممارسات "استراتيجية التنمية الدولية" في إطار النظام الاقتصادي الدولي المعاصر تبرز وجود تناقضات هائلة بين التبشير بما يجب أن يكون، وبين ما يقع فعلاً. فالترابط بين القضايا والمؤشرات الأساسية يحكمه الدليل والمنطق العقلاني، وهما اللذان تتولد منهما "القناعات". هذه القناعات تخترق وبشكل شامل - إلى صعيد الممارسة، فتتولد منها تناقضات هي النقيض للعقلانية والتحليل المترابط.

والقناعات السائدة تؤكد وجود ترابطات تتسبب في مسارات متداخلة، نذكر منها:

- ١- النمو  
- يؤدي النمو دوراً محسوساً في تقليص الفقر<sup>٨٠</sup>.
- ٢- العمالة  
- أسواق العمالة تشكل ركيزة حيوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>٨١</sup>؛  
- وهي أساسية لتقليص الفقر وبخاصة إذا توفرت شروطها وهي: أن تكون قاعدة النمو مستندة إلى نمط إنتاجي للعمالة الكثيفة، وأن تعزز أيضاً بالسياسات الشاملة المناسبة<sup>٨٢</sup>.
- ٣- البطالة  
- وتشكل مصدراً أساسياً لانقرص<sup>٨٣</sup>؛  
- أن الفقر والعمالة يقفان في مواقع متضادة<sup>٨٤</sup>.

<sup>78</sup> UNCTAD VIII, Analytical Report of the Secretariate, 1992.

<sup>79</sup> Trebing and Estabrooks, Op. Cit.

<sup>80</sup> Bruno, M. and B. Pleskovic, Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, 1997.

<sup>81</sup> UN, World Economic and Social Survey 1995.

<sup>82</sup> UN, Review of World Social Situation 1997.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Gaude, J. and H. Watzlawick, "Employment Creation and Poverty Alleviation," International Labor Review, No. 1, 1992, 3-18.

- ٤- **العولمة**
- خلقت البطالة وأدت إلى تفاقم الأمراض الاجتماعية مما أدى إلى تفاقم فجوة الدخول وعدم المساواة.
- ٥- **الاستثمار**
- زيادة الاستثمار وبالأخص في التنمية البشرية يشكل المعيار النهائي لتقليص الفقر وعدم المساواة<sup>٨٥</sup>؛
  - الاستثمار في الخدمات الاجتماعية هو الأداة لتقليص الفقر<sup>٨٦</sup>.
- ٦- **التعليم**
- التعليم ضرورة حيوية في عالم اليوم من جوانب عديدة: <sup>٨٧</sup> فهو عنصر أساسي لزيادة الإنتاجية والدخول وتحقيق المساواة، وحيوي لتنمية المهارات والتعامل وتطوير التكنولوجيا، وأساسي للنمو والتنمية، ثم ضرورة لمواجهة المنافسة الدولية المتعاضمة وبخاصة في نطاق الصناعات التحويلية، وفي "صناعة المعرفة".
- ٧- **التمويل الدولي**
- تراكم المديونية وأعبائها سبب أساسي لعرقلة النمو والتكيف؛
  - ان استمرار أزمة المديونية يعود بصورة محسوسة إلى عدم كفاية مصادر التمويل الخارجية رغم الحاجة الماسة إليها<sup>٨٨</sup>.
- ٨- **الدولة**
- دورها ضروري لضمان رفاهية السكان<sup>٨٩</sup>؛
  - سياساتها تعوض فشل السوق<sup>٩٠</sup>؛

---

<sup>٨٥</sup> UN, Review of World Social Situation 1997

<sup>٨٦</sup> Demery, L. (et. al.), Understanding Social Effects of Policy Reform, World Bank, 1993.

<sup>٨٧</sup> UNDP, Human Development Report 1992. Bidsall, N. (et. al.), "Inequality and Growth Reconsidered", World Bank Economic Review, No. 3, 1995, 477-508

Carnoy, M., "Structural Adjustment and the Changing Role of Education", International Labor Review, No.6, 1995, 653-73.

<sup>٨٨</sup> World Bank, World Debt Tables 1990-91.

<sup>٨٩</sup> Penrose, E.T., "Economic Liberalization: Openness and Integration: But What Kind?" Development Policy Review, 1992, 237-254.

<sup>٩٠</sup> UN, World Economic and Social Survey 1997.

- تستطيع ان تقوم بدور رائد في التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>٩١</sup>.

#### ٩- الأسواق

- لا تستطيع ان تؤدي الخدمات الاجتماعية الكبيرة<sup>٩٢</sup>؛

- مبادئ "السوق الكونية الدرة" تطبق بشكل انتقائي<sup>٩٣</sup>.

والآن، لو عقدنا مقارنا بين الفناعات والممارسات، لبرزت لدينا التناقضات في إطار مسيرة تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي:

#### "بانوراما التناقضات"

النتائج	التبشير	القضية
لم يحصل بل تراجع في غالبية الدول النامية	البراهج ستؤدي إلى إنعاشه بعد حين	النمو
انتشار البطالة واستمرارها، وتراجع فرص العمالة	البطالة ستكون مرحلية وفرص العمل مستقبلية	العمالة والبطالة
استمرار انحساره الواضح في البنى التحتية والاجتماعية	تراجع مؤقت	الاستثمار
تراجع حاسم وتدهور في القطاعات الاجتماعية كافة	يمكن تحويل مكونات الإنفاق العام إليها	التعليم والصحة والتنمية البشرية
تراجع راس المال بسبب حالات العجز في الدول الصناعية، مع انحسار المعونة	توقع زيادة التدفقات المالية والمعونة الرسمية	تمويل دولي
حصول تدهور شامل في الخدمات العامة الاجتماعية وغيرها وتدني مستويات الأجور والرواتب والأداء	تقليص دورها وزيادة كفاءة الأداء	الدولة
تعاظم الحماية واحتكارية السوق الدولية من قبل الشركات متعددة الجنسية	تحرير الأسواق وفعاليتها	الحماية والأسواق
اصبح حالة دائمة مع تفاقم عدم المساواة في التوزيع	حالة مرحلية	الفقر

<sup>91</sup> Griffin and Khan, Op. Cit.

<sup>92</sup> UN, Review of World Social Situation 1997.

<sup>93</sup> UNDP, Human Development Report 1997.

## ثانياً - النهاية : الحصاد المر

حالة التردّي الشامل السارية في الدول النامية في عالم اليوم تشهد على ان مجهود التنمية الدولية للعقود الخمسة الماضية قد افرز حالة مرعبة على هذا الصعيد. والمؤشرات حاسمة وليست بحاجة إلى بيان.

الجدول ٥ - السكان والنتائج المحلي الإجمالي ومعدل دخل الفرد  
(١٩٩٦ و ١٩٩٣)

معدل دخل الفرد	النتائج المحلي الإجمالي (١٩٩٣)		السكان (١٩٩٦)		
	%	بليون دولار	%	ملايين	
دولار					
٤٦٥٥	١٠٠	٢٤٣٠١	١٠٠	٥٦٦٦	العالم
٢٤٨٥٥	٧٨	١٨٩٨٧	١٤	٨١٨	الصناعية
١٥٥٢	٣	٦٨٢	٧	٤١١	الانتقالية
١٢٢١	١٩	٤٦٤١	٧٨	٤٤٣٨	النامية

Source: UN, World Economic and Social Survey 1997.

(أ) السكان: بلغ عدد سكان الدول النامية ٧٨ في المائة من سكان العالم او حوالي ستة أضعاف الدول الصناعية (الجدول)؛

(ب) القوى العاملة: في الدول النامية تشكل في ١٩٩٥ حوالي ٧٨ في المائة من العالم، او اكثر من بليون شخص<sup>٩٤</sup>؛

(ج) النتائج المحلي الإجمالي: رغم ان عدد سكان الدول الصناعية لا يتجاوز ١٨ في المائة من عدد سكان الدول النامية، لكن دخلها الإجمالي يعادل اكثر من أربعة أضعاف (الجدول)؛

(د) البطالة: قدرت بحوالي ١٢٠ مليون شخص<sup>٩٥</sup>؛

<sup>٩٤</sup> UN, Report on the World Social Situation 1997.

<sup>٩٥</sup> Ghilan, A.G. "AAPSO Seminar on the World Summit on Social Development," Development Socio-economic Progress, 1995, 90-94.

<sup>٩٦</sup> UN, Report on the World Social Situation 1997.

(هـ) **حصص الدخل:** حصة ٢٠ في المائة من الفقراء في العالم تعادل ١٠ في المائة من الدخل العالمي. وحصة ٢٠ في المائة من الأغنياء تعادلها بمعدل ٧٨ ضعفاً؛

(و) **الفقر:** يوجد أكثر من ١٣ بليون شخص في فقر مدقع<sup>٩٨</sup>؛

(ز) **وفيات الأطفال:** سنوياً يموت ما بين ١٣-١٨ مليون إنسان غاليبتهم من الأطفال<sup>٩٩</sup>.

### ثالثاً - البداية: العولمة المضادة

وكما بدأنا أول البحث لبعده: لما كانت العولمة تشكل مرحلة نزوح، فهي ليست ظاهرة مرحلية بل تطور تراكمي تعاونت على خلقه قوى انفلتت في أنها المعاصر. ثم أنها كانت "نتيجة" للتراكم فإن "النمط" الذي حملها في مسيرته لم يتغير في نوعيته بل في عمقه وزخمه. وكذلك يأتي حال التراث الذي خلقته: أنه تتبع استغلالي لغالبية دول العالم لمصلحة أغنيائه، والذي بلغ قمته الحاضرة في تعاطم أقصى تحدياته الممثلة بالفقر.

فالعولمة قوة جامحة مركزية الهدف والدافع الاقتصادي، ومتنوعة الوسائل والقدرات الهائلة. وهي في تحركها لا تحاول التآقام مع محيطها، بل تخضعه لهدفها كما تمارسها ابلغ آلياتها الشركات متعددة الجنسية الدفينة في بنية انظام الرأسمالي المعاصر. أنها ذروة "الرأسمالية الإدارية".

وينتج عن ذلك انها في ذلك التحرك تغير ما تصادفه في المجتمع الإنساني الدولي والقطري وتسخره لأغراضها. ولهذا فإن لتناقض والنزاع الاجتماعي يصبح جزءاً عضوياً من وجودها: فهي سببه ونتيجته معاً. ويتضمن هذا إحداث تغييرات هائلة في هيكل الفئات الاجتماعية وفي إعادة توزيع وترتيب قواها دون اعتبار لأي عد إنساني صميم.

وفي بؤرة هذا الزخم الهادر تقف الدولة النامية ويقف إنسانها مجرداً من القدرات على المقاومة. فالدولة بدلاً من أن تكون موقعاً لصنع القرار لمصلحة مجتمعه. أصبحت، أمام تحول

<sup>97</sup> Ghilan, A.G. "AAPSO Seminar on the World Summit on Social Development," Development Socio-economic Progress, 1995, 90-94.

<sup>98</sup> Speth, J.G., "Time for a Reunion", UNDP, Speech at Foreign Policy Association, N.Y., 19 September 1996.

<sup>99</sup> Ibid.



القرار من الداخل إلى الخارج، أداة لتنفيذ رغبات أعلى منها. وهكذا تتبلور العلاقة المتناقضة بين المركز والأطراف، فيغتني المهيمن الكبير ويطوق الفقير الصغير. انها عملية تهميش ماحقة.

وفي ظل استراتيجية الاحتواء (أو كما تسمى دلعا، الاندماج!) يأتي الإصرار على ان مشاكل الدول النامية تتبع منها، ولذا فهي أمام مسؤوليتها الكاملة في مواجهتها. ورغم ان الدول النامية بالفعل مسؤولة عن العديد من مشاكلها، ولكن الإصرار على هذا الموقف واضح في غاياته. فالدول الصناعية في هذا الصدد تحقق هدفين استراتيجيين. الأول، تخليها عن العبء والمسؤولية تجاه قضايا الدول النامية، والثاني عدم الاعتراف بأهمية العوامل الخارجية التي تحكم مسيرة وحركة الدول النامية، تجنباً للإدانة.

ولكن المطلوب هو تلك الإدانة. فلأول مرة في تاريخ البشرية يصح ان نقول ان "نظاماً" قد اصبح هو "العالم". فالرأسمالية اليوم هي ذلك النظام. ولذا مما ينضح منه من خير نباركه، ومن سوء ندينه. وهو ذا موقف "العولمة من أدنى": لقد طال الانتظار تبصراً بالانهيار. فما عاد محتملاً ان تقوم الدول النامية بموازنة ميزانياتها على حساب اختلال انسانها. ولا هو مقبول ان ترضى بفقرها أر ضاء لمصلحة أنانية لغيرها. وبرز التحدي: لا بد من ان يتحول موقف العولمة من أدنى من وضع الدفاع إلى الهجوم لكي يفرض الموقف الدفاعي على العولمة من أعلى والتي هي النظام الاقتصادي الدولي المعاصر. فالذي نحن بصده ليس تجاوز العجز المالي، بل العجز البشري اجتماعياً وديمقراطياً في توازن متكافئ في عملية صنع القرار. فالإنسان حرية، والحرية اختيار، والاختيار جوهر القرار.

#### خاتمة

واضح ان العولمة "كواقع" باقية معنا. اذ ليس وارداً ان نؤشر إلى ما بعد العولمة. تلك هي حتمية التطور. المحدودية تكمن في "النمط" او الطريق الذي تتخذه في مسيرتها، وهو ذا هدف التغيير المطلوب. فاذا كانت خلاصة الحضارة الإنسانية قد انتهت بنا إلى التساؤل عن ماهية إنسانية الحضارة. اذن، فماذا نكون قد أنجزنا في طويل تجربتنا.

فهل ستمكن الإنسانية من تجاوز ذاتها لكي تبلغها؟

دعونا نأمل في تطلع إلى الدراسة المطلوبة لاحقاً حول "البعد الداخلي" لكي ما تستكمل ركائز البناء وتوازن الإغناء.

## قياس وتحليل الفقر مع تركيز على الأساليب غير التقليدية

إعداد

محمد حسين باقر

### الفصل الأول الفقر: المفهوم والقياس

#### ألف - مقدمة

تعد قضية الفقر إحدى القضايا الرئيسية التي تحظى باهتمام الاقتصاديين والسياسيين في الوقت الحاضر. وكانت هذه القضية من أهم المحاور التي تناولتها المؤتمرات العالمية للأمم المتحدة منذ عام ١٩٩٠، وخاصة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المنعقد في كوبنهاغن عام ١٩٩٥ والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة المنعقد في بيجين في العام ذاته. وقد أعلنت الأمم المتحدة سنة ١٩٩٦ "السنة الدولية للقضاء على الفقر"، وقررت إعلان العقد الذي يليها، والذي يمتد من ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٦، "عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر"<sup>١</sup>.

وعلى الرغم مما سبق يلاحظ إن قياس الفقر وتحليله والعمل على توفير متطلبات ذلك من البيانات الإحصائية لا يحظى في الكثير من الدول النامية بما يستحقه من اهتمام. وتتطلب هذه الملاحظة بوجه الخصوص على دول المنطقة العربية. فباستثناء عدد قليل من الدول العربية، وفي مقدمتها الأردن ومصر والمغرب، يكاد ينحصر ما هو متاح حالياً من مؤشرات وتحليلات تخص الفقر في جهود فردية أو ضمن أنشطة منظمات دولية وخاصة منظمات الأمم المتحدة والبنك الدولي. إما على صعيد البيانات التي يمدّن توظيفها لأغراض قياس ودراسة الفقر فإنها محدودة من حيث التوافر والدقة والشمول. والجزء الأعظم للقليل المتوفر من تلك البيانات نتج في واقع الأمر بشكل عرضي عن أنشطة إحصائية نفاذ أصلاً دون أن يكون هدف قياس وتحليل الفقر أحد أهدافها الرئيسية.

---

<sup>١</sup> قرار الجمعية العامة ١٠٧/٥٠ في ٢٠ كانون أول/ ديسمبر ١٩٩٥.

## باء - مفهوم الفقر وأسبابه

الفقر ظاهرة معقدة ذات أبعاد متعددة، اقتصادية واجتماعية وربما سياسية وتاريخية. ويختلف مفهوم الفقر باختلاف البلدان والثقافات والأزمنة. لكن من المتفق عليه إن الفقر هو حالة من الحرمان المادي التي تتجلى أهم مظاهرها في انخفاض استهلاك الغذاء، كما ونوعا، وتدني الحالة الصحية والمستوى التعليمي والوضع السكني، والحرمان من تملك السلع الضرورية والأصول المادية الأخرى، وفقدان الاحتياطي أو الضمان لمواجهة الحالات الصعبة كالمرض والإعاقة والبطالة والكوارث الأزمات.

والى جانب الحرمان المادي يشخص البعض أوجهاً أخرى للفقر من أهمها الانعزال والاعتراب والاعتمادية، وضعف القدرة على اتخاذ القرارات وممارسة حرية الاختيار والتصرف بالأصول الإنتاجية، وعلى مواجهة الصدمات الخارجية والداخلية، وعدم الشعور بالأمان.

وبهذا يمكن القول إن هناك أنواع مختلفة من الفقر هي : الفقر المادي وفقر المشاركة وفقر الاستقلالية وفقر الحماية. ويمكن أيضا تشخيص أنواع أخرى من الفقر تبعا لمدى ديمومته، وأهمها فقر صدمة مؤقت وفقر موسمي وفقر دائم؛ أو لطريقة القياس، أهمها فقر نسبي وفقر مطلق وفقر مدقع؛ أو وفقا لمعايير أخرى، ومنها الفقر الفردي والفقر الجماعي والفقر المنتشر والفقر المتوطن.

ويعزى ظهور الفقر واستمراره إلى عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وبيئية. ومن أهم تلك العوامل : سوء توزيع الدخل والثروات، وسوء إدارة الموارد، والتدهور البيئي، والضغط السكاني، والكوارث الطبيعية، وتهميش دور فئات معينة في المجتمع كالمرأة وسكان الريف وفئات اجتماعية تعاني من التمييز ضدها. والسياسات الاقتصادية من العوامل التي ساهمت في خلق الفقر والعمل على استمراره في بعض الدول خلال السنوات الأخيرة، وخاصة السياسات المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي، بالإضافة إلى النزاعات الداخلية والدولية.

## جيم - مواجهة الفقر

شهدت سياسات مواجهة الفقر تطورات مهمة خلال العقود الأخيرة. فخلال ستينيات هذا القرن كان يشيع الاعتقاد بأن النمو الاقتصادي هو السبيل إلى تقليص الفقر. إلا إن تجارب العديد من الدول أثبتت عدم صحة هذا الاعتقاد، إذ صاحب النمو الاقتصادي فيها تزايد في حجم الفقر وشدته. وعلى اثر ذلك اتجه الاهتمام إلى مسألة عدالة توزيع ثمار النمو الاقتصادي، فازداد خلال السبعينيات التوجه إلى تحقيق إعادة التوزيع مع النمو الاقتصادي، ثم اخذ الاهتمام يتزايد بمسألة إشباع الاحتياجات البشرية الأساسية والاستثمار في الموارد البشرية، وبما يساهم في رفع الدخل وتقليص الفقر.

كذلك فإن النظرة إلى قضية معالجة الفقر قد تغيرت، وبعد أن كان ينظر إليها باعتبارها مسألة اجتماعية تستهدف مساعد الفقراء والإحسان إليهم صار ينظر إليها باعتبارها مسألة اجتماعية اقتصادية تستهدف تحقيق استغلال أفضل لطاقت الفقراء غير المستغلة. فعن طريق رفع إنتاجية الفقراء تتحسن دخولهم وظروف معيشتهم، وفي الوقت نفسه يتعزز النمو الاقتصادي وتحقق عدالة أكبر في التوزيع ومستوى أعلى من الاندماج الاجتماعي.

وبالنظر لما يمثله الفقر من مشكلة ذات جذور عميقة ومسببات متشابكة، فإن مواجهته والتخفيف منه تتطلب العمل الحث بشكل علمي وبمراحل متعددة. وأولى تلك المراحل هي تحديد من هم الفقراء وتقدير حجم ومدى عمق وشدة معاناتهم من الفقر بشكل كمي دقيق قدر الإمكان. وبهذا فإن هذه المرحلة تعنى بقياس الفقر.

والمرحلة الثانية، هي تحديد السمات الأساسية للفقراء من حيث توزيعهم الجغرافي وخصائصهم الديموغرافية ومستوياتهم التعليمية وأنشطتهم الاقتصادية وأوضاعهم السكنية والصحية والتغذوية. وكذلك اختبار مدى انطباق بعض المظاهر المعروفة للفقر، كتأنيث الفقر وتركزه في الريف أو ضمن فئات اجتماعية معينة، والاستفادة من ذلك لتقصي جذور الفقر ومسبباته. وتقضي هذه المرحلة إلى إعداد ما يدعى بملامح الفقر (poverty profile).

والمرحلة الثالثة، تشتمل على تحليل آثار السياسات والبرامج المختلفة على الفقراء ومعرفة مدى ارتباط الفقر ببعض المسائل الاقتصادية والاجتماعية كالنمو الاقتصادي وعدالة توزيع الدخل والثروة والنمو السكاني والهجرة والتحويلات الاجتماعية والسياسية وما إلى ذلك. وكذلك تحليل البنية المؤسسية ودورها في تنفيذ البرامج وتقديم الخدمات والبحث في الفرص المتاحة لتمكين الفقراء ومعرفة العوامل الخارجية المؤثرة على الفقر. ومن ثم توظيف ذلك، إضافة لما يتوفر من معلومات من المرحلتين السابقتين، لغرض الوصول إلى سياسات لتخفيف الفقر وإلى إعادة النظر في السياسات المعمول بها لزيادة فاعليتها في تخفيف الفقر. ولهذا فإن هذه المرحلة تعنى بتقييم الفقر.

والمرحلة الرابعة، هي وضع سياسات تخفيف الفقر موضع التنفيذ بعد إقرارها. وينبغي أن يرافق تنفيذ ما تؤول إليه تلك السياسات من مشاريع وبرامج، عملية متابعة ومراقبة مستمرة للتعرف على آثارها الفعلية على الفقراء لتشخيص مواطن الخلل فيها وتحديد سبل زيادة فعاليتها في التخفيف من الفقر. وتدعى هذه العملية بعملية مراقبة الفقر.

وترمي الورقة الحالية عرض أساليب القياس والتحليل التي يمكن استخدامها لغرض قياس الفقر وإعداد دراسات لمحة الفقر وتقييم الفقر ومراقبة الفقر.

#### دال - مستوى قياس وتحليل الفقر

تتم عملية قياس وتحليل الفقر على مستويات متعددة: دولية، وطنية، مناطق جغرافية، فئات سكانية، واسر منفردة. فعلى المستوى الدولي، يتم قياس الفقر وتحليله على مستوى دول إقليم واحد، كإقليم الدول العربية أو إقليم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أو على مستوى الدول النامية أو دول العالم جميعا. ويستفاد من ذلك في عمل المقارنات الدولية وخاصة لأغراض تقديم المساعدات والتسهيلات من قبل المنظمات الدولية، وفي مقدمتها الأمم المتحدة والبنك الدولي والدول المانحة.

وقياس وتحليل الفقر على المستوى الوطني، أي مستوى الدولة الواحدة، هو الذي يحظى عادة بأكثر درجة الاهتمام لأهميته في مجال وضع وتنفيذ السياسات والبرامج سواء من قبل أجهزة الدولة المعنية أو من قبل المنظمات الدولية وفي مقدمتها البنك الدولي.

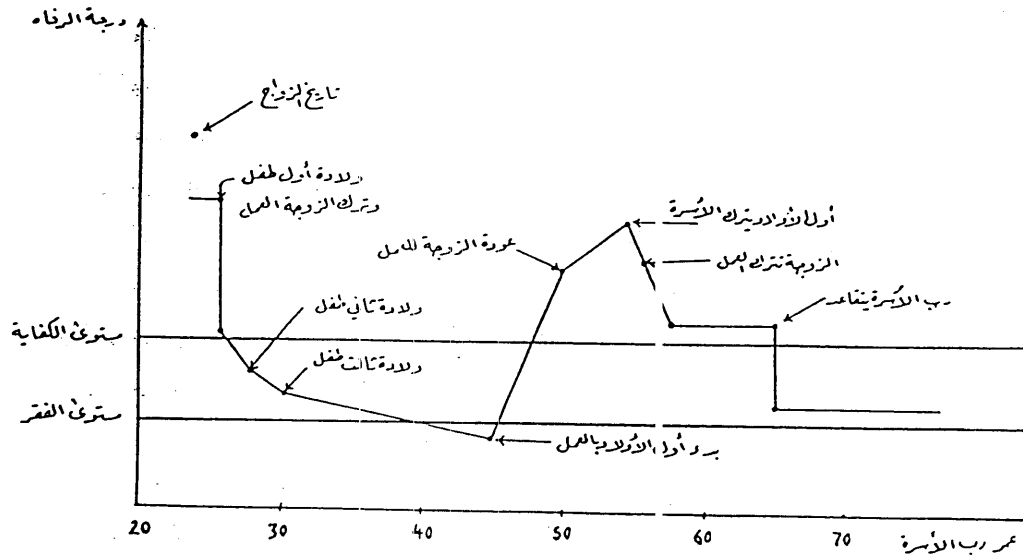
وتظهر أهمية قياس وتحليل الفقر على مستوى المناطق الجغرافية والفئات السكانية في دراسات ملامح الفقر وفي متابعة التفاوت ما بين تلك المناطق والفئات. ويستفاد من ذلك في مجال التخطيط الإقليمي والسياسات الرامية إلى تحقيق درجة أعلى من العدالة الاجتماعية.

وكان قياس وتحليل الفقر على مستوى الأسرة الواحدة هو الذي حظي باهتمام المعنيين الأوائل بمشكلة الفقر وخاصة ضمن العاملين في المجالين الاجتماعي والسياسي. ويستفاد من هذا القياس والتحليل لأغراض وضع سياسات وبرامج الإعانات الاجتماعية والضرائب والسياسات والبرامج الأخرى التي تطبق على مستوى الأسرة الواحدة. فلتطبيق هذه السياسات والبرامج لابد من تحديد الأسر المشمولة بها ومدى ما تستحقه من إعانات وإعفاءات ضريبية. بل لابد من تحديد الفترات التي تستحق بها ذات الأسرة الإعانات والإعفاءات إذ أن نفس الأسرة قد تمر بمستويات مختلفة من الفقر والرفاه خلال دورة حياتها كما يتبين من الشكل ١.

#### هـ - أساليب قياس ودراسة الفقر

لما كان المقصود بالفقر، بمفهومه العام المبسط، هو انخفاض مستوى المعيشة، اعتمدت المحاولات الأولى لقياس الفقر على مؤشرات مباشرة على قدرة الأسرة الدخلية، وفي مقدمتها مؤشر إجمالي الدخل. إلا أنه، وبسبب ما تعاني منه بيانات الدخل من محدودية دقتها ونظرا لتباين الأسر في حجمها وتركيبها العمري، تم اللجوء إلى مؤشرات تخص إنفاق الأسرة أو استهلاكها، ومنها مؤشر إنفاق الفرد أو إنفاق الوحدة الاستهلاكية ومؤشر نسبة إنفاق الأسرة على المواد الغذائية ومؤشر حصة الفرد من الوحدات الحرارية نسبة إلى حاجته منها.

شكل رقم ١- درجة رفاه الأسرة خلال دورة حياتها  
(حالة تونسية تخص الأسرة المتوسطة في بريطانيا)



المصدر

باقر، محمد حسين ومهدي إسماعيل (١٩٠٥)، توزيع الدخل العائلي في العراق، المعهد القومي للتخطيط، بغداد.

(الأصل باللغة الإنكليزية. راجع: Wynn, M.(1972), Family Policy, Penguin Books)

وتطورت طرق قياس تحليل الفقر المبينة على أساس القدرة الدخلية للأسرة في توفير احتياجاتها الاستهلاكية الضرورية لتصبح أكثر دقة ووضوحاً من حيث المفهوم ومنهجية القياس. فظهرت طرق قياس خط الفقر. تعتمد هذه الطرق على تقدير ما يدعى بخط الفقر والذي يعرف بأنه إجمالي تكلفه السلع المطلوبة لسد الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية. ثم يعمل على أساس ذلك على توفير منظومة من المؤشرات التي يستفاد منها لتحديد من هم الفقراء ولقياس نسبتهم العددية في المجتمع ولحساب الحجم الإجمالي للفجوة ما بين دخولهم وخط الفقر ولتقدير مؤشرات أخرى عن الفقر. وهذا الأسلوب هو الأسلوب الأوسع استخداماً لقياس وتحليل الفقر وهو الأسلوب المعتمد من قبل البنك الدولي.

إلا أن تطبيق أسلوب قياس خط الفقر يتطلب توفر بيانات عن إنفاق ودخل الأسرة لا تتوفر في الغالب بالمستوى المطلوب من التفصيل والدقة. كما وأن هذا الأسلوب لا يأخذ بالاعتبار السلع والخدمات الأساسية التي لا تعتمد على دخل الأسرة وبضمنها تلك التي تحصل عليها الأسرة مجاناً أو بأسعار رمزية من الدولة والمتعلقة بالتعليم والصحة والإسكان وغيرها. وعليه طور أسلوب لقياس

الفقر يعتمد على الملاحظة المباشرة لواقع إشباع الحاجات الأساسية بدلا عن الاعتماد على القدرة الدخلية التي تؤهل الأسرة لإشباع تلك الحاجات كما في أسلوب خط الفقر. ويمتاز هذا الأسلوب، بالإضافة إلى شموله الحاجات الأساسية التي لا تعتمد على دخل الأسرة، بأن البيانات المطلوبة لتطبيقه هي أكثر توفرا ودقة مقارنة بأسلوب قياس خط الفقر. فأسلوب الحاجات الأساسية يمكن تطبيقه باستخدام بيانات التعداد السكاني أو مسوحات المعيشة عموما، في حين يتطلب تطبيق أسلوب خط الفقر بيانات مسوحات إنفاق ودخل الأسرة أو مصادر أخرى لبيانات الإنفاق والدخل.

وإضافة إلى أسلوب خط الفقر والحاجات الأساسية هنالك أساليب أخرى لقياس وتحليل الفقر من أهمها الأسلوب الاجتهادي وأسلوب المؤشرات المؤسسية وأسلوب المؤشرات والأدلة وأسلوب النماذج. وتختلف بعض هذه الأساليب عن الأسلوبين المذكورين في أنها تعتمد المفهوم الواسع للفقر فتغطي، إلى جانب الاستهلاك، جوانب أخرى كالظروف الصحية والبيئية والمستوى التعليمي ودرجة الأمان والضمان ضد الجريمة والمرض والبطالة والكوارث ومدى حرية التعبير والاختيار. كما يختلف البعض الآخر منها في مصدر بياناته أو منهجيته فيما يخص مدى اعتماده على الاجتهاد والشخصي وعلى الأساليب الإحصائية والقياسية المتقدمة.

ويعتمد اختيار الأسلوب الأنسب على جملة عوامل:

**العامل الأول؛** هو الهدف من تطبيق الأسلوب. فأسلوب خط الفقر، على سبيل المثال، هو الأنسب لأغراض وضع السياسات الاقتصادية المتعلقة بالدخول كسياسات العمالة والأجور والأسعار والضرائب والإعانات الاجتماعية. وبالمقابل يعد أسلوب الحاجات الأساسية هو الأنسب لأغراض وضع السياسات الاجتماعية المتعلقة بتوفير خدمات الصحة والتعليم والإسكان وتوفير البنية التحتية المتصلة بالمياه والصرف الصحي.

**والعامل الثاني؛** هو أوجه استخدام الأسلوب. فهل يقتصر الاستخدام على قياس الفقر أم انه يتضمن أيضا التنبؤ والتحليل والتقييم والمراقبة؟ كذلك مستوى الاستخدام، فهل هو لأغراض المقارنات الدولية أم انه على المستوى الوطني أم انه يتم تفصيليا على مستوى المناطق الجغرافية أو الفئات الاجتماعية أم على مستوى الأسرة؟.

**والعامل الثالث؛** هو مدى توفر البيانات المطلوبة. فلكل أسلوب متطلباته من البيانات من حيث النوع ودرجة الشمول ومدى التفصيل. وغالبا ما يلعب هذا العامل الدور الحاسم في اختيار الأسلوب بالنسبة إلى الدول النامية لما تتصف به البيانات فيها من شح ومحدودية في الدقة والشمول والتفصيل.

**والعامل الرابع؛** هو المتطلبات الأخرى لاستخدام الأسلوب. وضمن تلك المتطلبات الزمن المطلوب لتطبيق الأسلوب ومستلزمات تطبيقه من عمليات حسابيه وأحكام اجتهدية وخبره وكلفة وما إلى ذلك.

**والعامل الخامس؛** هو مدى ما يلقاه الأسلوب، لدى المعنيين، وخاصة متخذي القرار، من قبول وإدراك لمدلولات مفاهيمه ونتائجه. فكلما كان الأسلوب أكثر وضوحا وتوافقا مع آراء ونمط تفكير المعنيين يلقى درجة أعلى من الاهتمام والتفاعل الإيجابي.

**والعامل السادس؛** هو درجة الدقة والاعتمادية التي يتصف بها الأسلوب ومدى ما ينطوي عليه اعتماده من مخاطر وإشكاليات في حال حصول خلل في تطبيقه أو استخدام نتائجه.

إن هذه العوامل وربما عوامل أخرى غيرها، قد تقتضي اللجوء إلى أكثر من أسلوب واحد وربما أكثر من طريقة واحدة ضمن ذات الأسلوب. وبذلك يمكن الجمع ما بين خصائص طرق وأساليب متنوعة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، يتيح ذلك إمكانية المقارنة والتدقيق ما بين نتائج مختلف الطرق والأساليب ومصادر البيانات مما قد يساعد في فهم مسألة الفقر من وجهات نظر متعددة ويساهم في الوصول إلى صورة أكثر شمولاً ودقة عن أسباب الفقر وسبل معالجته.



## الفصل الثاني بيانات الفقر

تعد البيانات المتعلقة بالفقر ضرورية ومهمة في مجالات عدة أهمها : التوعية بقضية الفقر وكسب الدعم لمواجهتها، الدراسة والبحث العلمي في مسألة الفقر، وضع وتحليل السياسات ذات الصلة بالفقر، مراقبة تطور الفقر، استطلاع الأوضاع قبل المباشرة بتنفيذ البرامج المتعلقة بالفقر، والإنذار المبكر لحالات الفقر والمجاعة.

وتختلف منهجيات وأساليب توفير البيانات ذات الصلة بالفقر اختلافا بينا تبعا للأهداف التي ينطوي عليها استخدام تلك البيانات وللظروف الموضوعية المحيطة. ويمكن تصنيف مصادر تلك البيانات ضمن ثلاثة أنواع هي: سجلات الخدمات والمسوحات الكمية والمسوحات النوعية.

### ألف - سجلات الخدمات

تحتفظ المؤسسات المعنية بتقديم الخدمات إلى السكان ببيانات تخص الأفراد والأسر المشمولة بخدماتها وبما يقدم لهم من خدمات. وقد تكون تلك المؤسسات محلية حكومية أو خاصة أو مؤسسات خارجية كمنظمات الإغاثة والمعونة الدولية. وأهم تلك المؤسسات والبيانات التي يمكن الاستفادة منها لأغراض الفقر هي:

**المؤسسات التعليمية:** بيانات التسجيل والرسوب والتسرب والتخرج بالنسبة للمراحل الابتدائية والمتوسطة والإعدادية ونسب المعلمين إلى التلاميذ ونسب البنات إلى البنين في تلك المراحل وبيانات الإنفاق على التعليم.

**المؤسسات الصحية:** وفيات الرضع والأطفال والوفيات النفاسية، حالات نقص الوزن والطول، التلقيح ضد الأمراض، الولادات تحت أشرف موظفين صحيين، الولادات والوفيات والخصوبة، موانع الحمل، الإعاقة، عدد المراكز الخدمية والأطباء والأسرة، الإنفاق على الصحة.

**مؤسسات العمل والخدمات الاجتماعية:** الأجور، مساهمة المرأة في القوى العاملة، البطالة، فترة البحث عن عمل، الإعاقة الاجتماعية، الأفراد المستحقين الإعانة (تحت خط الفقر).

**مؤسسات الأشغال العامة:** السكان الذين تتوافر لهم مياه مأمونة وصرف صحي وكهرباء.

**مؤسسات أخرى:** القروض، ملكية المساكن وأنواعها ومواد بنائها، نمو سكان المدن، الأسعار، الإنتاج الزراعي، ملكية الأرض، الصادرات والاستيرادات.

وبما أن إعداد هذه البيانات يتم أما وفقا لاحتياجات المؤسسات المعنية أو كنتيجة عرضية لأنشطة تلك المؤسسات، ينطوي استخدامها على العديد من المحدوديات. فمن ناحية، تعاني بعض هذه

البيانات من النقص في الشمول والدقة، بل إن البعض منها يعاني من التحيز، إذ تميل بعض المؤسسات إلى إعطاء بيانات مبالغ بها لكي تحصل على قدر أكبر من المخصصات المالية والموارد الأخرى. ومن ناحية ثانية، تكون هذه البيانات متوفرة عادة بحسب التقسيمات الإدارية أو المؤسسية وليست مبوبة وفق تقسيمات أخرى مهمة لأغراض قياس الفقر كالتقسيم حسب نوع الجنس أو حسب الحضر والريف. ومن ناحية ثالثة، تبقى كمية كبيرة نسبياً من البيانات التي تجمعها مؤسسات الخدمات بشكلها الخام دون أن تدرى عليها عمليات المعالجة والتبويب والتحليل المطلوبة لتصبح مفيدة لأغراض الفقر.

## باء- المسوحات

تتضمن أنواع مختلفة من المسوحات الإحصائية بيانات تتعلق بالفقر. ويمكن تصنيف تلك المسوحات وفق تقسيمات متعددة أهمها التصنيف بحسب:

**طريقة جمع البيانات:** مسوحات ذات استمارات محددة ومسوحات تعتمد على الملاحظة والتقويم والمعايشة؛

**درجة الشمول:** التعدادات الشاملة، مسوحات العينات الممثلة، مسوحات العينات العمدية، دراسات الحالة؛

**نوع البيانات:** كمية (موضوعية ورقمية) ونوعية (اجتهادية)؛

**الأهداف:** متعددة، متخصصة.

وبما أن اهتمامنا بالمسوحات يتركز بالدرجة الأساسية على دورها كمصادر للبيانات المتعلقة بالفقر، وليس على الأسس الفنية والمنهجية وكيفية التنفيذ، سنعتمد تصنيف المسوحات حسب نوع بياناتها إلى كمية ونوعية.

ويقصد بالمسوحات الكمية المسوحات التي ينفذها عادة الإحصائيون والاقتصاديون اعتماداً على الأسس الإحصائية العلمية. وتتعامل هذه المسوحات مع الفقر من منظور خارجي وخاصة فيما يتعلق بالحرمان من الحاجات الأساسية المادية. وتجمع فيها المؤشرات القابلة للقياس الكمي والخصائص القابلة للملاحظة.

أما المسوحات النوعية فيقصد بها المسوحات المستخدمة من قبل العاملين في حقول الأنثروبولوجيا (علم الإنسان) والاجتماع والسياسة اعتماداً على الفهم والتحليل المستند إلى التفاعل مع الفقراء وعناصر وجذور الفقر. وبرغم أن هذه المسوحات تتضمن في العادة بيانات كمية ألا إنها تقوم على المبدأ القائل بأن هنالك معلومات مهمة لا تقبل القياس الكمي.

## جيم - المسوحات الكمية

وأهم المسوحات الكمية التي يمكن الاستفادة منها لأغراض قياس ودراسة الفقر هي مسوحات الأسرة المتعددة المواضيع. وتعد هذه المسوحات المصدر الرئيسي للبيانات عن الفقر. وتجمع فيها بيانات عن مختلف جوانب حياة الأسرة وخاصة فيما يتعلق بالاستهلاك والإنفاق والدخل والتعليم والصحة والعمالة والسكن والخدمات المتاحة. وعن طريق هذه المسوحات يتحقق اقتصاد كبير في الكلفة وفي المستلزمات البشرية المطلوبة مقارنة بما هو متوقع لو جمعت البيانات ذاتها من خلال عدة مسوحات منفصلة للأسرة يختص كل واحد منها بجانب واحد من تلك الجوانب.

وتتيح هذه المسوحات إمكانية إيجاد الارتباطات ما بين الجوانب المختلفة لحياة الأسرة باعتبارها تغطي بيانات تلك الجوانب لنفس العينة من الأسر. وتتفقد الكثير من الدول مسوحات الأسرة المتعددة المواضيع بأشكال مختلفة. وبهذا فإن مدى الاستفادة منها لأغراض الفقر تختلف من دولة لأخرى تبعاً للأهداف الموضوعية للمسح والبيانات التي تجمع فيه وخصائصه الأخرى.

وقد عمل البنك الدولي على تطوير وتطبيق عدة أنواع من المسوحات المتعددة المواضيع. وفي المقدمة من تلك المسوحات مسح قياس مستوى المعيشة (Living Standard Measurement Survey: LSMS)، وهو مسح واسع يتكون من ثلاثة أقسام. القسم الأول، وهو القسم الأوسع، يختص بالأسرة وتجمع فيه بيانات شاملة تخص أفراد الأسرة، السكن، التعليم، الصحة، النشاط الاقتصادي، الهجرة، مصادر الدخل، الإنفاق، الاستهلاك الذاتي، الموجودات من السلع الضرورية، والقروض والادخار. ويختص القسم الثاني بالمجتمع المحلي وتجمع فيه البيانات عن الظروف المحلية التي تواجهها الأسر كافة في ذلك المجتمع. وأهم البيانات التي يغطيها هذا القسم تتعلق بمواقع ونوعيه الخدمات الصحية والتعليمية، ووضع البنية التحتية للطرق ومصادر الطاقة والمياه وتوفر الكهرباء والاتصالات، وظروف أسواق العمل المحلية بما فيها معدلات الأجور والممارسات الزراعية المحلية. أما القسم الثالث فيختص بالأسعار وأثرها على القوة الشرائية. وتركز استمارة هذا القسم على بيانات أسعار السلع والخدمات الرئيسية التي تنفق عليها الأسر المنخفضة الدخل. وتجمع تلك البيانات من الأسواق والمحلات التي تشتري منها الأسر وهي تستخدم لحساب أرقام قياسية للأسعار لذوى الدخل المنخفضة ولقياس التفاوتات في مستويات الأسعار ما بين المناطق الجغرافية.

وضمن برنامج الأبعاد الاجتماعية للتصحيح (Social Dimension of Adjustment:

SDA) ينفذ البنك الدولي مسحين للأسر لمراقبة وتقييم الفقر، هما المسح المتكامل (Integrated Survey) ومسح الأولوية (Priority Survey). والمسح المتكامل هو مسح واسع للأسرة يشبه مسح قياس مستوى المعيشة إلا أنه مصمم لتوفير بيانات كاملة لتحليل آثار برامج التصحيح الهيكلي على الأسر. أما مسح الأولوية فإنه مصمم لتوفير بيانات لوضعي السياسات لتشخيص ومراقبة فئات السكان الأكثر تأثراً بسياسات التصحيح الهيكلي. ويختلف هذا المسح عن المسح المتكامل في أنه يغطي عدداً أقل بكثير من المؤشرات إلا أنه يشمل عينات ذات أحجام كبيرة لضمان تمثيل جميع فئات السكان، وبهذا فإن نتائج هذا المسح تكون متوفرة في فترة أقصر بكثير بالمقارنة مع نتائج مسح قياس مستوى المعيشة (سبعة أشهر تقريباً مقارنة بـ ١٨-٢٠ شهر تقريباً للمسح الأخير).

وبالإضافة إلى مسوحات الأسرة المتعددة المواضيع، يستفاد من مسوحات متخصصة للأسرة لأغراض قياس وتحليل الفقر. ويعنى مسح الأسرة المتخصص بموضوع واحد. وبهذا فإن مدى الاستفادة منه لأغراض دراسة الفقر ينحصر ضمن موضوعه. وأهم هذه المسوحات فيما يخص الفقر هو مسح دخل وإنفاق الأسرة. وتركز الأهداف الرئيسية لهذا المسح عادة بتحديد سلع وأوزان الأرقام القياسية لأسعار المستهلك وقياس توزيع الدخل والتفاوت والفقر وحساب مرونة الطلب على السلع والخدمات وتحليل استهلاك الموا. الغذائية. وتجمع في هذا المسح عادة بيانات عن الأسرة فيما يخص حجمها ونوعها وبيانات عن أفرادها فيما يخص العمر ونوع الجنس والعمالة وبيانات عن دخل الأسرة بنوعيه النقدي والعيني وعن إنفاقها بنوعيه النقدي والعيني، وقد تجمع فيه بيانات أخرى كالبيانات الديموغرافية وبيانات التعليم والسكن والإنتاج والملكية.

ومن المسوحات المتخصصة الأخرى التي يمكن الاستفادة منها لأغراض دراسة الفقر مسح الأسرة الديموغرافي الصحي ومسح أسعار الاستهلاك ومسح القوى العاملة والعمالة ومسح الاستهلاك الغذائي والتغذية والمسح الزراعي ومسح المساكن ومسح الخدمات.

وتنفذ المسوحات أعلاه عادة بشكل مسوحات بالعينة. إلا أن البعض منها ينفذ كتعداد شامل كما في التعداد الزراعي وتعداد الخدمات. كما ويمكن الاستفادة من تعداد السكان وتعداد المساكن لأغراض الفقر بما في ذلك قياس الفقر وإعداد ملامح الفقر باستخدام أسلوب إشباع الحاجات الأساسية.

#### دال- المسوحات النوعية

تجمع في هذه المسوحات بيانات نوعية وكذلك بيانات كمية. وهي تختلف عن المسوحات الكمية في أنها تهتم بوجهات نظر أفراد المجتمع المشمول بالمشح. فهذه المسوحات تنفذ بمشاركة قوية لأولئك الأفراد إذ تؤخذ بالاعتبار انطباعاتهم وفهمهم ومعلوماتهم بخصوص أسباب الفقر وسبل معالجته. وتنزع هذه المسوحات إلى الوصول إلى تقييم معمق للفقر باستخدام عينات صغيرة الحجم مما يجعل كلفتها أقل ونتائجها أسرع إنجازاً مقارنة بالمسوحات الكمية. ويمكن الاستفادة من المسوحات النوعية في أربع عميات رئيسية تخص الفقر هي: التقييم والتخطيط، تنفيذ ومراقبة وتقويم البرامج، والاستقصاء في مواضيع معينة، وتدريب وتأهيل الفقراء المعنيين بالفقر. وأهم الطرق المستخدمة في المسوحات النوعية هي:

١. الطرق الأنثروبولوجية والاجتماعية المركزة: وتنفذ هذه المسوحات عن طريق الإقامة المستمرة للباحثين النائمين بالبحث في المجتمعات المعنية لفترة من الزمن بهدف مراقبة سلوك الأفراد والمجموعات فيها. ويبدل الباحثون جهودهم لفهم الظاهرة بما في ذلك جمع البيانات المتعلقة بالقيم والأفكار والأنماط الثقافية والمعايير والبحث في ماضي حالات معينة؛

٢. **طريقة تقييم المستفيدين (Beneficiary Assessment):** وتعتمد هذه الطريقة على التشاور المنظم مع المستفيدين من البرامج والمعنيين الآخرين وخاصة خلال مراحل تحديد وتصميم البرامج. وأهم الأساليب المطبقة في هذه الطريقة هي المقابلة والمناقشات ضمن المجموعات المستهدفة والملاحظة المباشرة وملاحظات المشاركين؛

٣. **طرق التقييم الأخرى:** وأهمها طريقة التقييمات الريفية السريعة (Rapid Rural Appraisals) وطريقة التقييمات الريفية بالمشاركة (Participatory Rural Appraisals). وتستخدم هاتان الطريقتان للمناطق الحضرية أيضاً. وتركز الطريقة الأولى على دور الأشخاص من خارج المجتمعات المحلية المعنية حيث يعمل هؤلاء كباحثين يسعون إلى معرفة وجهات نظر تلك المجتمعات ليستفيدوا من ذلك في تطوير تلك المجتمعات. أما طريقة التقييمات الريفية بالمشاركة، فإن الأشخاص الخارجين فيها يعملون كمنسقين حيث تركز الطريقة على تنمية قدرات المشاركين من المجتمعات المحلية. وتستخدم المعلومات التي توفرها هذه الطريقة من قبل الأفراد المحليين وكذلك من قبل الخارجيين. ويستعان في كلتي الطريقتين بأدوات وأساليب متنوعة عديدة منها المقابلات والمناقشات وترتيب اختيارات الأفراد وترتيب مستوياتهم والخرائط والنماذج والمخططات والاستعراضات وتحليل الوقت وتحليل النتائج والقصص والصور ودراسات الحالة. كما ويستفاد من مصادر المعلومات الأخرى كالرواة والسير والمعلومات التاريخية.

وتمتاز طرق تقييم الفقر أعلاه المعتمدة على مشاركة أفراد المجتمع المعني بمرونتها إذ يمكن تطبيقها في ظروف وأوضاع متباينة إلى حد كبير، وهي توفر معلومات مفيدة وأساسية لا توفرها الطرق الكمية. إلا أن هذه الطرق تعاني من محدوديات عديدة. فهي، من ناحية، تطبق على عينات صغيرة، وبالتالي فإن نتائجها قد لا تكون تمثيلية. ومن ناحية ثانية، تتوقف فعالية المشاركة فيها إلى حد بعيد على مدى الثقة والألفة ما بين المشاركين والباحثين. ومن ناحية ثالثة، تعتمد نتائج هذه الطرق اعتماداً شديداً على جهود ومؤهلات الباحثين من حيث ما يوجهونه من وقت وجهد لفهم المشاركين، واحترامهم للمجتمع المحلي وعاداته، وتجردهم عن فرض إرادتهم أو أحكامهم، واستيعابهم للأساليب المستخدمة في الطريقة، وسعيهم نحو التحقق من النتائج. وأخيراً، لا يمكن تنميط هذه الطرق.

وهناك بعض الطرق التي تجمع ما بين الطرق الكمية والطرق النوعية. ومن تلك الطرق طريقة المراقبة الموقعية الخافرة (Sentinel Site Surveillance) التي طورت من قبل اليونيسيف في منتصف الثمانينات. وتهتم هذه الطريقة بشكل رئيسي بمتابعة آثار السياسات. وهي تنفذ على شكل دورات ذات مراحل متعددة. وتبدأ أول دورة بتحديد المسائل المطلوب تحليلها وبمراجعة كافة الدراسات والمعلومات المتاحة. وعلى أساس ذلك، توضع استمارة المسح بمشاركة كاملة من قبل العاملين في جمع البيانات ويتم تدريب الموظفين المعنيين في مبادئ طرق البحث الكمية والنوعية. ثم ينفذ العمل الميداني باستخدام استمارات الأسر وأساليب المسوحات النوعية والسريعة ويعمل تحليل أولي للبيانات. بعدئذ يجري التحاور مع المجتمعات المعنية وتلقي ردود أفعالها بخصوص صياغة الإستراتيجيات. وفي ضوء ذلك تجرى تحليلات محددة وتوضع إستراتيجية نشر المعلومات. وأخيراً يتم تحديد مجموعة مسائل الدورة اللاحقة.

ومن الطرق الأخرى التي تجمع ما بين الطرق الكمية والنوعية طريقه دراسات المعرفة والمواقف والممارسات (Knowledge, Attitude and Practices Studies). وتركز هذه الطريقة على التعرف على أنماط الإطلاع والإدراك واتخاذ القرارات لتحديد العوامل التي تدفع الأفراد إلى ما يقومون به من تصرفات، مما يمكنها من أن تضيف بعداً آخر في عملية تقييم الفقر.

#### هـ - البيانات في التطبيق لأغراض الفقر

تختلف الطرق الكمية والطرق النوعية فيما بينها من حيث أهدافها ومفهومها للفقر ومنهجيتها ونقاط القوة والضعف فيها. إلا أنه يمكن القول إن كلا النوعين من الطرق يكمل أحدهما الآخر. فالطرق الكمية جيدة لأغراض التعامل مع الفقر على المستوى الإقليمي والوطني غير إنها ضعيفة لأغراض تحديد الأسر الفقيرة ولأفراد الفقراء. والعكس هو الصحيح بالنسبة للطرق النوعية. وبهذا فإنه لتوجيه المخصصات المالية والموارد الأخرى إلى الفئات الأكثر فقراً في المجتمع يحتاج اتخاذ القرار إلى مقاييس كمية تلخيصية للفقر، وفي مقدمتها تلك المستخلصة من مسوحات إنفاق ودخل الأسرة. إلا أنه لغرض توظيف تلك الموارد بالطريقة الأكثر كفاءة وفعالية يحتاج اتخاذ القرار إلى معلومات نوعية عن أسباب الفقر وعن دراية وتصورات الفقراء أنفسهم، وهو ما توفره مسوحات المشاركة النوعية. وعليه، فإنه أغراض دراسة الفقر ينبغي الاستفادة من مسوحات متعددة تستند إلى منهجيات متنوعة بحيث أن تلك لمسوحات، إضافة إلى سجلات الخدمات، تكون مكملة لبعضها البعض وتتيح إمكانية التحقق والتدقيق مع بعضها البعض.

وغالباً ما تواجه عملية استخدام البيانات لأغراض الفقر العديد من المعوقات. وفي المقدمة من تلك المعوقات فقدان البيانات المطلوبة بالنسبة إلى بعض المؤشرات أو إلى الفترات الزمنية. ويمكن معالجة هذه المشكلة إما باللجوء إلى طرق الاستكمال (extrapolation) أو بالاستعانة بالبيانات الدولية أو بتنفيذ مسوحات صغيرة لتوفير تلك البيانات.

ومن المعوقات الأخرى شح البيانات عن الفئات الأشد فقراً بين الفقراء. فهذه الفئات غالباً ما تكون محرومة من الخدمات لعامة وبالتالي فهي غير مشمولة بسجلات الخدمات، كما وأن أوضاعها غير المستقرة تؤدي إلى عدم شمولها، أو النقص في شمولها، ضمن المسوحات. هذا إضافة إلى أن البيانات التي تجمع عنها قد لا تعكس أوضاعها الفعلية بسبب عدم ملائمة المؤشرات الاعتيادية لذلك أو لأنها تشعر بإخراج عن الإفصاح الدقيق والشامل عن تلك الأوضاع. ويمكن معالجة هذه المشكلة عن طريق المسوحات النوعية أو عن طريق اللجوء إلى عينات عمدية تصمم لشمول تلك الفئات.

ويمثل عدم توفر البيانات التفصيلية أحد المعوقات المهمة الأخرى. فعلى سبيل المثال، بما إن الأسرة هي الوحدة الإحصائية في مسوحات الأسرة، لا يمكن الحصول من تلك المسوحات على بيانات تفصيلية على مستوى الأراد بحسب نوع الجنس والعمر والإعاقة، الأمر الذي لا يسمح بقياس الفقر والتفاوت ضمن أفراد الأسرة.

كما وإن البيانات المتاحة عن الفقر لا تتضمن عادة بيانات عن الأفراد والأسر التي تصاب بالفقر وتخرج منه بشكل دوري. فالطرق الكمية وكذلك الطرق النوعية لا تشمل بشكل كاف الذين يصابون بالفقر بشكل مرحلي أو مؤقت.

وأخيرا فإن البيانات المتوفرة لا تتضمن عادة معلومات كافية عن الأغنياء جدا والذين تكون لسلوكياتهم وأنماط استهلاكهم آثار ضمنية مباشرة بالنسبة للفقراء ولجهود مكافحة الفقر.

ولعل افضل ما يمكن عمله في بعض تلك الحالات هو الإقرار بوجود هذه الثغرات عند تحليل وتقييم الفقر. فمن شأن ذلك أن يذكرنا بنقاط ضعف أدوات التحليل والتقييم ويحفزنا نحو البحث عن وسائل تطويرها وتشذيبها ويجعلنا أكثر حذرا عند استخلاص الاستنتاجات.

#### واو- مصادر بيانات الفقر في الدول العربية

تعد منطقة الدول العربية من اقل مناطق العالم الإقليمية توفرا في بيانات الفقر. ويرجع ذلك إلى جملة أسباب، في مقدمتها أن مسألة الفقر لازالت تعد في اغلب تلك الدول من المسائل الحساسة التي تنطوي على أبعاد سياسية سلبية. فيما إن وجود الفقر أو تناميهِ في دولة معينة قد يتخذ كمؤشر لفشل السياسات المتبعة فيها لا تلقى أنشطة جمع وتحليل ونشر البيانات المتعلقة بالفقر ما تستحقه من اهتمام من قبل الجهات الرسمية. وتكاد أن تقتصر تلك الأنشطة على الجهود الفردية، الأكاديمية في الغالب، أو أنها تنحصر في إطار احتياجات وجهود المنظمات الدولية، وفي مقدمتها البنك الدولي وبعض منظمات الأمم المتحدة، وخاصة مجال تقديم المعونات والقروض.

وهناك أنواع مختلفة من البيانات التي يمكن توظيفها لأغراض دراسة الفقر. غير أن الجزء الأعظم من تلك البيانات إما يخضع لقيود تحد من إمكانية الاستفادة منه إلا ضمن حدود ضيقة، أو أنها لم تبوب أو تنشر بما يتوافق ومتطلبات قياس وتحليل الفقر، أو أنها تعاني من نقص في الشمول أو الدقة أو من محدوديات أخرى. فجميع تلك البيانات تقريبا تتوافر إما تلقائيا كنتائج عرضية لأنشطة جهات حكومية أو إنها تجمع ضمن مسوحات إحصائية تنفذ لخدمة أهداف مختلفة ليس من ضمنها في العادة هدف قياس الفقر أو تحليله.

واهم البيانات المتعلقة بالفقر التي تتوافر عرضيا تلك التي تحويها سجلات الخدمات وخاصة سجلات المؤسسات التعليمية والصحية ومؤسسات الضمان والخدمات الاجتماعية. وبالنظر لخضوع معظم الخدمات الأساسية في الدول العربية لسيطرة الدولة أو إشرافها تتصف نسبة كبيرة من البيانات المذكورة بدرجة مقبولة من الشمول والدقة. إلا أن الجزء الأعظم من تلك البيانات يتواجد بشكله الخام في السجلات ويتطلب استيفؤه وتبويبه ومعالجته جهودا وكلفة عالية نسبيا.

والجزء الأعظم من البيانات المستخدمة لأغراض دراسة الفقر في الدول العربية مصدرها عدد قليل من المسوحات الإحصائية الكمية. وفي مقدمة تلك المسوحات مسح إنفاق ودخل الأسرة. فجميع الدول العربية تنفذ ذلك المسح، في خلال ما بين ٤ إلى ١٠ سنوات عادة، لحاجتها إليها لأغراض تركيب الأرقام القياسية لأسعار الإستهلاك ولإعداد تقديرات الطلب ولأهداف أخرى. هذا

من ناحية، ومن ناحية ثانية يوفر ذلك المسح بيانات تفصيلية عن الاستهلاك والأنفاق والدخل يمكن استخدامها لقياس وتقييم الفقر بشكل مباشر وفقا لأسلوب خط الفقر. إلا أن أغلب الدول العربية لا تبوب وتنتشر بيانات هذا المسح أو توفرها للباحثين وفقا لمتطلبات قياس وتقييم الفقر. فبيانات الأنفاق لا تنتشر بشكل تفصيلي على مستوى السلع الرئيسية بحسب الفئات الدخلية (الانفاقية). كما وأن تحديد الفئات الأخيرة ليس بدرجة كافية من التفصيل في المستويات الدخلية (الانفاقية) الدنيا بحيث يكون عدد الفئات الواقعة تحت خط الفقر كافيا. فلأغراض تقدير خط الفقر وحساب مؤشرات الفقر الأخرى، كنسبة الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر، ينبغي أن يكون عدد تلك الفئات أربع أو خمس فئات على الأقل<sup>٢</sup>. وقد استخدم البنك الدولي ذلك المسح لقياس وتقييم الفقر في عدة دول عربية ومن ضمنها مصر والأردن والجزائر واليمن

كما تعد مسوحات الأسرة المتعددة المواضيع مصدرا رئيسيا لأغراض دراسة الفقر في بعض الدول العربية. فقد نفذ البنك الدولي مسحا لقياس مستوى المعيشة (LSMS) في موريتانيا عام ١٩٨٧ وآخر في المغرب خلال ١٩٩٠/١٩٩١ واستخدمهما لقياس وتقييم الفقر للدولتين المذكورتين<sup>٣</sup>. كما نفذ المركز الدولي للدراسات والأبحاث الاجتماعية والتطبيقية النرويجي (FAFO) مسحا لمستوى المعيشة للسكان الفلسطينيين في غزة والضفة الغربية والقدس العربية سنة ١٩٩٣<sup>٤</sup> ومسحا للظروف المعيشية في الأردن سنة ١٩٩٥. ويمكن الاستفادة من نتائج المسحين لأغراض الفقر.

ومن المسوحات الكمية الأخرى التي يمكن الاستفادة من بياناتها لأغراض دراسة الفقر في الدول العربية مسوحات صحة الأم والطفل التي نفذتها وزارات الصحة في العديد من الدول العربية، ومن ضمنها لبنان والكويت وقطر والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية والإمارات العربية المتحدة، بالتعاون مع المشروع العربي للنهوض بالطفولة التابعة لجامعة الدول العربية. كما يمكن الاستفادة من نتائج مسوحات أو تعدادات السكان والمساكن لأغراض الفقر. فقد استخدم مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن المنفذ في لبنان خلال ٩٥/١٩٩٦ لتقدير مؤشرات الفقر بأسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة<sup>٥</sup>.

ومن البيانات الأخرى التي يمكن استخدامها لأغراض دراسة الفقر في الدول العربية بيانات الحسابات القومية. كما يمكن استخدام المعلومات الواردة في بعض القوانين والتعليمات لتقدير خط الفقر أو نسبة الفقراء. فقد استخدمت بيانات الحد الأدنى للأجور والسماح الضريبي لتقدير نسبة الفقر

<sup>٢</sup> راجع المبحث باء في الفصل الثالث ما في ذلك الجدول ١.

<sup>٣</sup> Grosh, M and J. Munoz(1996), A Manual for Planning and Implementing Living Standards

Measurement Study Survey, LSMS Working Paper No. 120, The World Bank, Table 2.1.

<sup>٤</sup> FAFO(1993), Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem: A Survey of

Living Conditions.

<sup>٥</sup> راجع المبحث جيم في الفصل الرابع



في العراق<sup>٦</sup>. كما واستخدمت بيانات شروط تلقي المعونات المتعلقة بالفقر لتقدير خط الفقر ونسبه الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>٧</sup>.

أما بالنسبة لبيانات المسوحات النوعية فإن استخدامها لأغراض دراسة الفقر في الدول العربية هو على نطاق ضيق جداً ويكاد ينحصر ضمن البحوث والرسائل الأكاديمية الفردية. والدولة العربية الوحيدة، حسب علم الكاتب، التي نفذت فيها مسح نوعية ذات نطاق واسع باستخدام المنهجيات الحديثة ووظفت بياناتها لأغراض دراسة الفقر هي لبنان. فقد طبقت طريقتا التقييمات الريفية السريعة والتقييمات الريفية بالمشاركة على ٥٠ قرية لأعداد دراسة تقييم الاحتياجات والقدرات السريعة لتقييم أوضاع الفقر والبنية التحتية الأساسية في المناطق الريفية اللبنانية<sup>٨</sup>. وقد استفادت هذه الدراسة من نتائج دراسة مؤسسة الحريري المنفذة خلال سنتي ١٩٨٦، ١٩٨٧ ودراسة مجلس الإنماء وإعادة الأعمار المنفذة خلال الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٤ واللتي تتضمنتا بيانات نوعية وكمية.

---

<sup>٦</sup> الكليدار (١٩٩١)، قياس مستوى المعيشة في العراق، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد في الجامعة المستنصرية، بغداد.

<sup>٧</sup> شعبان، رمضان وشامية البطمه (١٩٩٥)، أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

<sup>٨</sup> The Consultation and Research Institute (1995), Rapid Needs and Capacity, Beirut. Assessment Study

## الفصل الثالث أسلوب خط الفقر

### ألف - مقدمة

تعتمد منهجية هذا الأسلوب على تقسيم المجتمع المعني أولاً إلى فئتين، فئة الفقراء وفئة غير الفقراء، وذلك عن طريق ما يدعى بخط الفقر. ثم يتخذ خط الفقر كأساس لحساب عدد من المؤشرات، يتخصص كل واحد منها بقياس أحد أوجه الفقر كنسبة الفقراء وحجم الفجوة الداخلية الإجمالية التي تفصلهم عن خط الفقر ودرجة التفاوت في شدة فقرهم.

ويحدد خط الفقر تبعاً لتعريف المعتمد للفقر. فالفقر يمكن أن يعرف بالمعنى المطلق الذي لا يتغير بتغير المكان والزمان، وإذا استند إلى معيار الحد الأدنى المطلوب من مستويات الاستهلاك لسد الاحتياجات الأساسية. وعلى أساس ذلك يحدد ما يعرف بخط الفقر المطلق والذي يساوي إجمالي تكلفة سلة السلع المطلوبة لسد الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية. غير إن هناك مستويات نسبية مختلفة من الاحتياجات الأساسية وعند قياس خط الفقر المطلق الاعتيادي تدخل السلع الغذائية والسلع غير الغذائية الضرورية، وتشمل السلع الأساسية كالملابس والسكن والتعليم والصحة، ضمن الاحتياجات الأساسية. إما المستوى الأدنى للاحتياجات الأساسية فيعبر عنه بما يطلق عليه خط الفقر المدقع، وهو يساوي التكلفة الدنيا من السلع الغذائية الأساسية التي لا يمكن دونها البقاء على قيد الحياة إلا لفترة قصيرة.

ومقارنة بتعريف الفقر بالمعنى المطلق، يمكن تعريفه بالمعنى النسبي تبعاً للموقع النسبي للفرد أو للأسرة ضمن المجتمع المعني. وطبقاً لذلك، يحدد خط الفقر النسبي بنسبة معينة من الدخل المتوسط، كأن يحدد بنصف الدخل المتوسط أو بالحد الأعلى لدخل نسبة ١٠ في المائة من السكان الأدنى دخلاً. وبهذا فإن خط الفقر النسبي يتغير، بتغير الدخل من بلد لآخر أو من وقت لآخر بالنسبة لنفس البلد.

ويعد خط الفقر المطلق، وما يشتق منه من مؤشرات، هو الأنسب بالنسبة للدول المنخفضة الدخل، فتلك الدول تسعى إلى توفير الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للسكان. أما بالنسبة للدول المرتفعة الدخل فإن خط الفقر النسبي، وما يشتق منه من مؤشرات، هو الأنسب لها، لأن تلك الدول تمتلك عادة شبكات أمان مختلفة تضمن حصول كافة السكان تقريباً على الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية، ولهذا فإن مشكلة الفقر فيها هي مسألة عدالة التوزيع أكثر مما هي مسألة توفير الحد الأدنى المذكور. وعلى هذا، فإن خط الفقر المطلق هو المعمول به عادة بالنسبة للدول النامية في حين يلقي خط الفقر النسبي اهتماماً أكبر في الدول المتطورة.

ويمتاز خط الفقر المطلق بأنه يتيح إمكانية المقارنة بين الدول وبين الأزمنة المختلفة وذلك باعتباره يعتمد على معيار الاحتياجات الأساسية للإنسان التي يفترض ثباتها إلى حد ما من مكان لآخر أو من زمان لآخر. وخط الفقر النسبي لا يتيح نفس إمكانية المقارنة لأنه يعتمد على مستوى الدخل وكيفية توزيعه وهما عرضة للتغير بتغير المكان والزمان.

#### باء - تقدير خط الفقر

تعتمد كيفية تقدير خط الفقر على نوع ذلك الخط. ويمكن تقدير خط الفقر النسبي بسهولة نسبيا مقارنة بتقدير خط الفقر المطلق. فقيمة خط الفقر النسبي تعتمد على بيانات تتعلق بالدخل، كالدخل المتوسط أو الدخل الوسيط أو التوزيع النسبي للدخل، وهي بيانات تكون متوفرة عادة. وحساب خط الفقر النسبي من هذه البيانات يتم بعمليات جبرية بسيطة نسبيا. ففي المملكة المتحدة ولوكسمبورج، على سبيل المثال، يعتبر خط الفقر مساويا لنصف متوسط الدخل، وفي فرنسا يعتبر مساويا لنصف وسيط الدخل، وفي هولندا يعتبر مساويا للدخل الأدنى بموجب قانون المعونة العام<sup>٩</sup>.

أما خط الفقر المطلق، فيمكن أيضا تقديره بطرق بسيطة، ومنها بعض الطرق التي تعتمد على الأحكام الشخصية الاجتهادية. وكذلك يمكن تقديره على أساس بعض التشريعات كالحدا الأدنى للأجور وحدود الإعانات الاجتماعية والحد الأعلى للدخل المعفى من ضريبة الدخل. إلا إن تلك الطرق ليست مبنية على أسس موضوعية محددة وإنما تعتمد على اجتهادات الأفراد والمشرعين وعلى عوامل خارجية لا صلة لها بوضع الفقر<sup>١٠</sup>.

ويقدر خط الفقر المطلق عادة عن طريق تطبيق تعريفه، فتعتبر قيمته مساوية وإجمالي تكلفة سلة السلع الضرورية لسد الاحتياجات الاستهلاكية. وتحدد تكلفة الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية بالنسبة للمواد الغذائية وفقا لحاجة الجسم البيولوجية من الوحدات الحرارية، وربما من عناصر تغذية أخرى كالبروتينين. وتعتمد تلك الحاجة على العمر ونوع الجنس ومقدار النشاط الذي يمارسه الفرد ووزنه ودرجات حرارة بيئته وعوامل أخرى. وهناك جداول خاصة بالاحتياجات الغذائية الموصى بها (Recommended Dietary Allowances: RDA)<sup>١١</sup>.

---

<sup>٩</sup> AEROSTAT (1997) , Income Distribution and Poverty in EU12-1993, Seminar on Poverty Statistics.

<sup>١٠</sup> راجع المبحث ألف والمبحث باء في الفصل الخامس.

<sup>١١</sup> James, W. And Scofield(1990), Human Energy Requirements, A Manual for Planners and Nutritionists.

أما بالنسبة إلى تكلفة الاحتياجات الأساسية غير الغذائية، فنقدر على أساس تكلفة الاحتياجات من المواد الأساسية الغذائية عن طريق استخدام نتائج مسوحات الأسرة التي تحدد العلاقة النسبية بين الإنفاق على المواد الغذائية والإنفاق على السلع غير الغذائية.

وهناك طريقتان رئيسيتان لتطبيق هذا الأسلوب تختلفان في كيفية تحديدهما للمواد الغذائية. الطريقة الأولى، طريقة النمط الغذائي المقترح، تقوم على تحديد سلة من المواد الغذائية التي توفر تغذية متوازنة بأدنى تكلفة. ومكونات تلك السلة يحددها عادة مختصون بالتغذية وذلك بما يتلاءم والعادات الغذائية في المجتمع المعني. وتحسب تكلفة تلك السلة على أساس أدنى الأسعار. وبعد ذلك يقدر خط الفقر باعتباره يساوي تكلفة سلة المواد الغذائية مضروبة في مقلوب نسبة الإنفاق على المواد الغذائية إلى إجمالي الإنفاق الاستهلاكي. وتتخذ نسبة الإنفاق المذكورة إما وفق ما تشير إليه بيانات الأسر كافة أو وفق ما تشر إليه بيانات فئة الأسر التي يقارب متوسط إنفاقها على المواد الغذائية التكلفة المحسوبة لسلة المواد الغذائية. وبناء عليه، يتطلب تقدير خط الفقر وفق هذه الطريقة تحديد مكونات السلة المقترحة وتوفير بيانات الأسعار الدنيا لتلك المكونات ومعرفة نسبة الإنفاق على المواد الغذائية إلى إجمالي إنفاق الأسرة الاستهلاكي.

والطريقة الرئيسية الثابتة، طريقة النمط الغذائي الفعلي، تقوم على حساب متوسط حصة الفرد الإجمالية من الوحدات الحرارية في كل فئة من فئات الأسر الإنفاقية تبعاً لمتوسط كمية استهلاكها من المواد الغذائية، وأحدد الفئة الإنفاقية التي يكون ذلك المتوسط لها هو الأقرب إلى متوسط احتياجات الفرد من الوحدات. وباستخدام الاستكمال الخطي يحسب الإنفاق الإجمالي المقابل لمتوسط احتياجات الفرد من الوحدات الحرارية ويعتبر هو خط الفقر المطلق.

وبناء على هذا، يتطلب تطبيق هذه الطريقة بيانات تفصيلية عن حصة الفرد من كميات وقيم السلع الغذائية الرئيسية وإجمالي قيمة أنفاقه الاستهلاكي في كل فئة دخلية وكما هو مبين في الجدول ١. ويشترط أن تتضمن الكميات والقيم كافة المواد الغذائية الرئيسية المستهلكة، سواء أكانت مشترة أو حصلت عليها الأسرة بطرق أخرى كالإنتاج الذاتي أو كمساعدات أو هدايا. كما يشترط أن يكون عدد الفئات الإنفاقية الدنيا كافياً لحساب خط الفقر ولحساب مؤشرات الفقر الأخرى. وعليه، ينبغي تحديد تلك الفئات بحيث لا يقل عدد ما يقع منها تحت خط الفقر عن أربع أو خمس فئات. بعبارة أخرى، ينبغي تحديد حدود تلك لفئات بحيث تتراوح نسبة الأسر الواقعة ضمن كل واحدة منها ما بين ١ في المائة و ١٠ في المائة من إجمالي الأسر وحسب النسبة المتوقعة للأسر الفقيرة.

وتتميز طريقة النمط الغذائي الفعلي، مقارنة بطريقة النمط الغذائي المقترح، في أن خط الفقر في الطريقة الأولى يقدر على أساس بيانات الاستهلاك الفعلي من المواد الغذائية وليس على أساس سلة المواد الغذائية التي يحددها المختصون وفق اعتبارات غذائية في الغالب. كما إن تكلفة المواد الغذائية تحسب في الطريقة الأولى وفق الأسعار الفعلية التي تدفعها الأسر عند خط الفقر وليس

وفق أدنى الأسعار لكل مادة غذائية، كما في طريقة النمط الغذائي المقترح. وهذا أكثر توافقاً مع الواقع، إذ إن تباين الأسعار من منطقة إلى أخرى لا يسمح لنفس الأسرة بشراء كافة المواد الغذائية الضرورية بأدنى الأسعار لها في البلد المعني.

#### جيم - خط الفقر في التطبيق

تعرض عملية تقدير خط الفقر في التطبيق العملي العديد من التساؤلات والإشكاليات التي ينبغي التعامل معها بموضوعية ودقة، أهمها:

١- تباين حجم و تركيبة الأسر: يقاس خط الفقر عادة على مستوى الأسرة الواحدة وذلك لأن جزءاً مهماً من الدخل و الاستهلاك والإنفاق يحصل على مستوى الأسرة بأكملها وليس على مستوى كل فرد فيها. إلا إن الأسر تختلف اختلافاً بيناً في عدد أفرادها وفي تركيبها من حيث العمر و نوع الجنس. ويعني ذلك إنها تختلف في نوعيات وكميات السلع الاستهلاكية المطلوبة لسد احتياجاتها الأساسية، و بالتالي في خط الفقر. بل إن خط الفقر لذات الأسرة يتغير بتغير حجمها و تركيبها.

ولأخذ حجم و تركيب الأسرة بنظر الاعتبار تقدر خطوط فقر متعددة، كل واحد منها يختص بنوع معين من الأسر. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يحسب ٤٨ خط فقر بحسب حجم الأسرة وعدد الأطفال دون ١٨ سنة فيها<sup>١٢</sup>. كما يمكن أخذ ذلك بنظر الاعتبار عن طريق حساب خط فقر واحد لأسرة نموذجية من حيث الحجم و التركيبة ثم تعديل ذلك الخط للأخذ بالاعتبار الاختلافات عن تلك الأسرة. وبسط طريقة لذلك هو أن يحسب خط الفقر بالنسبة للفرد الواحد، بقسمة خط فقر الأسرة النموذجية على حجمها، ثم يضرب ذلك الخط في حجم الأسرة. ولأخذ بالاعتبار تركيبة الأسرة، إضافة إلى حجمها، تتم عملية التقسيم والضرب على أساس عدد الوحدات الاستهلاكية للأسرة وليس حجمها. وبحسب عدد الوحدات الاستهلاكية بالنسبة لأسرة معينة عادة باعتبار إن رب الأسرة يساوي وحدة استهلاكية واحدة، وكل فرد من أفرادها الآخرين يساوي جزءاً من الوحدة الاستهلاكية تبعاً لمستوى استهلاك الأفراد ضمن فئة عمره ونوع جنسه.

---

<sup>١٢</sup> Bureau of the Census(1992), Poverty in the United States: 1991, US Department of Commerce, Table A-3.

الجدول ١ - البيانات المطلوبة لحساب خط الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر

الفئات الإنفاقية كافة	الفئة الإنفاقية (وحدة عملة/ سنة/ أسرة)					المادة الغذائية
	١٤ من أقل	١٤ إلى أقل من ٢٤	٢٤ إلى أقل من ٣٤	٣٤ من أقل	٣٤ أو أكثر	
حصة الفرد من السلع الغذائية الرئيسية						
						الحبوب و منتجاتها طحين كمية (كغم) قيمة خبز كمية (رغيف) قيمة أرز كمية (كغم) قيمة
						مجموع قيمة الحبوب ومنتجاتها
						البقوليات فول كمية (كغم) قيمة فاصوليا كمية (كغم) قيمة
						مجموع قيمة البقوليات
						الخضروات الفواكه
						مجموع قيمة المواد الغذائية
						إجمالي الإنفاق الاستهلاكي
						عدد أو نسبة الأفراد
						عدد أو نسبة الأسر

\* ١٤، ٢٤، ٣٤، ... ع تمثل قيمة الحد الأعلى لإناق الأسرة في الفئة الإنفاقية الأولى والثانية .... إلى الفئة الإنفاقية الأخيرة.

٢- **اختلاف الاحتياجات الأساسية للأسر:** تضطر بعض الأسر إلى الإنفاق على احتياجات أساسية خاصة لا تنطبق على الأسر عموماً. وتتولد بعض تلك الاحتياجات، على سبيل المثال، جراء العمل ومنها متطلبات العناية بالأطفال خلال ساعات عمل ربة الأسرة وكلفة المواصلات الإضافية للوصول إلى موقع العمل. ومن ناحية أخرى، تحصل فئات معينة من الأسر على بعض احتياجاتها الأساسية بشكل مجاني أو مدعوم وفق برامج خاصة، مما يخفض من إنفاقها على تلك الاحتياجات. ولابد، بالطبع، من تعديل خط الفقر وفقاً لهذه الاختلافات بإضافة كلفة الاحتياجات الأساسية الخاصة وطرح مقدار الانخفاض في كلفة الاحتياجات الأساسية المقدمة للأسرة بشكل مجاني أو مدعوم<sup>١٣</sup>؛

٣- **المقارنات الدولية:** لا يمكن إجراء المقارنات المباشرة بين خطوط الفقر للدول المختلفة لأنها محسوبة بالعملة المحلية. ولا تصلح أسعار الصرف السائدة للعملة لتوحيد تلك الخطوط في عملة واحدة لأن تلك الأسعار لا تعبر بالضرورة عن القوة الشرائية الحقيقية للعملة المحلية نظراً لتأثرها بعوامل مختلفة اقتصادية وسياسية ومؤسسية. وعليه، يستخدم ما يدعى بمعاملات القوة الشرائية المكافئة ( Purchasing Power Parity: PPP ) لتوحيد خطوط الفقر في عملة واحدة، هي الدولار في الغالب؛ وتقدر قيم هذه المعاملات عادة وفقاً لتكلفة سلة من السلع والخدمات في إطار الحسابات القومية. وقد اقترحت طريقة جديدة لحساب هذه المعاملات قد تكون أكثر ملاءمة لأغراض مقارنة خطوط الفقر دولياً لأنها محسوبة وفقاً لتكلفة الوحدة الحرارية الواحدة عند خط الفقر<sup>١٤</sup>؛

٤- **الاختلافات الإقليمية:** تختلف تكلفة سلة السلع المطلوبة لسد الاحتياجات الأساسية من منطقة جغرافية لأخرى أو ما بين الحضر والريف داخل نفس الدولة. ويرجع ذلك إلى اختلاف نمط الاستهلاك، بسبب اختلاف توفر السلع والعادات الاستهلاكية، من جهة، وإلى تباين الأسعار، من جهة أخرى. وللتعامل مع هذه المسألة يتم عادة حساب خط فقر وطني على مستوى الدولة، ومنه تحسب خطوط الفقر الإقليمية عن طريق تعديلها بالأرقام القياسية لأسعار المستهلك الإقليمية التي يتخذ المعدل العام الوطني كأساس لها؛

٥- **التغيرات الزمنية:** يحسب خط الفقر عادة خلال فترات متباعدة نسبياً تبعاً لتوفر البيانات والمتطلبات الأخرى لحسابها. إلا أنه تطرأ تغيرات على خط الفقر ما بين تلك الفترات بسبب تغير الأسعار وتركيب الاستهلاك وتغيرات أخرى تؤثر على إنفاق الأسرة. ويدخل ضمن التغيرات الأخيرة التغيرات الحاصلة في مقدار الدعم الذي تحصل عليه الأسرة بشكل سلع وخدمات مجانية أو مدعومة. فبرامج التصحيح الهيكلي، على سبيل المثال، تقضي بتقليص ما يقدم للأسر من خدمات عامة،

<sup>١٣</sup> راجع على سبيل المثال، التقرير الآتي الذي أعدته لجنة في الولايات المتحدة ( ويقع في حوالي ٥٠٠ صفحة): Citro, C. And R. Michael, ed (1995) Measuring Poverty: A New Approach, National Academy Press, Washington.

<sup>١٤</sup> باقر (١٩٩٦)، مصدر سابق، ص ٧١-٧٤.

كخدمات الصحة والتعليم، ومن دعم لأسعار السلع. الأمر الذي يضيف على الأسرة تكاليف إضافية كانت تتحملها الدولة سابقا.

وإذا كانت التغيرات الذخمة عن عوامل أخرى، من غير الأسعار، مهمة فيمكن أخذها بالاعتبار عن طريق إجراء تعديلات تقريبية تعبر عن آثار تلك العوامل.

يتضح مما سبق، إن تقرير خط الفقر المطلق أمر محفوف بالعديد من الإشكاليات وعمليات التقريب. الأمر الذي يتطلب معرفة مواصفات أي خط فقر قبل التعامل معه. فقد يتم الحصول على تقديرات مختلفة تماما لحجم الفقر تبعا لنوع خط الفقر المستخدم. وعلى سبيل المثال، قدر البنك الدولي نسبة الفقر في المغرب سنة ١٩٩١ بأنها ١٦ في المائة في إحدى وثائقه<sup>١٥</sup>، في حين قدر البنك نفسه تلك النسبة بأنها ما بين ١٣ و ١٤ في المائة خلال ١٩٩٠/١٩٩١ في وثيقة أخرى<sup>١٦</sup>. ويرجع هذا الفرق الكبير بين التقديرين إلى اختلاف تعريف خط الفقر ومصدر البيانات فيهما.

وبناء عليه، قد يكون من الأفضل التعامل مع خطوط فقر متعددة بديلة بحسب اختلاف الأهداف والظروف، بدلا من خط فقر واحد. فوفقا لإحدى وثائق البنك الدولي:

" يعتمد عدد الأفراد الفقراء على اختيار خط الفقر: كلما ارتفع خط الفقر، كلما عرف عدد أكبر من الأفراد بأنهم فقراء. فخط الفقر المبني على إنفاق الفرد البالغ دولارا أمريكيا واحد في اليوم بحسب القوة الشرائية المكافئة لسنة ١٩٨٥ هو المعمول به لأغراض المقارنات الدولية للفقر، إلا أن الدول المختلفة تستخدم خطوط فقر مختلفة. ووفقا لخط الفقر البالغ ٥٠ دولارا في الشهر، والذي يساوي تقريبا معدل خطوط الفقر المختلفة المستخدمة في تقييمات افقر لمجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يكون عدد الفقراء أكبر بكثير فيبلغ حوالي ٤٠ مليون أو ٢٠ في المائة من إجمالي سكان تلك المجموعة ( بالمقارنة مع ١١ مليون أو ٦ في المائة في حالة خط الفقر البالغ دولارا واحدا يوميا للفرد )<sup>١٧</sup>.

---

<sup>١٥</sup> World Bank (1995), Claiming the Future, P. 58

World Bank (1994), Kingdom of Morocco : Poverty, Adjustment, and Growth, Vol. I, P.4.

<sup>١٦</sup> Eeghen, W (1995), Poverty in the Middle East and North Africa, P.5



## دال - مؤشرات الفقر

يستخدم خط الفقر للتمييز ما بين الفقراء وغير الفقراء. ويقاس هذا الخط بالعملية المحلية وبالأسعار المعتمدة. ولذلك، فهو لا يصلح لأغراض المقارنة المباشرة بين الدول ذات العملات المحلية المختلفة ولا بين الفترات الزمنية ذات المستويات السعرية المتباينة أو التي تختلف فيها الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية. كما إن هذا الخط لا يعكس مدى جسامته مشكلة الفقر من حيث عدد الفقراء أو من حيث الفجوة التي تفصلهم عن خط الفقر ودرجة التفاوت في شدة فقرهم. غير أنه يمكن اعتماد خط الفقر كأساس لاستخلاص العديد من المؤشرات القابلة للمقارنة بين مختلف الحالات، وبضمنها بين الدول والفترات، والتي تعكس أوجها مختلفة لمشكلة الفقر.

وقبل عرض هذه المؤشرات لا بد من الإشارة إلى أن تمييز الفقراء باعتبارهم أولئك الذين تقل دخولهم، أو إجمالي إنفاقهم، عن خط الفقر أمر تعترضه بعض الإشكاليات. فمن الناحية العملية تواجه عملية حساب الدخل أو إجمالي الإنفاق مشاكل معروفة بعضها ناجم عن كثرة عدد مكونات الدخل أو الإنفاق وصعوبة تقدير البعض منها، والبعض الآخر يعود إلى ميل بعض الأفراد أو الأسر إلى إعطاء بيانات غير دقيقة خشية استخدامها لأغراض الضريبية أو لعوامل اجتماعية أو لأسباب أخرى.

ومن الناحية النظرية، هنالك اشكالان رئيسيان. الأول هو أن خط الفقر يحسب عادة على مستوى الأسرة لأن جزءا مهما من دخل وإنفاق واستهلاك أفراد الأسرة يحصل على مستوى الأسرة بأكملها، ولا يمكن توزيعه إحصائيا على مستوى كل فرد من أفرادها. وفي التطبيق، تعد الأسرة بأكملها فقيرة إذا كان دخلها أو إنفاقها دون خط الفقر. غير أن ذلك أمر غير دقيق نظريا. فبسبب تباين أفراد الأسرة الواحدة في مستويات استهلاكهم، قد يحصل بعضهم، كـرب الأسرة والحاصلين على دخل فيها، على مستوى استهلاك أعلى من خط الفقر، في الوقت الذي يعاني فيه أفراد آخرون في الأسرة ذاتها، كالنساء، من انخفاض مستوى استهلاكهم دون خط الفقر. وبهذا لا يقع جميع أفراد الأسرة على نفس الجانب من خط الفقر.

والإشكال الرئيسي الثاني هو: هل يمكن حقا اعتبار الأسرة غير فقيرة إن وقعت فوق خط الفقر؟ ألا يجوز أن يكون موقعها الطبيعي تحت خط الفقر ولكنها تحملت تضحية كبيرة في سبيل تجاوز خط الفقر؟ فهل يمكن اعتبار أولئك الذين يلجئون، في سبيل البقاء فوق خط الفقر، إلى حرمان أنفسهم من الأطفال أو إلى العيش في أوضاع غير مقبولة، صحيا أو أمنيا أو اجتماعيا أو أخلاقيا، أو بعيدين عن أسرهم أو أنهم يعملون ساعات طويلة بأعمال شاقة أو يؤجلون زواجهم لسنوات...، هل يمكن اعتبار هؤلاء غير فقراء حتى وإن كانوا فوق خط الفقر؟

(أ) نسبة الفقر (Headcount Index): ويقاس هذا المؤشر الأهمية النسبية للفقراء في المجتمع. وهو يقاس إما على مستوى الأفراد أو على مستوى الأسر وكآلاتي:

$$\text{نسبة السكان الفقراء} = \frac{\text{عدد الافراد تحت خط الفقر}}{\text{مجموع عدد السكان}} \times 100$$

$$\text{نسبة الأسر الفقيرة} = \frac{\text{عدد الأسر تحت خط الفقر}}{\text{مجموع عدد الأسر}} \times 100$$

(ب) فجوة الفقر (Poverty Gap): يقاس هذا المؤشر حجم الفجوة الموجودة بين دخول الفقراء. ويمكن حسابه بشكل مطلق بالوحدات النقدية باعتباره يساوي إجمالي المبلغ المطلوب لرفع مستويات استهلاك الفقراء كافة إلى مستوى خط الفقر. إلا انه لأغراض المقارنة، يفضل حسابه كنسبة مئوية من القيمة الكلية لاستهلاك كافة السكان عندما يكون مستوى استهلاك كل منهم مساويا لخط الفقر. ولو افترضنا أن عدد الفقراء هو  $q$  وأن مستويات استهلاكهم هي:  $Y_1$  و  $Y_2$  و ..... و  $Y_q$  فإنه يمكن حساب فجوة الفقر حسب المعادلة التالية:

$$PG = \frac{\sum_{i=1}^q (Z - Y_i)}{NZ} \times 100$$

حيث إن  $Z$  تمثل خط الفقر و  $N$  عدد السكان الإجمالي.

(ج) شدة الفقر (Severity of Poverty): يعكس هذا المؤشر، إضافة إلى فجوة الفقر، مدى التفاوت الموجود بين الفقراء. ويمكن حسابه باعتباره يساوي الوسط الحسابي لمجموع مربعات فجوات الفقر النسبية للفقراء كافة، وحسب المعادلة التالية:

$$PS = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{Z - Y_i}{Z} \right)^2 \times 100$$

ويمكن فصل هذا المؤشر إلى جزأين: الأول يعبر عن فجوة الفقر. والثاني عن درجة التفاوت بين الفقراء.

ويتطلب حساب نسبة الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر، إضافة إلى خط الفقر، توفر بيانات عن إجمالي الإنفاق الاستهلاكي للفرد في كل فئة انفاقية (السطر الثالث قبل الأخير في الجدول ١) وكذلك

عدد الأفراد (أو الأسر) ضمن كل فئة من تلك الفئات (السطر قبل الأخير أو السطر الأخير في الجدول ١).

#### هـ- تطبيق أسلوب خط الفقر

يعد أسلوب خط الفقر هو الأسلوب الأكثر تطبيقاً لقياس الفقر، وهو الأسلوب المعتمد من قبل البنك الدولي ومن قبل معظم الدول لأغراض وضع البرنامج والسياسات التي ترمي إلى الحد من توسع الفقر أو تخفيفه أو معالجة آثاره.

وطبق أسلوب خط الفقر بالنسبة لمعظم الدول العربية. ويبين الجدول ٢ نسبة الفقر لتلك الدول وفقاً لهذا الأسلوب. وجاء التطبيق في الدول العربية بشكل رئيسي من قبل باحثين مستقلين وبشكل منفرد مما نتج عنه تقديرات متباينة. ومن الدول العربية التي طبق فيها أسلوب خط الفقر من قبل باحثين مستقلين مصر والعراق والبحرين والأردن ولبنان<sup>١٨</sup> وفلسطين وبعض دول شمال أفريقيا. كما طبق هذا الأسلوب من قبل البنك الدولي ضمن تقاريره، المعدة لأغراض تطبيق برامج الإصلاح الهيكلي، في كل من مصر والأردن واليمن والمغرب وتونس.

والدولة العربية الوحيدة التي عملت على قياس خط الفقر ونسبة الفقراء بتكليف رسمي واعتمدته في وضع وتطبيق بعض السياسات هي الأردن. فقد شكلت عام ١٩٨٧ لجنة فنية برئاسة وزير التنمية الاجتماعية عملت على إعداد دراسة عن الفقر في الأردن<sup>١٩</sup>. وشكلت لجنة أخرى سنة ١٩٩٣، برئاسة وزير التنمية الاجتماعية أيضاً، فأعدت دراسة حديثة عن الفقر في الأردن<sup>٢٠</sup>.

ومن المعلوم إن جميع الدول العربية تقريباً تجري مسوحات إنفاق ودخل الأسرة. إلا أنه لا يمكن الاستفادة من نتائج هذه المسوحات لحساب مؤشرات الفقر بأسلوب خط الفقر بالنسبة إلى معظم تلك الدول. ويرجع ذلك إلى جملة أسباب من أهمها: قدم فترات تنفيذ بعض تلك المسوحات وعدم إتاحة نتائج البعض الآخر منها. وفي الغالب، يعد السبب الأهم الذي يمنع أو يحد من إمكانية الاستفادة من تلك النتائج، هو عدم تبويبها أو نشرها بما يتوافق ومتطلبات تقدير مؤشرات الفقر. فالهدف الأساسي لمعظم مسوحات إنفاق ودخل الأسرة في تلك الدول هو توفير البيانات المطلوبة لتركيب الأرقام القياسية لأسعار المستهلك. ويعني ذلك توفير متوسطات الإنفاق على السلع الاستهلاكية المهمة لغرض تحديد السلع التي تدخل في حساب الرقم القياسي المذكور وتقدير أوزانها. وهناك العديد من الدول العربية التي تضع من ضمن أهداف مسوحات الإنفاق والدخل فيها حساب مرونة الطلب على

<sup>١٨</sup> راجع مثلاً باقر (١٩٩٦)، مصدر سابق.

<sup>١٩</sup> الصقور، محمد (١٩٨٩)، دراسة جيوب الفقر في المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التنمية الاجتماعية، عمان.

<sup>٢٠</sup> المملكة الأردنية الهاشمية (١٩٩٣)، تقرير دراسة الفقر؟ الواقع والخصائص، عمان.

السلع أو المجموعات السلعية المهمة. وتقوم تلك الدول عادة بإعداد ونشر بيانات الإنفاق لمجموعات الإنفاق السلعية حسب الفئات الإنفاقية. إلا أن الفئات الإنفاقية الدنيا لا تحدد في كثير من الأحيان بدرجة كافية من التفصيل بحيث يكون عدد تلك الفئات تحت خط الفقر كافياً.

## الجدول ٢- نسبة الفقر في الدول العربية بأسلوب خط الفقر

الدولة	السنة	نسبة الفقر
الجزائر	١٩٨٥	١١
البحرين	١٩٩٢	١٥
مصر	١٩٩٢	٢٢
العراق	١٩٩٢	٤٥
الأردن	١٩٩٢	٢٣
الكويت	١٩٩٢	١١
لبنان	١٩٩٢	١٩
المغرب	١٩٩١/٩٠	١٥
عمان	١٩٩٢	١٧
فلسطين	١٩٩٦	٢٥
قطر	١٩٩٢	١١
المملكة العربية السعودية	١٩٩٢	٢١
الجمهورية العربية السورية	١٩٩٢	٢٢
تونس	١٩٩٠	١٤
الإمارات العربية المتحدة	١٩٩٢	٣
اليمن	١٩٩٢	٤٧

المصدر:

الجزائر: وفق خط الفقر ٥٠ دولاراً شهرياً للفرد وكما ورد في

Eeghen, W. (1995), Poverty in the Middle East and North Africa, World Bank, P. 7.

دول غربي آسيا باستثناء فلسطين: باقر، محمد حسين (١٩٩٦)، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي

آسيا، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ص. ٦٧.

المغرب: World Bank (1994), Kingdom of Morocco, Poverty, Adjustment, and Growth, Vol. I, p. 4.

فلسطين: هلال جميل (١٩٩٦)، الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة: محاولة أولية لتقدير حجمه والتعرف على خصائصه

ومحدداته، سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٧)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ص. ٣٩.

تونس: World Bank (1995), Republic of Tunisia Poverty Alleviation: Preserving Progress While

Preparing for the Future, Report No. 13993-TUN, Annex B.2, P.10.

## الفصل الرابع أسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة

### ألف- مقدمة

تصنف الأسرة بموجب هذا الأسلوب بأنها فقيرة إذا كانت واحدة أو أكثر من الحاجات الأساسية لها غير مشبعة. ولتطبيقه، تحدد أولاً الحاجات الأساسية للأسرة ووسائل إشباع تلك الحاجات. وتمثل درجة إشباع كل حاجة أساسية بمؤشر واحد أو أكثر. ثم تحدد لكل مؤشر قيمة دنيا، تدعى عتبة الحرمان، تعتبر دونها الحاجة الأساسية التي يمثلها المؤشر غير مشبعة. وتصنف الأسرة بأنها فقيرة إذا وقعت في واحدة أو في عدد من الحاجات الأساسية دون عتبة الحرمان.

ومن الأسباب الرئيسية للعمل بهذا الأسلوب، إمكانية تطبيقه باستخدام بيانات التعداد السكاني للحصول على خرائط للفقر تبين نسب الفقر التفصيلية على مستوى المناطق الجغرافية. ودمج نتائج هذا الأسلوب مع المعلومات المتاحة ضمن أنظمة المعلومات الجغرافية (Geographic Information Systems: GIS) تتوفر للسلطات المحلية قاعدة معلومات مفيدة جداً لأغراض تحديد التخصيصات المالية ووضع السياسات الاجتماعية.

وبالطبع فإن استخدام بيانات التعداد السكاني وأن كان يتيح إمكانية حساب نسب الفقر بلأعلى درجة ممكنة من التفصيل الجغرافي، ألا إن ذلك يعني الاختصار على شمول مجموعة الحاجات الأساسية التي يغطيها التعداد السكاني فقط وليس شمول كافة الحاجات الأساسية كما هو عليه الحال، ضمناً على الأقل، في أسلوب خط الفقر. فمن الملاحظ أن هنالك تركيزاً على شمول المؤشرات المتعلقة بالسكن والتعليم لأنها الأكثر تغطية في تعدادات السكان. ولما كانت تعدادات السكان تتفد بشكل دوري ومنتظم عادة، مره كل عشرة سنوات في الغالب، يمكن أعداد خارطة فقر تفصيلية بأسلوب الحاجات الأساسية بشكل دوري. أما بالنسبة إلى السنوات الفاصلة بين تعدادات السكان فيمكن تطبيق الأسلوب باستخدام بيانات مسوحات الأسرة. وتتيح تلك المسوحات إمكانات تطبيق أسلوب خط الفقر أيضاً مما يجعل بالإمكان المقارنة والجمع بين نتائج الأسلوبين.

فقد طبق هذا الأسلوب في عدد من دول أمريكا اللاتينية لتقدير نسبة الفقر ولتحديد ملامح الفقر. وأهم المؤشرات التي اعتمدت لتطبيقه فيها هي مؤشرات نوعية مواد بناء المسكن وتوفير الخدمات الأساسية، كالمياه والصرف الصحي، والتحاق الأطفال بالمدارس الابتدائية ومؤشر يعكس إمكانات الأسرة لتوليد الدخل بحسب من خلال معدل الإعالة (عدد أفراد الأسرة مقسوماً على عدد الحاصلين على دخل فيها) والمستوى التعليمي لرب الأسرة.

فقد طبق هذا الأسلوب في المكسيك على أساس اعتماد المؤشرات الآتية لتحديد الفقراء<sup>٢١</sup>:

(أ) السكن غير مأمون: تنطبق على مواد البناء للمسكن إحدى الخصائص التالية: الجدران من الكرتون، مواد النفايات، الخيزران، النخيل، الطين، أو من القصب والطين؛

(ب) فقدان الخدمات، الأساسية في المسكن: المسكن غير مجهز بالكهرباء أو بمياه المواسير أو بالتصريف الصحي أو ليس فيه حمام خاص بالأسرة؛

(ج) الاكتظاظ: متوسط عدد الأفراد لكل غرفة نوم يزيد عن ٣؛

(د) عدم متابعة الدراسة: يوجد ضمن الأسرة فرد يبلغ من العمر ما بين ٧ و ١٤ سنة لا يتابع دراسته وليس حاصلًا على الشهادة الابتدائية؛

(هـ) القدرة الاقتصادية للأسرة: نسبة عدد أفراد الأسرة إلى عدد الناشطين اقتصاديًا فيها تزيد عن ٤ ورب الأسرة أمي أو لم يكمل سنوات تعليمه الابتدائي.

وصنفت الأسر وفقًا لذلك إلى ثلاث فئات. فاعتبرت الأسرة فقيرة جدًا إذا كان عدد الحاجات الأساسية غير المشبعة لها ضمن الحاجات الخمسة أعلاه يبلغ ثلاثة أو أكثر. واعتبرت الأسرة فقيرة إذا كان عدد الحاجات الأساسية غير المشبعة لها واحدة أو اثنتان ضمن الحاجات الخمس أعلاه. واعتبرت أنها غير فقيرة إذا لم تكن أي من الحاجات الخمسة غير مشبعة.

أن مفهوم الفقر المتبع في أسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة يجمع ما بين الفقر المطلق والفقر النسبي. فاختيار الحاجات الأساسية يستند إلى معيار الحاجة الضرورية بالمعنى المطلق الذي لا يتغير بتغير المكان والزمان. أما تحديد عتبات المؤشرات فإنه أمر نسبي باعتبار أن الحد الأدنى المقبول لإشباع حاجة أساسية معينة قد يتغير من دولة لأخرى أو من وقت لآخر بالنسبة إلى نفس البلد.

وبرغم ما يتمتع به أسلوب الحاجات الأساسية من مزايا عديدة، من ضمنها سهولة تطبيقه وتوفير متطلباته من البيانات، فإن لهذا الأسلوب العديد من نقاط الضعف. فمن ناحية لا يستند هذا الأسلوب إلى أساس نظري واضح يربط بين الحاجات الأساسية ومفهوم الفقر. ومن ناحية ثانية، ليس

---

<sup>٢١</sup> CEPAL(1997), LA MEDICION DE LOS NIVELES DE VIDA DE LA POBLACION MEDIANTE LA APLICACION DE DIVERSAS METODOLOGIAS: LA EXPERIENCIA DE MEXICO, Seminar on Poverty Statistics, Santiago, Chile.

هنالك معيار موضوعي لتحديد الحاجات الأساسية من حيث عددها وتعريف كل واحد منها واختيار المؤشر المناسب لتمثيلها. وفي التطبيق العملي، تحدد هذه الأمور بشكل رئيسي تبعاً لنوع وطبيعة البيانات المتاحة. وبالطبع كلما تم اختيار عدد أكبر من المؤشرات كلما ارتفعت نسبة السكان الذين يعانون من عدم إشباع واحدة أو أكثر من الحاجات الأساسية، وبالتالي كلما ارتفعت النسبة المقدرة للفقراء. وأخيراً، فإن هذا الأسلوب، بصيغته الحالية، يعامل كل حاجة أساسية وكأن أهميتها النسبية تتناسب مع عدد المؤشرات المختارة لتمثيلها، وهو أمر قد لا يطابق الواقع لأن توفر البيانات عن حاجة أساسية لا يتناسب بالضرورة مع أهميتها النسبية<sup>٢٢</sup>.

#### باء- أسلوب الحاجات الأساسية بالمقارنة مع أسلوب خط الفقر

أن أسلوب الحاجات الأساسية هو أسلوب مباشر لاعتماده على الملاحظة المباشرة لواقع إشباع الحاجات الأساسية الرئيسية. أما أسلوب خط الفقر فهو أسلوب غير مباشر إذ تحدد الأسر الفقيرة فيه على أساس معيار القدرة الدخلية التي تؤهلها لإشباع حاجاتها الضرورية. غير أن توفر تلك القدرة الدخلية لدى الأسرة، حتى في حالة توفر الحاجات الأساسية التي لا تعتمد على دخلها وبضمنها خدمات البنية التحتية، لا يعني بالضرورة أنها فعلاً تشبع تلك الحاجات. فقد توجه الأسرة جزءاً مهماً من دخلها للادخار أو للإنفاق على سلع وخدمات غير أساسية بما فيه الإنفاق الذي يتسبب في تخفيض رفاهية الأسرة كالإنفاق على المخدرات والقمار والتدخين.

وفي الواقع لا يمثل الأسلوبان طريقتين مختلفتين لوصف نفس الظاهرة. وإنما يعكس كل منهما الفقر من وجهة نظر مختلفة، وعليه فإنهما يكملان أحدهما الآخر. وبناء عليه اقترحت منهجية للجمع ما بين الأسلوبين عن طريق حساب ما يدعى بمقياس الفقر المتكامل (Integrated Poverty Measure)<sup>٢٣</sup>.

إن ذات الأسرة قد تصنف وفق أسلوب خط الفقر بشكل مختلف عن تصنيفها وفق أسلوب إشباع الحاجات الأساسية. فقد يكون دخل تلك الأسرة فوق خط الفقر إلا إنها محرومة من إشباع بعض الحاجات الأساسية لعدم توفر وسائل إشباع تلك الحاجات، كالمدارس ووسائل الصرف الصحي، في منطقة سكنها. كما قد يحصل العكس، فيقع دخل الأسرة دون خط الفقر رغم أن حاجاتها الأساسية مشبعة. وتنطبق هذه الحالة على الأسر التي واجهت انخفاضاً سريعاً في دخولها، بسبب

<sup>٢٢</sup> يمكن تجاوز نقطة الضعف هذه عن طريق حساب دليل إشباع الحاجات الأساسية، كما سيتم عرضه في المبحث جيم من هذا الفصل.

<sup>٢٣</sup> Boltvinik, J. (1994), "Poverty Measurement and Alternative Indicators of Development", in Poverty Monitoring An International Concern, UNICEF.

البطالة أو ظروف الحرب أو التضخم أو ما شابه، دون أن يؤدي ذلك إلى حرمانها من الحاجات الأساسية. وبناء على ذلك يمكن تصنيف الأسر إلى أربعة أنواع:

- **فقيرة فقرا مزمنًا:** الأسر التي تصنف فقيرة بموجب كلا الأسلوبين؛
- **فقيرة حديثًا:** الأسر الفقيرة وفقا لأسلوب خط الفقر إلا إنها ليست فقيرة بموجب أسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة،
- **فقيرة هيكلية:** الأسر الفقيرة وفقا لأسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة إلا أنها ليست فقيرة بموجب أسلوب خط الفقر،
- **غير فقيرة:** الأسر غير الفقيرة بموجب كلي الأسلوبين.

وفي مجال المقارنة الزمنية ما بين نسب الفقر، قد يعطي الأسلوبان نتائج مختلفة. بل انهما قد يعطيان نتائج متناقضة. فقد اظهر أسلوب خط الفقر ارتفاعا كبيرا في نسبة الفقر في بعض دول أمريكا اللاتينية في حين اظهر أسلوب الحاجات الأساسية انخفاض نسبة الفقر في تلك الدول. ويرجع ذلك إلى تردى الوضع الاجتماعي العام في تلك الدول، من جهة، وإلى الاستثمار في البنية التحتية لخدمات توفير المياه والصرف الصحي وغيرها فيها، من جهة ثانية<sup>٢٤</sup>.

ويختلف الأسلوبان أيدينا من حيث إمكانية توظيفهما لوضع سياسات التخفيف من الفقر. فأسلوب خط الفقر يعنى بالسلع الاستهلاكية التي يتم توفيرها بشكل رئيسي عن طريق الإنفاق الاستهلاكي للأسرة. وبذلك ينصب الاهتمام فيه على الدخل الجاري للأسرة باعتباره المحدد المباشر وشبه الكامل لذلك الإنفاق. وعلى هذا يستفاد من أسلوب خط الفقر لوضع السياسات ذات الصلة بالدخول كسياسات العمالة والأجور والأسعار والضرائب والإعانات الاجتماعية.

أما أسلوب الحاجات الأساسية فإنه يعنى بالحاجات الأساسية التي يتم توفيرها بشكل رئيسي عن طريق الإنفاق الحكومي وتراكم الاستثماري للأسرة. وعلى هذا يستفاد من هذا الأسلوب لوضع السياسات الكفيلة بتوفير البنية التحتية والخدمات والتسهيلات المتعلقة بالسكن والمياه المأمونة والصرف الصحي والتعليم والصحة والوسائل الأخرى لإشباع الحاجات الأساسية. بعبارة أخرى يمكن توظيف أسلوب خط الفقر بشكل رئيسي في وضع السياسات الاقتصادية في حين يمكن توظيف أسلوب الحاجات الأساسية في وضع السياسات الاجتماعية.

---

<sup>٢٤</sup> ECLAC(1997), Poverty Measurement: Present Status of Concepts and Methods, Seminar on Poverty Statistics, Santiago, Chile, p. 21



وإضافة إلى ما سبق يختلف أسلوبا خط الفقر والحاجات الأساسية في متطلباتهما من البيانات وفي ما يوفرانه من مؤشرات. فأسلوب خط الفقر يعتمد على بيانات الإنفاق والدخل، والتي تستقى عادة من مسوحات إنفاق ودخل الأسرة، في حين يعتمد أسلوب الحاجات الأساسية على البيانات المتعلقة بتوفر الحاجات الأساسية والتي تستقى عادة من مسوحات المعيشة وتعدادات السكان والمساكن.

ومن ناحية المؤشرات يوفر أسلوب خط الفقر مؤشرات لقياس فجوة الفقر الداخلية وشدة تفاوت الدخل بين الفقراء في حين يوفر أسلوب الحاجات الأساسية مؤشرات عن مدى ونوع الحرمان من الحاجات الأساسية.

#### جيم - دليل إشباع الحاجات الأساسية

تقوم طريقة الحاجات الأساسية المبينة أعلاه على حساب عدد الحاجات الأساسية غير المشبعة لغرض تصنيف الأسر على أساس ذلك إلى فئتين فقط هما فئة الأسر الفقيرة وفئة الأسر غير الفقيرة. إضافة إلى ذلك، تتيح هذه الطريقة إمكانية تصنيف فئة الأسر الفقيرة إلى عدد صغير من الفئات الفرعية كتصنيفها إلى أسر فقيرة فقرا مدقعا واسر فقيرة جدا واسر فقيرة. فهذه الطريقة مبسطة، ويأخذ مؤشر الحاجة الأساسية فيها حالتين فقط، مشبعة أو غير مشبعة، وتعامل كافة المؤشرات فيها على قدم المساواة دون ترجيح كل منها بوزن يعبر عن أهمية الحاجة الأساسية التي يمثلها.

وقد اقترحت طريقة مطورة لأسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة تقوم على حساب دليل لمدى إشباع جميع الحاجات الأساسية يساوي الوسط الحسابي المرجح لقيم المؤشرات. وبموجبها يأخذ كل مؤشر قيمة متعددة تعبر عن مستوى إشباع الحاجة الأساسية التي يمثلها وليس قيمتين فقط تعبران عما إذا كانت تلك الحاجة مشبعة أم لا. وتحدد قيم كل مؤشر بحيث إنها تنحصر ما بين صفر و ٢ وتكون مساوية لـ ١ عند عتبة الحرمان. فعلى سبيل المثال، قد تحدد قيمة مؤشر التدفئة بالنسبة إلى دولة نامية بحسب نوع التدفئة المستخدمة من قبل الأسر فيها كما في أدناه:

قيمة المؤشر	نوع التدفئة
٢	تدفئة مركزية
١.٥	تدفئة لامركزية بأجهزة كهربائية
١	وسائل تدفئة تعمل بالغاز أو الكاز أو ما شابه
٠.٥	وسائل تدفئة أولية بالخشب أو بالفحم أو ما شابه
صفر	لا توجد تدفئة

وتحدد قيم كل مؤشر وفق ظروف البيئة المحيطة أو التقاليد الاجتماعية والتطور الحضري والعوامل الأخرى ذات العلاقة. ففي حالة مؤشر التدفئة أعلاه، إذا كانت الدولة تتمتع بمستويات معيشية مرتفعة وتتبع شروطاً مشددة للسلامة والأمان يأخذ، المؤشر قيمة أقل من ١ بالنسبة للتدفئة بالغاز أو الكاز باعتبار أن تلك اوسيلة غير آمنة وتولد غازات غير صحية. وعلى هذا فإن تحديد قيم المؤشرات وفق هذه الطريقة ينطوي على درجة أعلى من الاجتهاد مقارنة بالطريقة المبسطة والتي يقتصر الاجتهاد فيها على تحديد عتبة الحرمان فقط. الأمر الذي يتطلب استمزاغ آراء الفقراء والمعنيين بالفقر لتحديد تلك القيم.

أما أوزان المؤشرات فينبغي أن تحدد بما يتناسب وأهمية الحاجات الأساسية التي تمثلها. وقد اقترحت عدة معايير لتحديد تلك الأوزان من أهمها أن يكون وزن المؤشر متناسباً مع:

(أ) نسبة السكان غير المحرومين من الحاجة الأساسية التي يمثلها ذلك المؤشر، فكلما كانت تلك النسبة أعلى كلما دلّ ذلك أن المجتمع يعطيها أولوية أعلى، كما يعني ذلك أن المحرومين يشعرون قدراً أعلى نسبياً من الحرمان مقارنة ببقية السكان؛

(ب) الكلفة النسبية لتحقيق الإشباع في الحاجة التي يمثلها المؤشر؛

(ج) الأهداف الاجتماعية الموضوعية حتى وإن لم تتحقق تلك الأهداف؛

(د) الرأي العام لمجتمع حول مدى أهمية الحاجة التي يمثلها المؤشر.

وطبق هذا الأسلوب في إعداد دراسة خارطة أحوال المعيشة في لبنان<sup>٢٥</sup>. واستخدمت لهذا الغرض نتائج مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن المنفذ خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦ والذي شمل حوالي ٦٤٥ ألف أسرة. ومن بين أسئلة استمارة المسح، والبالغ عددها ٧٧ سؤالاً، استخلص ١١ مؤشر قسمت إلى أربعة مجموعات تمثل الحاجات الأساسية لميدان السكن وميدان المياه والصرف الصحي وميدان التعليم وميادين أخرى. ويبين الجدول ٣ المؤشرات المختارة. ويلاحظ منه إن مجموعة ميادين أخرى تعبر إلى حد ما عن دخل الأسرة من خلال مؤشر ملكية السيارات الخصوصية ومؤشر معدل الإعالة ومؤشر المهنة الرئيسية لأفراد الأسرة العاملين. وحددت عتبة كلى مؤشر، ومن ثم سلم القيم المقابل لكل واحدة من حالات المؤشر بما يتوافق مع ظروف لبنان وقيمه وتقاليد الاجتماعية. ويبين العمود الأخير في الجدول حالات الحرمان، وهي الحالات التي تكون قيمة المؤشر فيها أقل من ١.

<sup>٢٥</sup> أعدت الدراسة بالتعاون ما بين وزارة الشؤون الاجتماعية اللبنانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (لبنان) من قبل فريق عمل برئاسة مدير عام وزارة التنمية الاجتماعية. وعمل الكاتب ضمن ذلك الفريق باعتباره الخبير الإحصائي.

ولعدم توفر بيانات يعتمد عليها لتحديد أوزان المؤشرات، اعتبرت مؤشرات كل ميدان متساوية في أوزانها. وتبعاً لذلك حسب دليل لكل واحد من الميادين بالنسبة إلى كل أسرة باعتباره يساوي الوسط الحسابي البسيط للقيم التي حصلت عليها الأسرة بالنسبة إلى مؤشرات ذلك الميدان. ويؤخذ المعدل الحسابي البسيط لأدلة الميدان الأربعة للأسرة حسب دليل مستوى المعيشة لها. وصنفت الأسر إلى خمس فئات بحسب قيمة دليل مستوى المعيشة لكل واحدة منها كآلاتي:

الأسر التي تقل قيمة الدليل لها عن ٠.٧٥	درجة إشباع منخفضة جداً:
الأسر التي تبلغ قيمة الدليل لها ٠.٧٥ أو أكثر وتقل عن ١؛	درجة إشباع منخفضة:
الأسر التي تتراوح قيمة الدليل لها ما بين ١ و ١.٢٥ ؛	درجة إشباع متوسطة:
الأسر التي تزيد قيمة الدليل لها عن ١.٢٥ وتقل عن ١.٥؛	درجة إشباع مرتفعة:
الأسر التي تبلغ قيمة الدليل لها ١.٥ فأكثر.	درجة إشباع مرتفعة جداً:

وعلى هذا فإن الأسر الفقيرة تتضمن أسر أول فئتين أي الأسر التي صنفت ضمن فئة درجة إشباع منخفضة جداً وفئة درجة إشباع منخفضة.

### الجدول ٣ - مؤشرات قياس الحرمان من الحاجات الأساسية

الميدان أو المؤشر	رقم السؤال	حالة الحرمان
<b>المسكن</b>		
١- عدد غرف المسكن	١٤	- حصة الفرد أقل من ٠.٥ غرفة، - مسكن مرتجل، مسكن متنقل، غيره.
٢- المساحة المبيّنة للمسكن	١٥	- ٣٠ أو أقل: حجم الأسرة أكبر من ١، - من ٣١ إلى ٨٠: حجم الأسرة أكبر من ٥، - من ٨١ إلى ١٤٠: حجم الأسرة أكبر من ١٠، - من ١٤١ إلى ٢٠٠: حجم الأسرة أكبر من ١٥، - مسكن مرتجل، مسكن متنقل، غيره.
٣- الوسيلة الرئيسية للتدفئة	١٦	- لا يوجد تدفئة أو غير ذلك.
<b>المياه والصرف الصحي</b>		
١- هل المسكن موصول إلى شبكة مياه	١٧	- المسكن غير موصول بأية شبكة للمياه. - المسكن موصول إلى الشبكة العامة للمياه، إذا كان المصدر الرئيسي لمياه الشرب هو "مصدر غيره".
٢- المصدر الرئيسي لمياه الشرب	١٨	- مياه نبع، مصدر غيره.
٣- وسيلة الصرف الصحي	١٩	- مجاري مكشوفة، غيره، لا يوجد.

الجدول ٣ - (تابع)

الميدان أو المؤشر	رقم السؤال	حالة الحرمان
التعليم		
١- متابعة الدراسة	٤٠	- لا يتابع الدراسة وسبق له متابعتها، أو لم يذهب إلى المدرسة أبداً والعمر ٦-١٥: المرحلة التعليمية ابتدائية وما دون.
المستوى التعليمي (العمر ١١ فأكثر)	٤١	- متابعة الدراسة، يتابع الدراسة المنتظمة حالياً: المرحلة التعليمية ابتدائية، العمر ١١ فأكثر، - لا يتابع الدراسة المنتظمة حالياً وسبق له متابعتها، أو لم يذهب إلى المدرسة أبداً، والعمر ١١ فأكثر، يقرأ ويكتب، أو أمي،
ميادين أخرى (الدخل)		
١- عدد السيارات الخصوصية	٢٥	- لا تملك.
٢- معدل الإعاقة	٤٥	- معدل الإعاقة أكثر من خمسة
الميدان أو المؤشر	رقم السؤال	حالة الحرمان
٢- معدل الإعاقة	٤٥	- معدل الإعاقة أكثر من خمسة
٣- المهنة الرئيسية	٤٦	- العلاقة بقوة العمل: مشغول خارج المسكن أو مشغول داخل المسكن - العاملون في القطاع العام: ضمن فئة المستخدمين في المجال الإداري وفئة العاملين في مجال الخدمات الشخصية والحماية وفي مجال البيع وفئة العاملين في مجال المهن ذات الطابع الحرفي، وفئة العاملين في تشغيل وتركيب الآلات، - المزارعون والعمال المهرة في مجال الزراعة وصيد الأسماك، - العمال والمستخدمون غير المهرة. - العلاقة بقوة العمل: متعطّل سبق له العمل أو متعطّل لم يسبق له العمل.

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (١٩٩٧)، دليل منهجية دراسة خارطة أحوال المعيشة في لبنان، بيروت.

## الفصل الخامس الأساليب الأخرى لقياس الفقر

بجانب أسلوب خط الفقر وأسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة، اتبعت أساليب أخرى لقياس الفقر. والبعض من طرق تلك الأساليب بسيط من حيث متطلباته من البيانات وعمليات تطبيقها إلا أنها لا توفر سوى مؤشرات بسيطة ذات دقة محدودة. في حين تتصف طرق أخرى منها بأنها متقدمة ومعقدة نسبياً تستلزم بيانات تفصيلية إلى حد ما وتنطوي على أسس وعمليات حسابية معقدة إلا أنها توفر مؤشرات ومعلومات أكثر شمولاً ودقة.

ويمكن تصنيف تلك الأساليب بحسب الأساس المنهجي لتطبيقها إلى خمسة أنواع هي: أسلوب الاجتهاد وأسلوب المؤشرات المؤسسية وأسلوب المؤشرات والأدلة والأسلوب القياسي الإحصائي وأساليب أخرى.

### ألف - أسلوب الاجتهاد

تعتمد طرق هذا الأسلوب على الملاحظة والحكم الاجتهادي لتصنيف الحالات (أسر، مناطق، دول....) إلى فقيرة وغير فقيرة، وكذلك لتقدير نسب الفقر وخصائص الفقر فيها. وتستفيد هذه الطرق بوجه الخصوص من بيانات المسوحات النوعية كالمسوحات الانثروبولوجية والاجتماعية ومسوحات التقييمات بالمشاركة<sup>٢٦</sup>.

وابسط طرق هذا الأسلوب طريقة الاجتهاد الشخصي وهي تعتمد على الحكم والاجتهاد من جانب باحثين في ضوء إطلاعهم وخبرتهم. وقد استخدمت هذه الطريقة، على سبيل المثال، لتصنيف الأسر إلى مستويات معيشية متباينة، كأن تصنف إلى فقيرة جداً وفقيرة ومستورة ومؤمنة ومرفهة وغنية وغنية جداً.

وتوخياً للحصول على أحكام واجتهادات جماعية، بدلاً من كونها فردية، اتبعت طرق اجتهادية جماعية عديدة. فعلى سبيل المثال، تتبع طريقة متعددة المراحل لتحديد الفقراء المستحقين للمساعدات في الهند. ففي أول مرحلة يقوم الموظف المسؤول عن المنطقة بإعداد قائمة بالأسر الفقيرة مع التركيز على الأسر المقيمة في مناطق نائية والتي ترأسها امرأة، والأسر المتنقلة. وتناقش هذه القائمة في اجتماع القرية الذي يحضره السكان المحليون وموظفون محليون ومن البنك الذي يقدم

---

<sup>٢٦</sup> راجع المبحث دال في الفصل الثاني

المساعدات. ثم تعلن قائمة الأسر المختارة لفترة كافيه تقدم خلالها الاعتراضات. وبعد أن يبيت بالاعتراضات تعلن القائمة النهائية وتوزع على المسؤولين للعمل بها<sup>٢٧</sup>.

وجرت محاولة لتطبيق طريقة اجتهدية جماعية لغرض تقدير أدلة لنوعية الحياة في الدول العربية. وتمثلت تلك المحاولة برسالة استمارات إلى حوالي ٤٠٠ من المفكرين العرب لاستطلاع آرائهم حول نوعية الحياة وحقوق الإنسان في الدول العربية. إلا أن المحاولة لم تكن ناجحة لعدم ورود الإجابات إلا من حوالي ١٠ في المائة من المستطلعة آرائهم بسبب عوامل خاصة<sup>٢٨</sup>.

ومن صيغ الاجتهاد الدماغي المطبقة في قياس الفقر تلك التي تعتمد على آراء الأسر ذاتها. فلتقدير خط الفقر يمكن اللجوء إلى مسوحات إحصائية يطلب فيها من عينة من الأفراد بالإدلاء بآرائهم الاجتهادية حول مستوى الدخل أو الاستهلاك الذي يعتقدون انه يمثل الحد الأدنى المقبول اجتماعيا. إلا إن من الملاحظ من الأفراد إلى إعطاء قيمة أعلى لذلك التقدير كلما ارتفعت دخولهم. ولتجاوز هذه المشكلة تعتبر قيمة خط الفقر هي القيمة التي يذكرها الأفراد الذين يعيشون عند ذلك الخط. وتحقيقا لذلك يطرح السؤال الآتي: ما هو موقع مستوى دخلك (أو استهلاكك) مقارنة بالمستوى الذي تعتقد انه يمثل الحد الأدنى المقبول اجتماعيا؟ هل هو أدنى منه أم مساو له أم أعلى منه؟ ويؤخذ دخل الأفراد الذين تكون إجاباتهم بأن دخلهم مساو للحد الأدنى المذكور، ويعتبر هو خط الفقر الاجتهادي<sup>٢٩</sup>.

ولتوحيد الأحكام الاجتهادية وجعلها أكثر دقة وتعبيرا يمكن وضع معايير يسترشد بها للوصول إلى تلك الأحكام. وتحدد تلك المعايير في ضوء القيم والتقاليد الاجتماعية وظروف البيئة. وقد تتصل تلك المعايير بأعراض الفقر أو بأسبابه أو بنتائجه. فعلى سبيل المثال، تتمثل أهم خصائص الفقراء في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء بالآتي: معاقين، أراذل، لا يمتلكون الأرض أو أصول إنتاجية أخرى، لا يستطيعون إرسال أطفالهم إلى المدارس، يشغلون أطفالهم، يقبلون العمل بأعمال تحط من قدرهم، حالتهم السكنية رديئة، لا يحصلون على ضمان غذائي إلا لعدة أشهر في السنة...<sup>٣٠</sup>.

---

Josh, P. D. (1997), Conceptual Measurement and Dimensional Aspects of Poverty in India, <sup>٢٧</sup> Seminar on Poverty Statistics, ECLAC, Santiago, Chile

Fergany, Nader (1994), "Quality of Life Indices for Arab Countries in an International Context", International Statistical Review, 62, 2. <sup>٢٨</sup>

<sup>٢٩</sup> باقر (١٩٩٦)، مصدر سابق، ص. ٧.

Chambers, R. (1995), Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts, A Policy Paper <sup>٣٠</sup> commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, P. 13.

## باء- أسلوب المؤشرات المؤسسية

تعمل الكثير من الدول، وخاصة الدول المتطورة ودول الرفاه (welfare states)، بتشريعات وأنظمة لمنع الأسر من الوقوع في حالة الفقر قدر الإمكان ولمساعدة من يقع منها في تلك الحالة. وتتبع لتحديد الفئات المستفيدة من هذه التشريعات والأنظمة طرق عديدة. والبعض من تلك الطرق وصفي يقوم على تسمية فئات معينة من السكان باعتبارها الفئات الأكثر تعرضا للفقر كالمعاقين وكبار السن والعاطلين عن العمل والأمهات العازبات.

غير أن هنالك العديد من المؤشرات الكمية التي تتخذ كأساس للعمل على منع الأسر من الوقوع في حالة الفقر أو مساعدة من يقع منها في الفقر. وتقوم بعض طرق هذا الأسلوب على اعتماد هذه المؤشرات كمقاربة لخط الفقر، أهمها:

(i) طريقة الحد الأدنى للأجر: بما أن أحد العوامل الرئيسية التي تؤخذ بالاعتبار عند تحديد الحد الأدنى لأجر العامل هو الكلفة الدنيا للاحتياجات الضرورية لأسرته، يمكن اعتبار ذلك الحد الأدنى مؤشرا تقريبا لخط الفقر. ومن الأمثلة على الدول النامية التي اتبعت فيها هذه الطريقة بشكل واسع نسبيا البرازيل. فقد قدر في العديد من دراسات الفقر الرئيسية فيها خط الفقر للأسرة باعتباره يساوي ضعف الحد الأدنى للأجر أو باعتباره يساوي حجم الأسرة مضروبا في ربع الحد الأدنى للأجر<sup>٣١</sup>. وضمن الدول العربية استخدم الحد الأدنى للأجر مضافا إليه مخصصات الزوجية والأطفال لتقدير خط الفقر بالنسبة إلى العائلة المتوسطة الحجم في العراق سنة ١٩٧٩. وقد جاء التقدير المذكور مقاربا لتقدير خط الفقر بعدد من الطرق الأخرى<sup>٣٢</sup>؛

(ب) طريقة الإعانات الاجتماعية: يقدر خط الفقر بموجب هذه الطريقة باعتباره يساوي مقدار ما تستحقه الأسر التي ليس لها موارد دخلية من إعانات اجتماعية. ومن أهم الإعانات الاجتماعية تلك المقدمة من قبل الدولة أو السلطات المحلية للفئات المعرضة (المعاقين، كبار السن، الأمهات العازبات...) والإعانات المقدمة من قبل صناديق الضمان الاجتماعي، كإعانات البطالة والتقاعد، والمقدمة من قبل منظمات شبه حكومية أو أهلية أو دولية، كصناديق التنمية الاجتماعية وصناديق الزكاة ومؤسسات عون الفقراء. واتبعت هذه الطريقة لتقدير خط الفقر ونسبة الفقراء في الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك على أساس مساعدات وزارة الشؤون الاجتماعية ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين (النروا) ولجان الزكاة<sup>٣٣</sup>؛

<sup>٣١</sup> Rocha, Sonia (1997), Poverty in Brazil in the Eighties: A Review, Seminar on Poverty

Statistics, ECLAC, Santiago, Chile.

<sup>٣٢</sup> الكليدار (١٩٩١)، مصدر سبق ذكره.

<sup>٣٣</sup> شعبان، رمضان وساميه البطمه (١٩٩٥)، أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

(ج) طريقة السماع الضريبي: وتفترض هذه الطريقة إن الحد الأعلى من الدخل الشخصي المعفى من ضريبة الدخل يحدد على أساس الكلفة الدنيا للسلع والخدمات الضرورية، وبالتالي يمكن اعتماده كتقدير لخط الفقر. وأعطت هذه الطريقة تقديراً مقبولاً لخط الفقر بالنسبة للعراق سنة ١٩٨٨<sup>٣٤</sup>.

وبرغم سهولة تطبيق ورق المؤشرات المؤسسية، لتوفر تلك المؤشرات ووضوحها، إلا أن هذه الطرق تعاني من نقاط ضعف عديدة. فمن ناحية يخضع تحديد تلك المؤشرات إلى عوامل سياسية واقتصادية، فهي تتأثر بديع النظام السياسي الحاكم والقدرة التساومية للفئات المستفيدة وموارد موازنة الدولة والجهات الأخرى التي تقدم المعونات. ومن ناحية أخرى، لا تتم مراجعة وتعديل قيم هذه المؤشرات بالشكل المناسب، من حيث التوقيت الزمني للتعديل وحجمه، بحيث تبقى محافظة على قيمتها الحقيقية. فمن المعروف إن القيم الحقيقية لتلك المؤشرات تنخفض بنسب كبيرة في ظروف التضخم وذلك لوجود فجوة زمنية، قد تمتد إلى سنوات، ما بين أوقات حصول الموجات التضخيمية وأوقات إعادة النظر بقيم تلك المؤشرات. فقد انخفضت القيمة الحقيقية للحد الأدنى للأجر في لبنان، على سبيل المثال، خلال فترة الحرب الأهلية لتصل سنة ١٩٨٧ ما يقارب ربع مستواها قبل الحرب<sup>٣٥</sup>.

ومن ناحية ثالثة، تحدد هذه المؤشرات من قبل جهات عديدة وذلك بما يخدم أهدافاً مختلفة وباتباع أساليب متباينة ودون تنسيق كاف، أو حتى دون أي تنسيق بالمرّة، فيما بينها. وكثيراً ما تحدد هذه المؤشرات ليس على أساس معيار الحاجة والحرمان وإنما تبعاً لتوفر المخصصات المالية. وغالباً ما تحصل حالات من الازدواجية والتداخل ما بين أنشطة وتقديرات تلك الجهات فتحصل نفس الأسرة على معونات متعددة من جهات مختلفة. وعليه فإن تقديرات خط الفقر ونسبه الفقراء قد تتباين إلى حد كبير ما بين الطرق المختلفة ضمن هذا الأسلوب.

#### جيم - أسلوب المؤشرات والأدلة

اعتمدت المحاولات الأولى لقياس الفقر على استخدام مؤشر بسيط واحد كالدخل والإنفاق الاستهلاكي الإجمالي ونسبة الإنفاق على المواد الغذائية. إلا إن كل واحد من هذه المؤشرات يعبر عن وجه واحد من أوجه الفقر المتعددة، إضافة إلى ما يعانيه من جوانب قصور إحصائية ومنهجية تحد من قدرته على تمثيل ذلك الوجه بشكل شامل ودقيق. وكأسلوب لتجاوز ذلك اقترح استخدام مؤشرات متعددة لقياس الفقر وتلبيه.

<sup>٣٤</sup> الكليدار، مصدر سابق.

<sup>٣٥</sup> باقر، محمد حسين (١٩٩٧)، "دراسات حالة حول الفقر والماوى"، الفقر والماوى في منطقة غربي آسيا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ص. ٤٩.



وجاءت بعض المقترحات بشكل مجموعة مؤشرات منفصلة يعبر كل واحد منها عن أحد العوامل المولدة للفقر أو عن أحد أعراضه أو نتائجه. فقد اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سبعة مؤشرات للفقر هي نسبة السكان الذين لا يتوافر لهم صرف صحي كاف، الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن، الأطفال الذين يولدون ناقصي الوزن، معدل الأمية ضمن البالغين، معدل القيد في الابتدائية، عدد الأفراد لكل غرفة، ونسبة السكان تحت خط الفقر<sup>٣٦</sup>.

واقترحت بعض المؤشرات بشكل مجموعات تخص كل واحدة منها أحد أبعاد الفقر. فقد اقترح البرنامج أعلاه قياس الفقر من خلال أربعة أبعاد هي: الإمكانات البشرية، ممثلة بعشرة مؤشرات، وتوافر الخدمات العامة، ممثلة بستة مؤشرات، والإنفاق الجاري ممثلاً بثلاثة مؤشرات، والأصول ممثلة بتسعة مؤشرات<sup>٣٧</sup>. واقترح البنك الدولي مجموعات من المؤشرات هي: مؤشرات الفقر ذات الأولوية ومؤشرات الدخل والمؤشرات الاجتماعية ومؤشرات الأطفال ومؤشرات المرأة<sup>٣٨</sup>.

إن اعتماد مؤشرات منفصلة للتعبير عن الفقر هي طريقة بسيطة وواضحة، إلا أنها لا توفر مقياساً إجمالياً عن الفقر. الأمر الذي دفع العديد من الباحثين إلى استخلاص دليل مركب للفقر من مؤشرات قياسه. ولقياس هكذا دليل ينبغي أولاً توحيد الوحدات القياسية للمؤشرات المختلفة، فبعض تلك المؤشرات يقاس بوحدات نقدية أو كمية والبعض الآخر يقاس بهيئة نسب أو متوسطات أو بوحدات أخرى. وعن طريق تجميع قيم المؤشرات بالوحدة القياسية الموحدة يحسب الدليل المطلوب. وتتبع لتجميع المؤشرات طرق متعددة من أهمها طريقة الأوزان المتساوية وطريقة الأوزان الاجتهادية وطريقة الأوزان المقدرة إحصائياً.

وهناك العديد من طرق حساب الأدلة المركبة تختلف بشكل رئيسي في كيفية توحيد الوحدات القياسية وأسلوب تجميع المؤشرات. وتعتمد واحدة من أبسط تلك الطرق على قاعدة بوردا (Borda Rule). وبموجب هذه الطريقة تحول قيم كل المؤشرات إلى رتب. فتعطي الحالة (الدولة، المنطقة، الأسرة...) الأدنى مستوى في المؤشر الرتبة (١) وتعطي الحالة الأدنى التي تسبقها الرتبة (٢) وهكذا. ثم يحسب مجموع الرتب لكافة المؤشرات بالنسبة لكل حالة. ووفقاً لذلك المجموع تحدد رتبة كل حالة وتتخذ كدليل ترتيبى لمستواها مقارنة ببقية الحالات. وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها وبإمكانية الاستفادة من المؤشرات الترتيبية فيها، إضافة إلى المؤشرات الكمية. وطبقت هذه الطريقة، على سبيل المثال، باستخدام مؤشرين ترتيبيين، هما دليل الحقوق السياسية ودليل الحقوق المدنية،

<sup>٣٦</sup> UNDP(1997), Core Set of UNDP Indicators for Situation Analysis , BPPS Directive.

<sup>٣٧</sup> UNDP (1997), Poverty Reduction, Module 3, Poverty Measurement: Behind and Beyond the

Poverty Line, TSD, Table A.2.

<sup>٣٨</sup> World Bank (1993). Poverty Reduction Handbook, pp. 21-26

إضافة إلى أربعة مؤشرات رقمية، هي دخل الفرد والعمر المتوقع ومعدل وفيات الرضع ومعدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، وذلك لإيجاد رتب مستوى المعيشة بالنسبة إلى (٤٨) دولة نامية<sup>٣٩</sup>. إلا إن الدليل المستخرج بهذه الطريقة ترتيبى وليس كميا، فهو يبين ترتيب كل دولة مقارنة ببقية الدول ولا يقيس مستواها العلى.

واكثر طرق هذا الأسلوب شيوعا هي طريقة تحويل المؤشرات إلى أدلة معيارية، تنحصر قيمها ضمن مدى موحد من القيم، ثم إيجاد الوسط الحسابى البسيط أو المرجح لتلك الأدلة. وتتبع هذه الطريقة لحساب أدلة تقرير التنمية البشرية الذى يصدر سنويا عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائى. ففي دليل التنمية البشرية تحول قيم ك، واحدة من مؤشرات العمر المتوقع ومعرفة القراءة والكتابة ونسبة القيد الإجمالية ونصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى من وحدتها القياسية الاعتيادية إلى قيم معيارية تنحصر ما بين صفر و ١. ثم يحسب الدليل باعتباره يساوى الوسط الحسابى للقيم المعيارية لمؤشراته<sup>٤٠</sup>.

وفي الرقم القياسى للفقير البشرى، الذى بوشر بنشره فى تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧، تم تجاوز مشكلة اختلاف الوحدات القياسية للمؤشرات عن طريق اختيار وصياغة المؤشرات بحيث إنها جميعا تكون بهيئة نسب مئوية. فالرقم القياسى المذكور يركز على الحرمان فى ثلاثة عناصر أساسية من عناصر الحياة البشرية وهي: طول العمر، ممثلا بمؤشر النسبة المئوية للسكان الذين يتوقع أن يعيشوا حتى سن ٤٠ سنة، والحرمان المتعلق بالمعرفة، ممثلا بالنسبة المئوية للبالغين الذين لا يعرفون القراءة والكتابة، والحرمان المتعلق بعدم العيش فى مستوى لائق، ممثلا بثلاث مؤشرات هي النسبة المئوية للسكان الذين لا تتوافر لهم المياه المأمونة والنسبة المئوية للسكان الذين لا تتوافر لهم الخدمات الصحية والنسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة ناقصي الوزن. ويحسب الرقم القياسى للفقير البشرى باعتباره يساوى متوسطا تجميعيا للمؤشرات المذكورة بحيث أن مرونة الإحلال بين العناصر الثلاثة تساوى ٣<sup>٤١</sup>.

ومن الأدلة المركبة المتعلقة بالفقر التى تجدر الإشارة إليها تلك التى احتسبها الصندوق الدولى للتنمية الزراعية بهيئة ثلاثة أرقام قياسية هي الرقم القياسى للأمن الغذائى والرقم القياسى

---

Dasgupta, P. And M. Weale(1992), "On Measuring the Quality of Life", World Development, Vol. 20, No. 1.

<sup>٣٩</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (١٩٩٧)، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧، ص ص. ١٢٢ - ١٢٣.

<sup>٤١</sup> المصدر السابق، ص ١١٧-١٢١ وص. ١٢٥.

المتكامل للفقر والرقم القياسي للاحتياجات الأساسية. وتدمج تلك الأرقام القياسية حسب الرقم القياسي للرفاه النسبي<sup>٤٢</sup>.

#### دال - الأسلوب القياسي الإحصائي

توظف في هذا الأسلوب طرق قياسية (اكونومترية) وطرق إحصائية متقدمة لقياس الفقر وتحليله. وفي مقدمة تلك الطرق طرق نماذج الانحدار. فعلى سبيل المثال، قدرت نسب الفقر في دول غربي آسيا باستخدام نموذج انحدار اعتبرت فيه نسبة الفقر متغيرا تابعا يعتمد على أربعة متغيرات مفسرة هي حصة الفرد من الإنفاق الاستهلاكي الخاص ونسبة حصة الفرد من الوحدات الحرارية إلى حاجته منها ونسبة القيد في التعليم الابتدائي ومعدل وفيات الرضع. واستخدمت طريقة الانحدار المتوقع لغرض انتقاء المتغيرات الأربعة، من بين اثني عشر متغيرا مفسرا اختيرت أصلا، ولتحديد معالمها<sup>٤٣</sup>.

كما استخدمت طريقة الانحدار للتنبؤ بنسب الفقر الموسمية من شهر لآخر بالنسبة إلى مدغشقر وذلك على أساس ١١ متغيرا وهميا ومتغيرا عن الأسعار ومتغيرا حسب الزمن<sup>٤٤</sup>. إن هذا النموذج، إضافة إلى فائدته لأغراض التنبؤ، يوفر تقديرات كمية عن الآثار الموسمية لكل واحد من أشهر السنة على الفقر.

وبدلا عن استخدام معادلة انحدار منفردة، يمكن استخدام منظومات من معادلات الانحدار للتوصل إلى تقديرات وتحليلات تخص الفقر. وهناك طرق مختلفة لتوصيف وحل منظومات معادلات الانحدار ومنها طريقة منظومة الإنفاق الخطي الموسعة. وتفترض هذه الطريقة إن إنفاق الأسرة على سلعة معينة يمكن فصله إلى جزأين. الجزء الأول يمثل الحد الأدنى من السلع الذي يحقق مستوى الكفاف للأسرة، ويدعى بالإنفاق الملزم به باعتباره مفروضا عليها بحكم الضرورة. والجزء الثاني يمثل ما توجهه الأسرة للإنفاق على السلع مما يتبقى من دخلها بعد استبعاد الإنفاق الملزم به لكافة السلع. وكلما كانت نسبة الإنفاق الملزم به إلى إجمالي الإنفاق أعلى كلما كانت الأسرة بمستوى أدنى من الرفاه. وبلاستفادة من هذه العلاقة، وباستخدام ما يدعى بمعامل فرش

---

Jazairy, Idriss, M. Alamgir and T. Panuccio ( 1992 ), The State of World Rural Poverty,<sup>٤٢</sup>  
International Fund for Agricultural Development

<sup>٤٣</sup> باقر (١٩٩٦)، مصدر سابق.

Tabatabai, H. (1991), Poverty Monitoring in the Rural Sector, Draft submitted to UNRISD<sup>٤٤</sup>  
for presentation at the Meeting of Experts on Social Indicators of Development, Rabat,  
Morocco.

(Frisch)، يمكن تقدير مستويات الإنفاق بالنسبة إلى الفئات الفقيرة جداً والفقيرة والمتوسطة والمرفهة والغنية. وقد طبقت هذه الطريقة بالنسبة إلى العراق فيما يخص سنة ١٩٧٩<sup>٤٥</sup> وسنة ١٩٨٨<sup>٤٦</sup>.

وقد اقترحت طرق قياسية أخرى لقياس الفقر على مستوى الفرد أو الأسرة منها طريقة تاونسند (Townsend). وتعمل هذه الطريقة على قياس خط الفقر النسبي عن طريق مقارنة السلوك الاستهلاكي للفرد وفعالياته مع لقيم المنوالية لذلك السلوك أو الفعاليات بالنسبة للمجتمع بأكمله. ويعتبر الفرد محروماً في مجال معين إذا كان سلوكه الاستهلاكي أو مشاركته في الفعاليات فيما يخص ذلك المجال أدنى من القيمة المنوالية المقابلة<sup>٤٧</sup>.

ومن الطرق الإحصائية المتقدمة التي استخدمت لقياس الفقر طرق التحليل العاملي. وتعمل هذه الطرق على استخلاص عدد قليل من العوامل المشتركة لتمثيل العلاقات الموجودة ضمن عدد كبير من المؤشرات المترابطة فيما بينها. وتعد طريقة المركبات الرئيسية (principle component) أهم هذه الطرق. وتستند هذه الطريقة إلى خاصية المركب الرئيسي الأول (وهو عامل مشترك) المستخلص من قيم مجموعة المؤشرات باعتباره يعكس محصلة الاتجاه العام لتلك المؤشرات. واستخدمت هذه الطريقة لحساب دليل للفقر على مستوى الوحدات الإدارية في مصر استخلص من ستة مؤشرات استقيت بياناتها من نتائج التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت لسنة ١٩٨٦<sup>٤٨</sup>. كما طبقت نفس الطريقة لانتقاء المؤشرات الأكثر كفاءة لقياس التنمية البشرية من بين ٤٣ مؤشراً مختاراً ثم استخدمت لحساب أربعة أدل للتنمية البشرية واحد منها شامل لمجمل التنمية البشرية والثلاثة الأخرى فرعية تعبر عن الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية لتلك التنمية<sup>٤٩</sup>.

ولغرض تصنيف الدول أو الأسر إلى مجموعات بحسب مستويات معيشتها، يمكن اللجوء إلى عدد من الطرق الإحصائية المتقدمة. ومن الطرق التي طبقت فعلاً لهذا الغرض طريقة تحليل المركبات (cluster analysis) واستخدمت هذه الطريقة لتصنيف دول العالم، وكذلك لتصنيف الدول العربية، إلى مجموعات متجانسة بالنسبة لكل من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية للتنمية البشرية وكذلك بالنسبة لمجمل التنمية البشرية<sup>٥٠</sup>. ولتحديد موقع دولة معينة أو أسرة معينة ضمن

<sup>٤٥</sup> باقر، محمد حسين ومهدي محسن سماعيل (١٩٨٤)، استخدام الأساليب القياسية في تحليل الاستهلاك العائلي، المعهد القومي للتخطيط، بغداد.

<sup>٤٦</sup> الكليدار (١٩٩١)، مصدر سابق.

<sup>٤٧</sup> المصدر السابق، ص ص. ٨٨-٥٥.

<sup>٤٨</sup> Fergany, Nader (1992), Poverty Employment Profiles on the Level of Units ( Kism and Markaz) by Urban-Rural Classification and Implied Allocation of Funds, Almishkat Center for Research and Training, Cairo

<sup>٤٩</sup> باقر، محمد حسين (١٩٩٧)، قياس التنمية البشرية مع إشارة خاصة إلى الدول العربية، سلسلة دراسات التنمية البشرية رقم (٥)، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

<sup>٥٠</sup> المصدر السابق

مجموعات الدول أو الأسر بحسب مستوى المعيشة يمكن اللجوء إلى طريقة التحليل التمييزي (discriminant analysis).

#### هـ- أساليب أخرى

إضافة إلى ما سبق ذكره من أساليب، هنالك أساليب أخرى يمكن الاستفادة منها لأغراض قياس الفقر وتحليله. ومن الأمثلة على تطبيقات تلك الأساليب هي:

(أ) تجزئة التغير في الفقر إلى عدد من العناصر. فالتغير في نسبة الفقر يمكن أن يعزى إلى أحد عنصرين رئيسيين هما التغير في مستوى الدخل والتغير في توزيع الدخل، وبالتالي يمكن تجزئة التغير في الفقر إلى اثر نمو الدخل واثار إعادة توزيع الدخل. كما وان ذلك التغير يمكن أن يجزأ بحسب القطاعات الاقتصادية (زراعة، صناعة، إنشاءات، تجارة...) لتحديد مساهمة كل واحد منها<sup>٥١</sup>؛

(ب) قياس آثار بعض العوامل الاقتصادية، كتغيرات الأسعار والأجور، على الفقر. وكذلك التنبؤ بالآثار المتوقعة لتطبيق بعض السياسات والبرامج، كسياسات إزالة التفاوتات بين الأقاليم وسياسات إعادة توزيع الأراضي الزراعية والبرامج المولدة لفرص العمل، على الفقر<sup>٥٢</sup>؛

(ج) قياس الفقر بنوعية المؤقت والمزمن وتحديد أسباب كل منهما وتشخيص السياسات الأكثر فعالية لمواجهة كل نوع<sup>٥٣</sup>؛

(د) المقارنة بين التغيرات الحاصلة في دخول الشريحة الدخلية الدنيا من السكان مع ما يقابلها بالنسبة لبقية الشرائح الدخلية، وبالتالي تحديد ما إذ كان نمو الدخل على المستوى القومي هو لصالح الأغنياء على حساب الفقراء أم بالعكس<sup>٥٤</sup>؛

---

<sup>٥١</sup> للمزيد من الإطلاع راجع

Ravallion, M. (1994), Poverty Comparisons, Harwood Academic Publishers, pp. 64-66 & pp. 95-98

<sup>٥٢</sup> للمزيد راجع المصدر السابق ص ص. ٩٨-١١٠.

<sup>٥٣</sup> Policy Research work Jalan, J and M. Ravallion (1996), Transient Poverty in Rural China, Paper

, The world Bank. Policy work Paper 1616K.

<sup>٥٤</sup> يمكن، لهذا الغرض، استخدام نموذج Ahluwalia and Chenery. راجع:

Black, D. And R. Lynch(1994), "The Measurement of Inequality and Poverty: A Policy Maker's Guide", World Development, vol. 22, no. 4.

(هـ) تضمين بعض الجوانب أو القضايا ذات الصلة بالفقر أو التأكيد عليها، ومنها قضية نوع الجنس<sup>٥٥</sup> وأثار تطبيق برامج التصحيح الهيكلي؛

(و) استخدام طرق مختلفة ومؤشرات بديلة للتعامل مع بعض حالات نقص البيانات. ومن الأمثلة عن تلك الحالات: وجود ثغرات زمنية في البيانات، البيانات ليست تفصيلية على مستوى فئات السكان، فلا يمكن توفير البيانات من مسح متكامل للأسرة وإنما يمكن ذلك عن طريق مسح تقييمي سريع، ولا تتوفر بيانات من أي من مسوحات الأسرة<sup>٥٦</sup>.

(ز) قياس حدود الدقة لمؤشرات الفقر، وبضمنها خط الفقر ونسبة الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر، واختبار تلك المؤشرات إحصائياً<sup>٥٧</sup>.

(ح) اختبار قوة وإستنادية المقارنة. فبما أن قياس الفقر ينطوي على اجتهادات وأخطاء ونقاط ضعف أخرى تحد من دقتنا، قد يستخلص من المقارنات المباشرة لمؤشرات الفقر، بما في ذلك المقارنة بين نسبي الفقر في فترتين مختلفتين، استنتاجات خاطئة. الأمر الذي يستلزم إخضاع عملية المقارنة إلى الاختبار للتحقق من أن الاستنتاجات المستخلصة منها تعكس الواقع فعلاً وليست ناتجة عن أخطاء أو عدم انسجام المقارنة أو إشكاليات أخرى. وقد طورت حديثاً بعض الطرق الاحتمالية لهذا الغرض<sup>٥٨</sup>.

---

<sup>٥٥</sup> أنظر مثلاً:

ECLAC(1997), The Profile of Poverty: Gender Indicators, Seminar on Poverty Statistics, Santiago, Chile.

<sup>٥٦</sup> Ravallion, M. (1996), "How Well Can Method Substitute for Data: Five Experiments in Poverty Analysis", The World Bank Research Observer, vol. 11, no. 2.

<sup>٥٧</sup> Ravallion(1994), pp. 57-59. المصدر السابق.

<sup>٥٨</sup> Lipton, M.(1995), "Poverty and Policy", in Handbook of Development Economics, Vol. III, p. 2582.

## الفصل السادس ملاحق الفقر وتقييم الفقر ومراقبة الفقر

### ألف - مقدمة

شاعت في السنوات الأخيرة تسميات عديدة حول أنواع التحليلات والتقارير والدراسات المتعلقة بالفقر أهمها: قياس الفقر (poverty measurement)، وملاحق الفقر (poverty profile) وخارطة الفقر (poverty mapping)، وتقييم الفقر (poverty assesment)، ومراقبة الفقر (poverty monitoring). وتختلف الجهات المهمة بالفقر فيما تستخدمه من تسميات وكذلك فيما تعنيه بنفس التسمية، نظرا لاختلاف سلم أولوياتها ومنهجية عملها. وتوخيا للوضوح والتبسيط سنعتمد التسميات والتعاريف المستخدمة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>٥٩</sup>.

ويقصد بقياس الفقر تقدير مؤشرات الفقر وبضمنها خط الفقر ونسبة الفقر وفجوة الفقر وشدة الفقر والمؤشرات الأخرى التي سبق تناولها في الفصول السابقة لهذه الدراسة.

وتعرف ملاحق الفقر لدولة معينة بأنها وسيلة تحليلية لتلخيص المعلومات ذات العلاقة بالفقر فيها في محاولة للإجابة عن الأسئلة التالية: من هم الفقراء؟ أين يعيشون؟ ما هي الخصائص الأساسية لفقراءهم؟

وخارطة الفقر هي جزء من ملاحق الفقر فهي تبين تركيز أشكال الفقر المختلفة على نطاق الدولة. ويمكن أن تعد خارطة الفقر تبعا لتقسيمات مختلفة وبضمنها : الموقع الجغرافي، نوع الجنس، المجموعات العرقية، العوامل السياسية، الحضرة والريف... وذلك تبعا للخصائص الرئيسية للفقراء ضمن الدولة.

أما تقييم الفقر فيقصد به تفسير بيانات الفقر والمعلومات ذات العلاقة بالفقر، بما فيها ملاحق الفقر، بهدف وضع أو إعادة النظر في استراتيجيات تخفيف الفقر.

---

<sup>٥٩</sup> وبوجه الخصوص ما ورد ضمن:

UNDP(1996), Poverty, Module 2: From Data Collection to Poverty Assessments, Technical Support Document. واعتمد هذا المصدر، والذي يتضمن ٢٢ بحثا منشورة بشكل كامل أو جزئي، كمصدر رئيسي لاعداد هذا الفصل.

## باء- ملامح الفقر

توفر ملامح الفقر لدولاً معينة صورة عن الفقر فيها بالنسبة إلى نقطة أو فترة زمنية محدودة وتبين، كذلك، اتجاهات لفقر فيها. وعلى هذا يتعين تحديث ملامح الفقر بشكل مستمر. وينبغي أن توفر ملامح الفقر المعلومات حول مدى وعمق وشدة الفقر وتشخص الفئات الفقيرة تبعاً لخصائص تلك الفئات وظروفها مركزة على القضايا والاهتمامات ذات الأولوية. وينبغي أن تكون بمثابة دليل يستفاد منه في وضع تقييمات الفقر وتصميم استراتيجيات تقليصه وتقييم الآثار المحتملة للسياسات المقترحة قبل العمل بها. والبيانات المستخدمة لأعداد ملامح الفقر هي ذاتها المستخدمة في قياس الفقر، وأهم مصادرها سجلات الخدمات والمسوحات الإحصائية، إضافة إلى المعلومات المستخلصة من تحليل السياسات.

وتعتمد محتويات وتركبة ملامح الفقر لدولة معينة، إضافة إلى خصوصيات تلك الدولة، على التعريف المعتمد للفقر فيها فبالنسبة للبنك الدولي، وهو يعتمد التعريف الضيق للفقر الذي يتركز في دخل واستهلاك الأسرة، تقتصر ملامح الفقر على تلخيص المعلومات المتعلقة بمصادر الدخل وأنماط الاستهلاك والأنشطة الاقتصادية والظروف المعيشية للفقراء<sup>٦٠</sup>.

أما بالنسبة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن تعريف الفقر يشتمل على أربعة مركبات وهي: دخل واستهلاك الأسرة، أرفاء الاجتماعي، التمكين، والبيئة المؤهلة. وعلى هذا فإن ملامح الفقر التي يوصي بها البرنامج المذكور تتضمن، إضافة إلى مركب الدخل، مركبات الرفاه الاجتماعي والتمكين والبيئة المؤهلة. ويقترح البرنامج المذكور أن تعد ملامح الفقر بثلاثة خطوات رئيسية. يتم في الخطوة الأولى منها تحليل المعلومات المتوفرة عن الفقر بهدف تحديد من هم الفقراء وأين يعيشون وما هي الخصائص الأساسية لفقركم ولماذا هم فقراء، وذلك حسب التقسيمات الملائمة كالنقسي الجغرافي والنقسي حسب نوع الجنس والنقسي حسب الحضر والريف. ويجري العمل في الخطوة الثانية على إقامة العلاقة السببية ما بين المعلومات المذكورة وأوضاع الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية. ويتم في الخطوة الثالثة تحديد الفقر، في المديين القصير والطويل الأمد، باستخدام المؤشرات المناسبة كأجور ونسب التبادل التجاري ما بين الريف والحضر ومعدلات الوفيات للأطفال دون الخامسة والملكية وحق التصرف بالأرض وإمكانية الحصول على الموجدات الإنتاجية والخدمات الاجتماعية.

---

<sup>٦٠</sup> The World Bank(1993), Poverty Reduction Handbook, p. 16.



## جيم - تقييم الفقر

يتمثل الهدف الأساسي من تقييم الفقر الوصول إلى سياسات لتخفيف الفقر والى إعادة صياغة السياسات لزيادة فعاليتها في تخفيف الفقر. وتشمل عملية تقييم الفقر لدولة ما عدة عناصر أهمها ملامح الفقر في الدولة ومنظومة السياسات فيها وبنيتها المؤسسية وفرص تمكين الفقراء فيها والبيئة الخارجية المؤثرة عليها. فمن ملامح الفقر تتم معرفة من هم الفقراء (المزارعون، أسر العاطلين في المدن، الأسر التي ترأسها امرأة، الكبار في السن ...) وأين هم وما هي خصائصهم ولماذا هم فقراء.

ومن تحليل منظومة السياسات تحدد آثار السياسات المعمول بها على الفقراء، بما في ذلك آثار برامج التصحيح الهيكلي في الدول التي تطبق فيها تلك البرامج، وتستقصى السياسات والأدوات البديلة التي يتوقع أن تساهم في تحسين أحوال معيشتهم والآثار المتوقعة لتغيير السياسات على استقرار الاقتصاد الكلي والنمو في الأمد القصيرة والمتوسطة والطويلة. ومن مراجعة الإنفاق العام يتبين الإنفاق الذي يستفيد منه الفقراء من حيث نسبته وأثاره على مستويات معيشتهم ومصادره ومدى كفاءته وفعالته كلفويا، وبناء عليه، تستكشف سبل تطوير الإنفاق الحكومي نحو تحسين مستويات معيشة الفقراء بما في ذلك إعادة النظر في النظام الضريبي وتقليص الهدر وحماية الفقراء من آثار الإجراءات النقشفية للموازنة العامة.

وعن طريق تحليل البنية المؤسسية تتضح هيكلية تنفيذ البرامج وإيصال الخدمات ونقاط الاختناق فيها (التصميم، المشاركة، الموارد المتاحة ...) باتجاه اقتراح سبل تحسين آثارها على الفقراء. وبدراسة الفرص المتاحة لتمكين الفقراء يكشف عن المعوقات التي تقف بوجه مشاركتهم في اتخاذ القرارات السياسية والاجتماعية الاقتصادية وحصولهم على الخدمات والقروض وامتلاكهم للأصول، وبالتالي تحدد الوسائل التيمن شأنها إزالة تلك المعوقات أو التخفيف منها. ومن تحليل البيئة الخارجية تتم معرفة العوامل التي تساهم في توليد الفقر وتنعكس سلبا على خصائصه. وفي ضوء ما سبق، توضع سياسات لتخفيف الفقر ويعاد النظر في السياسات المعمول بها لزيادة فعاليتها في مواجهة الفقر.

وينطوي تقييم الفقر على مدلولات وانعكاسات سياسية. وعليه فإن مدى ما يلقاه من قبول من قبل متخذ القرار يعتمد على الحصافة السياسية للقائمين بأعداده. الأمر الذي يقتضي تحقيق الموازنة ما بين الموضوعية في إظهار نتائج التحليل، من جهة، وأسلوب عرضها من جهة أخرى. فهناك العديد من التعابير التي تتطوي على مضامين سياسية عميقة، كالفقر ومستويات المعيشة والتفاوت والاستبعاد الاجتماعي، مما يتطلب عناية خاصة عند استخدامها.

وينبغي أن يركز تقييم الفقر على الاهتمامات الرئيسية ذات العلاقة بالفقر في الدولة المعنية وأن يتم فيه تحليل الحلول البديلة وتقديم المقترحات بشأن تطبيق التغييرات المطلوبة. وتختلف محتويات وتركيبية تقييم الفقر من دولة لأخرى. فكلما كانت البيانات المتعلقة بالفقر أقل توفراً كلما كان تقييم الفقر نوعياً أكثر منه كمياً. وكلما كان الالتزام بتخفيف الفقر أضعف في الدولة كلما يتعين التركيز في تقييم الفقر على اتجاهات وأسباب الفقر والتفاوت وعلى الكلفة والآثار الأخرى المترتبة في المستقبل البعيد إذ لم تتخذ أية إجراءات للتدخل في الوقت الحاضر.

وينبغي أن تؤخذ بالا. ستبار ثلاثة معايير في التوصيات التي تستخلص من تقييم الفقر هي درجة الآثار الإيجابية المتوقعة على الفقر، السهولة أو الصعوبة النسبية في إحداث التغير من حيث درجة التعقيد، وإمكانية مواجهة معارضة للتغيير لأسباب سياسية أو اقتصادية أو غيرها، ومدى الآثار الإيجابية والمحايدة والسلبية على النمو. ويستحسن أن تعرض التغييرات الموصى بها بشكل مراحلي، بحيث يوضع الأكثر تأييراً منها أولاً، مع بيان ترتيب القضايا المترتبة معها. كما ينبغي تحديد مؤشرات لقياس مدى تحقق أهداف تحسين مستويات معيشة الفقراء لأغراض متابعة التنفيذ زمنياً. وهو أمر قد يتطلب الاستمرار في تحسين قاعدة بيانات الفقر.

ولا بد أن ينفذ تقييم الفقر بالتشاور والتعاون مع المسؤولين عن إحداث التغييرات ومع المستفيدين منها لكي تكون مقبولة ومستدامة. وينبغي أن تتم عملية التشاور قبل التحليل وإعداد المسودة. بل يستحسن أعلام شريحة واسعة من المعنيين قبل المباشرة بخطوات مهمة لجمع البيانات وتهيئتهم للمناقشة حال الانتهاء من تحليل البيانات وإعداد ملامح الفقر. وأهم المعنيين هم: المشرعون وموظفو الدولة والأكاديميون ومثلو النقابات وتنظيمات أصحاب العمل والهيئات غير الحكومية والمنظمات المهنية والعاملون في الإعلام والمنظمات الدولية.

إن جمع هؤلاء الأفراد والمؤسسات في لقاءات وطنية لمناقشة الفقر يمكن أن يثمر عن نتائج هامة في مجال صياغة إستراتيجيات تخفيف الفقر، وكذلك في مجال تنفيذ تلك الإستراتيجيات. فذلك يؤدي، أولاً، إلى أن يطرح كل منهم تصوراً مختلفاً مما يغني المناقشة ويلقي الضوء على مختلف القضايا. وثانياً، قد تساعد عملية التشاور في الوصول إلى توافق عام في الآراء بخصوص الاهتمامات ذات الأولوية وسياسات العمل. وثالثاً يمكن أن تساهم عملية تسليط الضوء على قضايا الفقر في ورشات وندوات وطنية في دفع الجهات المعنية للعمل. رابعاً، قد ترشد عملية التشاور بعض الجهات المعنية نحو وسائل لم ينتبه إليها للمضي قدماً في بعض المجالات. خامساً، يعزز التشاور إلى حد بعيد التنسيق ما بين الأنشطة المتعلقة بالفقر من خلال تبادل المعلومات حول الوسائل والمشاريع والفعاليات.

### دال- مراقبة الفقر

مراقبة الفقر هي عملية مكتملة لعمليات إعداد ملامح الفقر وتقييم الفقر ووضع سياسات مكافحة الفقر وتنفيذها. ويستفاد من هذه العملية بوجه الخصوص في متابعة آثار تطبيق السياسات والبرامج على الفقر. كما يمكن الاستفادة منها لغرض تطوير البيانات ذات العلاقة بالفقر فهي تكشف عما يعترى تلك البيانات من تعارض وفجوات ونقص في الدقة والتفصيل.

ولم تلق مراقبة الفقر ما تستحقه من اهتمام. ففي تقرير اعد في البنك الدولي، لتحليل أسباب انخفاض مؤشرات إنجاز مشاريع البنك الدولي من حوالي ٩٠ في المائة في منتصف السبعينات إلى ٥٦٣ في المائة في بداية التسعينات، تم التأكيد على انه لم يوجه سوى قدر قليل جدا من الاهتمام بآثار المشاريع على التنمية وخاصة خلال فترات تنفيذها. وأشار التقرير إلى أن هنالك تعارضا متزايدا ما بين مؤشرات التقييم المقدمة خلال فترات تنفيذ المشاريع وتلك المعدة عند الانتهاء من التنفيذ، فالأولى هي عموما واعدة وإيجابية أكثر<sup>٦١</sup>.

وينبغي أن تحدد مؤشرات مراقبة الفقر في بداية مرحلة إعداد المشروع إذ يساعد ذلك في تحديد أهداف المشروع بدرجة أعلى من الدقة وفي الوصول إلى مشروع أفضل تصميمًا. وتقضي تعليمات البنك الدولي باختيار مؤشرات أداء أساسية لكل مشروع. وقد اقترحت مجموعتان من مؤشرات أداء المشاريع فيما يخص الفقر هما<sup>٦٢</sup>:

- مؤشرات دخول الفقراء: نسبة الفقر، فجوة الفقر، شدة الفقر، أجور غير الماهرين (حضر وريف)، توليد فرص العمل، البطالة، الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك، أسعار (أو الرقم القياسي لأسعار) المنتجات الزراعية، نسب التبادل التجاري بين الريف والحضر، نسبة إنفاق الأسرة على الغذاء، الإنتاج والقيمة المضافة في قطاع الزراعة؛
- مؤشرات توفير الخدمات الاجتماعية: الإنفاق العام وزمن الوصول إلى خدمات الصحة والماء والسكن والتعليم إضافة إلى مؤشرات متخصصة بالنسبة لكل واحدة من هذه الخدمات يبلغ عددها (١٥) مؤشرا بالنسبة إلى الصحة ومؤشر واحد بالنسبة إلى المياه وثلاثة مؤشرات بالنسبة إلى السكن و(٩) مؤشرات إلى التعليم.

---

<sup>٦١</sup> Carvalho, S. And H. White (1995), Performance Indicators to Monitor Poverty Reduction,

World Bank, p. 7.

<sup>٦٢</sup> المصدر السابق.

ولمراقبة الفقر في المناطق الريفية في الدول النامية، في حال عدم توفر مؤشرات مباشرة عن الفقر فيها، يمكن الاستعانة بسلاسل البيانات الاقتصادية الدورية المتوفرة لاستخلاص مؤشرات تقريبية تعكس التغيرات الزمنية في نسب الفقر. وأهم المؤشرات التي يمكن اعتمادها بوجه عام لهذا الغرض هي: حصة الفرد من سنان الريف من الإنتاج الزراعي، ومعدلات الأجور الزراعية الحقيقية، وأسعار المواد الغذائية الحقيقية أو النسبية. كما ويمكن اعتماد مؤشرات إضافية تعكس أوضاعا معينة، ومنها أسعار المنتج الحقيقية للمحاصيل النقدية ومدى انتشار سوء التغذية<sup>٦٣</sup>.

وهناك العديد من المسحات التي يمكن توظيفها كأدوات لمراقبة الفقر منها مسح قياس مستوى المعيشة ومسح الأولوية، مسح الأسرة الديموغرافي والصحي ومسح تقييم المستفيدين ومسح المراقبة الموقعية الخافرة ومسح التقييمات السريعة بالمشاركة<sup>٦٤</sup>. ولكل واحد من هذه المسوحات مزاياه ونقاط ضعفه من حيث الدقة وتعدد الاستخدامات (متعددة، تفصيلية، جغرافية، دولية) والكلفة ودور الجهات المحلية<sup>٦٥</sup>.

---

<sup>٦٣</sup> Tabatabai, H. (1991) مصدر سابق، ص. ٢٩.

<sup>٦٤</sup> تم التعرض لهذه المسوحات في الفصل الثاني.

<sup>٦٥</sup> للمزيد من الاطلاع راجع:

Kingsbury D., E. Brown and P. Poukouta(1995), Alternative Survey Methodologies for Monitoring and Analysing Poverty in Sub-Saharan Africa, USAID, Washington.

## سياسات القضاء على الفقر في لبنان: استعراض نقدي

إعداد  
الدكتورة منى الخالدي

### أولاً - مقدمة

"الفقر ظاهرة معقدة ذات جوانب متعددة: اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وبيئية. وهو حالة من الحرمان تظهر في انخفاض استهلاك الغذاء، وتردي الأحوال الصحية وانخفاض مستوى التحصيل العلمي، وسوء الظروف السكنية، ونقص الأصول الرأسمالية والمدخرات. وجميع هذه العوامل تجعل الفرد أو العائلة شديدة الحساسية والضعف في مواجهة التغيرات والصدمات الخارجية<sup>(١)</sup>".

والفقر والحاجة إلى القضاء عليه هما من البنود التي تصدر الاهتمامات العالمية في الوقت الحاضر. فقد ركز مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، الذي عقدته الأمم المتحدة في كوبنهاغن في آذار/مارس ١٩٩٥، على مشكلة الفقر في العالم وكيفية القضاء عليه، معتبراً ذلك من مبادئه الرئيسية. وبعد مضي أكثر من عامين، وبمناسبة اليوم الدولي للقضاء على الفقر، وجه الأمين العام للأمم المتحدة كوفي أنان رسالة إلى العالم يحدد فيها الوضع العالمي كما يلي:

- بالرغم من ان حدوث الفقر يتراجع ببطء، لا يزال عدد الفقراء، في المطلق، آخذاً في الارتفاع. ويقدر حالياً أن ربع سكان العالم يعيشون في فقر.
- لقد ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون بأقل من دولار أميركي في اليوم بمعدل ١٠٠ مليون شخص بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٣.
- يعاني ١٦٠ مليون طفل في العالم من سوء التغذية الشديد أو المعتدل، فيما لا يستطيع ١١٠ ملايين طفل الالتحاق بالمدرسة<sup>(٢)</sup>.

---

(١) الإسكوا ١٩٩٥. الفقر في غربي آسيا، ص ١٠.

(٢) \_\_\_\_\_، السفير، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

وفي آخر الأمر اعترف، المجتمع الدولي، برمته، بأن الفقر يطرح مشكلة بالغة الإلحاح تستدعي إجراءات فورية. كما درك العالم أجمع أن تحقيق التنمية البشرية المستدامة يحتاج إلى معالجة الفقر وأسبابه والتعامل معه كمسألة ذات أولوية.

ومع تدهور الظروف الاقتصادية وتزايد الضغوط على السكان لتلبية الاحتياجات الأساسية في لبنان خلال الأعوام الأخيرة أصبح لمسألة الفقر محلها الراسخ بين الاهتمامات الوطنية: إن لم يكن بين اهتمامات الحكومة، فعلى الأكد بين اهتمامات المواطنين القلقين على تأمين وسائل العيش اليومي. ويكاد لا يمر أسبوع من دون أن تنشر صحيفة يومية أو مجلة محلية، أو أكثر، مقالاً حول الفقر وتفاقم الوضع المعيشي للسكان. وقد كان البرنامج الضريبي الجديد الذي أقرته الحكومة وراء وضع هذه المسألة على بساط الحدث مجدداً.

#### الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة

تتطوي هذه الورقة على محاولة لرصد سياسات للقضاء على الفقر التي وضعتها الحكومات والمنظمات الدولية وتباحثت بها، وتقييم مدى صلتها بالسياق اللبناني، وتحديد نطاق اعتماد وتطبيق هذه السياسات رسمياً أو بشكل غير مباشر.

وتشكل الدراسة جزءاً من سلسلة دراسات أعدتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في إطار الجهد الذي تبذله للمساهمة بشكل أعمق في السعي العام إلى استئصال الفقر والتخفيف من انعكاساته السلبية الأكثر إلحاحاً، وكذلك للمساهمة في الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء على المستوى الوطني للقضاء على الفقر بين سكانها.

وتبدأ الورقة ببحث عم حول تعريفات الفقر المألوفة الاستخدام، ثم تلقي نظرة عامة على أشيع السياسات والاستراتيجيات التي يوصى بها في مكافحة الفقر وانتشاره. كما تعرض بإيجاز العناصر الرئيسية لسياسات القضاء على الفقر التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخراً للقضاء على الفقر في الدول العربية. وسيجري فيها تقييم وضع الفقر في لبنان من حيث المعلومات المتوفرة حول حدوث المشكلة وتفشيها، وكذلك من حيث العناصر المحددة للفقر التي سبق تبيينها. وإزاء عدم وجود سياسة عامة لقضاء على الفقر أو تخفيفه على المستوى الوطني، تستعرض البرامج القائمة التي قد تلعب دوراً في تخفيفه أو في تفاقمه. وفي الدراسة أيضاً أمثلة مستفيضة مستخرجة من دراستين قطاعيتين أعدتا مؤخراً بتكليف من الإسكوا، حول قطاعي التعليم والصحة في لبنان وارتباطهما بالفقر. وأخيراً، تقوم هذه الورقة بتوصيات للعمل في المستقبل.

## ثانياً- تعريف الفقر

لا تزال مسألة إجماع الرأي على التعريف العملي للفقر من دون حل. فمصطلح "الفقر" يستحضر صوراً مختلفة للجوع، والبيئة غير الصحية، والاحتفاظ في أماكن السكن، والبطالة، والأمراض، والاستغلال، والإجرام، وكثير غيرها.

وتشكل هذه الصورة المتعددة الجوانب جزءاً من مشكلة التوصل إلى تعريف محدد و"علمي" لهذه العبارة. واستناداً إلى قاموس روجيت للمترادفات (Roget's Thesaurus)، "أن يكون المرء فقيراً يعني: أن يفترق، أن يفترق، أن يجوع، أن يعيش ليومه، أن يكون محتاجاً، مسحوقاً، في حال ضيق، محرجاً، غير ملئ مالياً". وأن يكون المرء غنياً يعني، من جهة أخرى: "أن يتمتع بالثروة، والرخاء، وسهولة العيش، والاستقلال، والقدرة، والموارد، والمادة، والتحكم بالمال، والأموال، والدخل، والرزق، والاكتفاء".

ويفهم من تعريف لسان العرب للفقر أنه "عجز الفرد عن تلبية احتياجاته الأساسية الخاصة واحتياجات من يعيلهم.

وفي أحد الأيام قال روبرت مكنمارا، الرئيس الأسبق للبنك الدولي، "إن الفقر المطلق هو وضع تضيق فيه سبل العيش بفعل سوء التغذية والأمية والمرض، والجوار القذر، وارتفاع نسبة وفيات الأطفال، وانخفاض متوسط العمر المتوقع، إلى حد يتدنى عما يصفه به أي تعريف معقول للفقر. وذهب البعض أيضاً إلى أن الفقراء لا يملكون أي قدرة على مواجهة الضغوط.

وينبغي في أي تعريف، مراعاة نظرة الفقراء ذاتهم إلى واقعهم الخاص والأولويات التي تستوجبها مشكلاتهم. وقد قال تشيمبرز (Chambers)، إنه، "على النقيض من التعريف الفني للفقر، الذي يميل إلى أن يكون ضيقاً وأحادي البعد، يتسم واقع الفقراء بأنه محلي ومعقد ومتنوع وديناميكي".

وعرّف أمارتيا سن (Amartya Sen) الفقر انطلاقاً من مفهوم القدرة. ففي رأيه إن حياة الشخص يمكن أن تحدد بوصفها مجموعة من "الأعمال" أو "الوظائف" التي تتراوح من المسائل الأساسية، كالتغذية الجيدة، إلى المفاهيم الأكثر تعقيداً، كالتمتع باحترام الذات أو القدرة على المشاركة في الحياة المدنية والعامة. وتتألف "القدرة" العامة للفرد من مجموعات متنوعة من الوظائف. فهي تمثل فرص الحياة المتاحة التي يمكن أن يختارها الفرد بحرية. "الفقر لا يقاس بالدخل المنخفض أو المنفعة المتدنية، (أو بعدم تلبية الاحتياجات الأولية من سلع محددة)، وإنما يعبر عن فشل في

القدرات. وفقر المرء لا يعني انخفاض دخله بالذات، بل كسبه دخلاً "دون المستوى الكافي" لتتولد لديه، عن طريق الوظائف، قدرات مناسبة<sup>(٣)</sup>.

إلا أن المعلومات والبيانات المتوفرة لا تتيح، لأغراض هذه الورقة، قياساً مفيداً لـ "فشل القدرات" كما يراه سين. ولذلك فإن التعريف المستخدم هنا يُشير إلى "الاحتياجات الأولية غير الملباة".

---

(٣) UNDP, 1997. *Preventing and Eradicating Poverty*, Vol. 2, p. 11.



### ثالثاً - سياسات القضاء على الفقر: استعراض عام للمؤلفات

لقد أصبحت عبارة "السياسة" واسعة الاستخدام، تتم عن مفهوم متعدد المعاني، تبعاً للمستخدم. وهي تستعمل هنا للإشارة إلى المبادئ التي تُملّي العمل من أجل أهداف محددة، وتعني، بالتالي، تحقيق التغيير، سواء أكان في الأوضاع، أم الأنظمة، أم الممارسات. وتشكل الاستراتيجيات المبادئ التوجيهية التي تحكم النشاط الضروري لإحداث التغيير.

وقد حدد ميدجلي وبياشو (Midgley, Piachaud) (١٩٨٤) البنية والمكونات الأساسية لأي خطة تهدف إلى تخفيف الفقر، والحد من عبء تأثيره على السكان، واعتبرا أن تخطيط برنامج للحد من الفقر يستدعي العمل حسب نطاق وطبيعة الفقر في البلد المعني. والشرط الأول لبناء الخطة هو وجود معلومات عن توزيع السكان تبعاً للظروف الاقتصادية والمداخيل. ثانياً، ثمة حاجة إلى مؤشرات أكثر تحديداً لمشاكل التخطيط، تؤمّن مقياساً لنطاق الفقر استناداً إلى تعريف الفقر. ثالثاً، هناك حاجة إلى مؤشرات للموارد، تتعلق بالموارد المتوفرة حالياً من أجل الأمن الاجتماعي. رابعاً، ثمة حاجة إلى مؤشرات للأداء، تُقيّم أداء البرامج القائمة. وأخيراً، عندما يُصار إلى تخطيط برنامج جديد، تصبح مراقبته ضرورية من خلال مؤشرات التأثير.

والسياسة العامة للقضاء على الفقر التي يختارها الباحثون أو المنظمات أو الدول تتوقف، إلى حد بعيد، على التعريف المعتمد للفقر من جانب الشخص أو المؤسسة. وعلى سبيل المثال، يفند عيسى (١٩٩٤) الرأي الشائع الذي يقول بأن الفقر هو مشكلة الفقراء، ويحدده باعتباره مشكلة الدول الفقيرة. فالمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الدولة ستعكس، بالضرورة، في زيادة افتقار السكان. وبسبب تعقد طبيعة الفقر، وكذلك تعقد أسبابه ومحدداته، لا بد للتدخل الرامي إلى التخفيف منه من أن يختلف باختلاف المناطق والبلدان، وحتى باختلاف المجموعات السكانية ضمن البلد الواحد.

إلا أن مبدأ واحداً يبدو وكأنه يُلاقي اعترافاً كلياً في المقولات الحالية المتعلقة بالفقر، وهو أن أي محاولة للحد من الفقر ينبغي أن يسبقها نمو اقتصادي قوي. كما أن هناك، من جهة أخرى، اعترافاً عاماً متزايداً، خصوصاً خلال السنوات الأخيرة، بأن التنمية والنمو الاقتصادي لن يتحولوا تلقائياً إلى تقليل من الفقر أو تخفيف منه، إذ أنه ثبت مراراً بطلان الآثار الجانبية.

ولا شك في أن النموذج الفعلي للنمو الذي يختاره ويعتمده بلد معين هو بالأهمية نفسها التي لمعدل النمو المحقق. "إن ارتفاع متوسط دخل السكان، بافتراض بقاء تفاوت المداخيل على حاله، يؤدي إلى الحد من الفقر. ويظل تأثير النمو غامضاً إذا كان مركزاً وأدى إلى تدهور في توزيع الدخل. إلا أن انخفاض المداخيل في مرحلة انحسار النمو يجعل من الأصعب بكثير الحفاظ على

مداخليل الفقراء التي تتحمل، في كثير من الأحيان، العبء النسبي الأكبر الناجم عن التراجع الاقتصادي (الإسكوا ١٩٩٥؛ ومالدي ١٩٩٥).

ونتيجة لتعدد وتنوع أسباب الفقر، يجب مكافحته على عدة مستويات في آن معاً. ويعتبر واتكينز (Watkins) (١٩٩٥) أن استراتيجيات القضاء على الفقر يجب أن تكون موجهة نحو تعزيز قدرة الأشخاص على التكيف مع الضغط، وتجاوز الحالات الطارئة، وتحسين إنتاجيتهم على الأمد الطويل. وهو يدعو، من هذا المنطلق، إلى مزيد من الإنصاف في توزيع الأصول الإنتاجية؛ وإلى فرص أفضل لتوسيع نطاق الاستقلالية عبر تحسين الصحة والتعليم، وتوفير المياه النظيفة والمرافق الصحية المأمونة؛ (ومشاركة) الفقراء أنفسهم في القرارات التي تؤثر مباشرة على حياتهم.

ويعتبر ينش (Jentsch) (١٩٩٤) "أن الهدف الوحيد لسياسة التنمية ينبغي أن يكون الحد من الفقر"، ويذهب إلى أن خطط التنمية يجب أن تبدأ بتحسين مصير الفقراء. كما يعتبر أن سياسات التكيف الهيكلية يجب ألا تنحصر في التخفيف من الآثار السلبية على الفقراء، وإنما ينبغي أن ترمي إلى تحسين ظروفهم المعيشية.

ومن ناحية أخرى، يوافق معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية على المبدأ العام القائل بأن جهود القضاء على الفقر ينبغي أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من أي تنمية، لكنه، مع ذلك يقف موقفاً مخالفاً إذ يرى أن الحد من الفقر ينبغي أن يكون ثمرة لمشروع جيد التصميم والتنفيذ، لا هدفاً قائماً بذاته. وقد أعلن المعهد (١٩٩٥)، في مؤتمر حول التكيف والعولمة والتنمية الاجتماعية أن الحد من الفقر يجب ألا يُعتبر غاية في حد ذاته، وإنما وسيلة لبلوغ النمو الاقتصادي المستدام. كما حذر من "إضافة مكونات الفقر"، كملحق لمقترحات الإصلاح الاقتصادي، على اعتبار أن هذه المقترحات ينبغي أن تشكل، منذ البداية، جزءاً أساسياً من أي جهد إصلاحي مقترح.

والمشاركة في التنمية، هي من المواضيع المتكررة في قسم كبير من المؤلفات. وفي الأعوام الماضية، اكتسب التأثير الإيجابي للتدخل والمشاركة الشعبية في تحديد المشاكل، وكذلك في تقديم الحلول وتطبيقها، اعترافاً بكونه مبدأ أساسياً للفعالية والاستدامة. وينطبق ذلك أيضاً على جهود التخفيف من الفقر. "ومتى تعلق الأمر بالفقر، فإن الخبراء الحقيقيين هم الفقراء أنفسهم" (واتكينز، ١٩٩٥). وفي حين تسعى المنظمات أكثر فأكثر إلى إشراك الفقراء بنشاط في تخطيط وتطبيق ومراقبة المشاريع والبرامج، هناك تمايز في بعض نهج المشاركة. فبينما ينظر البعض إلى المشاركة بوصفها وسيلة لتأمين نجاح واستدامة المشاريع أو السياسات، يرى البعض الآخر أنها ترتدي أهمية بذاتها.

وفي دراسة حول عمل نظام الأمم المتحدة في تخفيف الفقر، حددت اللجنة الاستشارية للمسائل المتصلة بالبرامج والعمليات (١٩٩٥) خمس مجموعات نشاطات رئيسية تعالج الفقر مباشرة:

١- نشاطات تشجيع التنمية الاقتصادية المنصفة: ومنها اتباع استراتيجية تنمية اقتصادية قائمة على موارد الفقراء (خصوصاً اليد العاملة والأرض)، وكذلك تحسين توزيع الأصول والمداخل والحؤول دون الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي؛

٢- برامج مكافحة الفقر: ومنها استهداف المجموعات السكانية الأكثر حرماناً وضعفاً ببرامج مكافحة الفقر. وهنا يلزم الاعتراف بأن ضم هذه المجموعات إلى المجرى الرئيسي للنشاطات يستدعي بذل جهد خاص على مستويي تشجيع البرامج الخاصة والحد من المشقات الفورية والانتقالية. وهذا هو الغرض الذي تأسست من أجله شبكات الأمان الاجتماعي، وصناديق الاستثمار الاجتماعي، وصناديق الطوارئ الاجتماعية؛

٣- توفير الخدمات الاجتماعية: ومن بينها تقوية وتحسين إمكانية حصول الفئات الأفقر على الخدمات الاجتماعية الأولية، كالتعليم والصحة؛

٤- العمالة المنتجة: وتشمل توسيع الاستثمار الذي يخلق العمالة وتحسين توزيع الأصول والمداخل. وينطوي ذلك على تقوية الإنتاج الزراعي وإصلاح الأراضي، وتحسين فعالية زراعة المالكين الصغار (خاصة أولئك المتواجدين في مناطق هامشية)، وإنشاء طاقة صناعية منتجة، على النطاقين المتوسط والصغير، وكذلك تشجيع المؤسسات الصغيرة جداً والعمالة الذاتية في القطاع غير الرسمي؛

٥- النشاطات التي تعالج أسباب الفقر في الأمد الطويل: وينطوي ذلك على اعتماد سياسات تعالج مشاكل الفقر المستوطن، وتقوم على الاستثمار في التنمية البشرية المستدامة، وتكون تشاركية، وتشمل الصحة الانجابية، وحماية البيئة وإعادة تأهيلها، ومنع التمييز، وتشجيع حقوق الإنسان والتسامح.

ويشكل الاستهداف الخاص للنساء بعمل تخفيف الفقر، بوصفهن مجموعة شديدة التهميش، مبدأ آخر يكاد يحظى بدعم جميع المشاركين في مكافحة الفقر. ذلك أن تمكينهن من المشاركة في العمل الإنتاجي، وتحسين فرص حصولهن على الرعاية الصحية، والتعليم، هما من الاستراتيجيات التي تفيد مجتمعهن بأكمله. وتوافق الصلح (١٩٩٥) على ذلك في استعراضها لتأنيث الفقر في العالم العربي، مشيرة إلى أن الفقر يؤثر فعلياً على النساء أكثر من الرجال. كما يشير الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (١٩٩٢)، في تقريره حول الفقر في الأرياف، إلى أن برامج تمكين النساء يجب أن تكون ذات أولوية، لكي يتسنى تخفيف الفقر وتعزيز النمو. وينعكس تأنيث النمو في ارتفاع نسبة الأمية بين النساء، وكذلك نسب الخصوبة، ومعدلات وفيات الأطفال ووفيات النساء عند الإنجاب، ومعدلات عمل الأطفال، ومشاكل الأمن الغذائي، والمشاكل البيئية المرتبطة بإدارة الموارد الطبيعية.

## ألف - برامج التكيف الهيكلي والفقير: مؤسسات بريتون وودز

خلال عقد الثمانينات، عتمدت بلدان نامية كثيرة، ومنها دول عربية، عدداً من التغييرات والتكيفات الهامة في السياسة الاقتصادية بهدف الحفاظ على توازن الاقتصاد الكلي والاستقرار. وتمثل الاتجاه العام في اتباع سياسات الحد من الإنفاق، وتكليف أسعار الصرف الباهظة، وترشيد أسعار الفائدة، ومراقبة المعروض النقدي، والحد من الإعانات، وتغيير البنى النسبية للأسعار عن طريق خفض احتكار الدولة في توزيع المدخلات وتسويق المنتجات. وقد كُتب الكثير حول تأثير سياسات التكيف الهيكلي على الفقراء. كما ان صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اعتبرا أن إعادة الهيكلة ستسفر عن ارتفاع معدلات النمو، وبالتالي، ستعود بالفائدة على الفقراء في الأمد الطويل. إلا أن الآراء تتوافق اجمالاً على أن الاجراءات الكابحة للطلب، المشتمل عليها النقش في سياسات التكيف الهيكلي التي يقودها الصندوق والبنك، أدت إلى تردي أحوال الفقراء، أقله على الأمد القصير. وقد اعترفت مؤسسات بريتون وودز نفسها بـ "التكاليف الاجتماعية" التي يحتمل أن تظهر نتيجة لذلك.

ويتأثر الفقر ووضع الفئراء في أي بلد تأثراً متعدد الوجوه نتيجة لاعتماد برامج التكيف الهيكلي. ومن هذه الوجوه تبدلات أسعار السلع والخدمات، والتغيرات التي تحصل في توفير الخدمات الأولية. ويصعب كثيراً إجراء تحديد دقيق لتأثير المجموعات المتشابهة لتغيرات السياسة العامة، لا سيما أن عدداً من هذه التغيرات يحصل في آن واحد، كما هي الحال غالباً عندما تنفذ في البلدان برامج التكيف الهيكلي.

وبينما لا يشكك أحد في مشروعية وضرورة الإصلاح الاقتصادي فإن العديد من السلطات والوكالات الدولية تشكك في الاستراتيجيات المتبعة لبلوغ أهداف هذه الإصلاحات، وتقترح استحداث استراتيجيات أكثر وعياً وإدراكاً للشق الاجتماعي، وذلك بهدف التخفيف من أعباء الفقر.

ونتيجة لتزايد الانتقادات، التي توجه على المستوى العالمي إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بوصفهما القوة المحركة ووسيلة الضغط الرئيسية لبرامج التكيف الهيكلي، عَبرت المؤسسات، خلال الأعوام الماضية عن إرادة ورغبة في العمل لتحقيق تكيف يكون أنسب لاحتياجات قطاعات المجتمع الأفقي. وقد دُر ذلك، خلال الأعوام القليلة الماضية، من طبيعة وشكل برامج التكيف الهيكلي. ومنذ عام ١٩٩٠، بدأت المنظمات الدولية بإيلاء مزيد من الاهتمام لاحتياجات الفقراء ضمن برامجها.

وقد يكون من أسباب هذا التحول في الموقف الإدراك المتزايد لكون الفقراء يتحملون عبئاً ناتجاً عن تطبيق برامج تكيف هيكلي يفوق قدرتهم على التحمل، وهذا ما ظهر من خلال الاضطرابات في عدد من البلدان. وقد يكون هذا التحول أيضاً انعكاساً للوعي بأن التخفيف من الفقر

وإطلاق قدرات الفقراء هما في حد ذاتهما استراتيجيتان للنمو الاقتصادي. أي إنه ليس مجرد نتيجة للنمو الاقتصادي بل أيضاً عاملاً مساهماً فيه. ومن هنا فقد صرح البنك الدولي مراراً، منذ عام ١٩٩٠، بأن الحد من الفقر يشكل فعلياً هدفه ومهمته الأساسيتين. وهو يُروّج، في سبيل بلوغ هذا الهدف، لاستراتيجية ثلاثية الأجزاء للنمو القائم على الإنصاف:

١- فالعنصر الأول يرمي إلى خلق العمالة، وتوسيع فرص كسب الدخل، خاصة بالنسبة إلى الفقراء. وينطوي ذلك على تحسين أطر الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية، وكذلك على تسهيل انشاء تنمية قطاع خاص نشط. والحجة في ذلك هي انه يلزم زيادة الطلب على عمل الفقراء باعتباره أوفر ما يملكون من أصول.

٢- أما العنصر الثاني فموجّه إلى تنمية قدرة الفقراء على اغتنام الفرص، والتحسين المباشر لرخائهم وانتاجيتهم. وينطوي ذلك على تأمين الاستفادة من المرافق الصحية والتعليمية والهيكل الأساسية الاجتماعية الأخرى، وذلك عبر توفير هذه الخدمات إما عن طريق الدولة، مباشرة، أو عبر قنوات أخرى مثل القطاع الخاص أو قطاع المنظمات غير الحكومية.

٣- والعنصر الثالث موجّه إلى إقامة برامج تعويضية للتخفيف من الأضرار الأشد حرجاً للتكيف الهيكلي. وتتفق تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم وتقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن التنمية البشرية، على ضرورة وجود "شبكات الأمان الاجتماعي". وشكل ما من أشكال الإعانات الغذائية للتخفيف من أعباء برامج التكيف الهيكلي وتأمين حماية الفقراء. ويعتبر الاستهداف الملائم والجيد التركيز للمستفيدين بمثابة القاعدة الأساسية لنظام متين وفعال لشبكات الأمان الاجتماعي. إلا أن هذه الأخيرة تلقي عبئاً مالياً ثقيلاً على اقتصاد الدولة التي تطبقها، وهو عبء قد لا يكون في مقدور الدولة تحمله.

وفي عام ١٩٨٧، وضع كورنيا وآخرون (التكيف ذو الوجه الإنساني) توصيات يكاد لم يطرأ عليها أي تغيير لمعالجة الفقر المرتبط بالتكيف الهيكلي. وقد دعوا إلى ما يلي:

- اتباع سياسات عامة توسعية في الاقتصاد الكلي، توجه إلى بلوغ مستويات مستدامة من الإنتاج والاستثمار وتلبية الحاجات الإنسانية خلال فترة التكيف؛

- اتباع سياسات عامة قطاعية غايتها تقوية العمالة ورفع الإنتاجية؛

- اتباع سياسات انتقالية لتعزيز النهج الكلي ذي الاتجاه التوسعي الأشد، وتأمين الاستخدام الأولوي للموارد تلبية لاحتياجات الفئات الأضعف؛

- زيادة الانصاف والاعالية في إنفاق القطاع الاجتماعي عن طريق إعادة هيكلة الإنفاق العام بين القطاعات وضمنها في آن، وكذلك عبر تحسين الاستهداف وكلفة فعالية عمليات التدخل؛

- تنفيذ برامج تعويضة لحماية الصحة العامة وتغذية الفئات المتدنية الدخل أثناء عملية التكيف، قبل أن يتج لها استئناف النمو تلبية الحد الأدنى من الاحتياجات كل بمفردها؛

- مراقبة الوضع البشري، وخصوصاً مستوى العيش لدى المجموعات ذات الدخل المنخفض، بشكل يسمح بتحديد الاحتياجات وتقييم البرامج وتعديلها؛

- ينبغي أن تشكل سياسات التكيف جزءاً أساسياً من تصور أبعد في الزمن، كما ينبغي أن تكون جزءاً من صياغة السياسة الوطنية العامة.

وحتى الآن لا تزال شبكات الأمان الاجتماعي تمثل، لدى معظم الدول، الاستراتيجية المفضلة بوصفها وسيلة لتخفيف الفقر. ومع أن هذه الشبكات ضرورية لمواجهة الآثار الأقسى للإصلاحات الاقتصادية، فمن الهم ألا يغيب عن البال أنها لا تعالج الفقر من جذوره. ومن هنا، فإنها تبقى عاجزة عن حل مشكلات الفقر الطويلة الأمد لأنها لا تعالج، في كثير من الأحيان، إلا مسألة تخفيف بعض عوارض الفقر. وكذلك يلزم اتباع نهج متكامل يشمل تعزيز الرخاء الاجتماعي وقدرات الفقراء، وتلك وجهة نظر يعتمد عليها الكثيرون، ومنهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وواتكينز وفان دير هوفن وغيرهم.

وعلاوة على ذلك، يشدّ توفير الخدمات الاجتماعية للفئات الأفقر جهداً مكلفاً جداً من شأنه أن يؤثر على مصالح فئات المجتمع الميسورة، أي أولئك الذين يمتلكون نفوذاً سياسياً أكبر. وبذلك فقد تكون المعارضة السياسية لجهات القضاء على الفقر وسياسات التخفيف منه عائقاً حقيقياً في وجه صوغ وتطبيق مثل هذه التجهيزات. وهذا الواقع يستدعي، بلا شك، التزاماً سياسياً حازماً من قبل الحكومة تجاه تطبيق استراتيجيات تخفيف الفقر لكي تحرز أي درجة من النجاح.

ومن المستبعد أن تقوم فئات المجتمع المهيمنة اجتماعياً واقتصادياً، بإرادتها، بتغيير النظام القائم لصالح الفقراء. ولا يمكن، والحالة هذه، تحقيق التغيير إلا إذا بدأ الفقراء أنفسهم. ولكي يكون ذلك في استطاعتهم، ينبغي أن يتقوا دعماً من القطاع العام والمجتمع المدني على السواء.

وقد حدد بعض الباحثين، ووكالات التنمية الحكم الصالح، وضمنه مسائل المحاسبة والشفافية، باعتبارها عناصر أساسية لسياسة أو جهود الحد من الفقر. وبصفة عامة، فإن الحكومات في العالم العربي، شأنها شأن الحكومات الأخرى، تعاني من آثار البنى البيروقراطية المعقدة ومن الفساد. ولا

تشذ حكومة لبنان عن هذه القاعدة، رغم الجهد الهائل الذي يبذله البنك الدولي بموازنة وزارة الإصلاح الإداري الحديثة النشأة. ولم تجر حتى الآن أي دراسة مفصلة حول هذه المسائل، إلا أن ثمة توافقاً في الرأي على أن لها تأثيراً سلبياً قوياً في تطبيق أي استراتيجية. وكثيراً ما يحصل لمشاريع إنمائية سديدة ذات تمويل كاف ولديها المجموعة الضرورية من الموظفين المتدربين، أن تفشل في انطلاقها، وذلك، بالتحديد، بسبب تداخل البيروقراطية المفرطة والفساد عند مختلف مستويات الإدارة العامة. ويقول ساندستورم (Sandstorm) (١٩٩٤)، في مقال حول العبر التي استخلصها البنك الدولي على مر الأعوام، إن صلاح الحكم والمحاسبة والشفافية الجيدة هي المكونات الأساسية لبرنامج التخفيف من الفقر، إذا ما أريد له النجاح.

وتكتسب هذه المسائل اليوم اعترافاً متزايداً بوصفها جوهرية لنجاح أي جهد إنمائي، كما أنها تحتل مركز الصدارة في المباحثات بين الوكالات الدولية والحكومات<sup>(٤)</sup>.

### باء- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتخفيف الفقر في العالم العربي

في شباط/فبراير ١٩٩٦، عقد المكتب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية اجتماع خبراء حول "القضاء على ظاهرة الفقر وتوفير سبل العيش المستدامة في الدول العربية"، وذلك في دمشق. وجرى، خلال الاجتماع، صوغ استراتيجية موجزة للقضاء على الفقر في الدول العربية. ثم جرى توسيع هذه الاستراتيجية وتطويرها لتصبح وثيقة من إعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مكافحة وإزالة الفقر، المجلد الثاني، العناصر الرئيسية لاستراتيجية القضاء على الفقر في البلدان العربية.

ترتكز هذه الاستراتيجية على المبادئ التالية: أن الفقر هو نتيجة تفاوت شديد التعقيد ومتسخ، وهو، في الوقت ذاته وعلى الدوام، ذو طابع محلي ومعقد ومحدد، أي أن القضاء عليه يحتاج إلى العمل على عدة مستويات في آن واحد. وضمن هذا السياق، جرى تحديد عدد من "القوى المحركة" الأساسية والثانوية لكونها تؤدي إلى الفقر في الدول العربية، على اعتبار أن تحديدها هو الخطوة الأولى الضرورية في تصميم أي برنامج للقضاء على الفقر، وهي:

---

(٤) انظر القصيفي، ج. ١٩٩٦، الفقر في غربي آسيا: مقارنة اجتماعية سياسية، الإسكوا. والقصيفي، ج. ١٩٩٦. "الفقر في غربي آسيا، منهج اجتماعي سياسي"، في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مناهضة وإزالة الفقر، الجزء الأول.

### القوى المحركة الأساسية

- ١- فشل الاستراتيجيات الإنمائية الحكومية وإصلاحات السوق على مستوى الاقتصاد الكلي؛
- ٢- محدودية الفرص أمام بعض الفئات (الفقراء) لتحصيل الأصول الإنتاجية وللاستفادة من الأموال والمؤسسات والخدمات العامة وتسيير شؤونها؛
- ٣- أعباء الحروب والصراع الأهلي.

### القوى المحركة الثانوية

- ١- تسارع النمو الديمغرافي؛
- ٢- الانحطاط البيئي.

كما ان هناك مسائل أساسية أخرى، وفي مقدمتها النوع الاجتماعي، مشتركة بين هذه القوى المحركة. والتفاوت بين الجنسين لا يؤدي بذاته إلى الفقر، إلا أنه، في معظم الحالات، يوجب آثاره.

وبناء على هذه المبادئ، جرى إعداد مجموعة من ستة مناحي استراتيجية كمبادئ توجيهية للدول العربية الملتزمة بالقضاء على الفقر. لكن هذا لا يعني التوصية بالمبادئ الستة معاً لجميع الدول، لأن السياق يختلف من بلد إلى آخر. بل ان التقرير يفترض أن هذه التوجهات الاستراتيجية ستعتبر مجموعة متضافرة من الخيارات والتفضيلات تشكل جملة منسجمة من التوجهات المحتملة، ويمكن لكل بلد أن يصيغ، انطلاقاً منها، السياسات الأنسب لوضعه الخاص.

ومن العوامل الأساسية أيضاً في التوجهات الاستراتيجية المقترحة للقضاء على الفقر، الحاجة إلى "عقد اجتماعي" جدي تكون وظيفته العلاقة بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، بغية تعزيز و"استغلال" الميزة النسبية لدى كل منها على حدة. ويجب أن يجري ذلك مع تغليب ذهنية التكامل بين القطاعات الثلاثة على الذهنية التنافسية الموجودة حالياً، فيجري بذلك بلوغ حال من التفاعل الإيجابي بين الدولة والسوق والمجتمع المدني.

أما عناصر المناحي الاستراتيجية الستة التي يوصي بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فهي:

### **أولاً- إعادة النظر في نموذج التنمية**

لهذه المسألة جوانب متنوعة:



(أ) الدولة والسوق والمجتمع المدني: تحتاج الدول العربية إلى إعادة توجيه علاقتها حيال السوقين الدولية والمحلية، لإفساح المجال أمام تعزيز المنافسة الإنتاجية. ويجب أن يرافق ذلك فصل واضح بين السياسة والاقتصاد، مما يعني أنه يجب اتخاذ القرارات على أساس الاعتبارات والمعايير الاقتصادية وليس السياسية. ويجب بالتالي، أن يتطور دور الدولة ليصبح داعماً للأسواق وللجهات الفاعلة فيها، بدلاً من أن تحتجب الدولة، ببساطة، من السوق. والواقع أن الأسواق تحتاج إلى دعم وتنظيم من قبل الدولة، وهو ما من شأنه أن يقود إلى خلق فرص للعمل وفي نهاية المطاف إلى الحد من الفقر.

كما تقع على الدولة مسؤولية تهيئة وتشجيع المجتمع للإفادة من فرص السوق. ونظراً إلى أن القسم الأعظم من النمو في الاقتصاد العالمي سيقوم أساساً على المعلومات، فإن قوة العمل العربية ستكون بحاجة إلى التدريب في هذا المجال ليكون في استطاعتها المشاركة في النمو. ولكي يكون في مقدور الفقراء الاستفادة أيضاً، يتعين على الدولة تأمين الفرص أمامهم، وهذا ما يمكن تحقيقه عبر بلوغ مستوى جيد من خدمات التعليم والخدمات الصحية.

كما تقع على عاتق الدولة مسؤولية تأمين أنظمة فعالة وشفافة للإدارة العامة والقضاء. وهذا، بدوره، يوفر المناخ المستقر الذي يحتاج إليه القطاع الخاص والمجتمع المدني للازدهار. فضلاً عن أن مثل هذه الشفافية وانعدام الفساد يضيفان المصداقية والشرعية على الحكومة.

كذلك ينبغي للدولة ضمان مشاركة المجتمع المدني، وخصوصاً أفقر قطاعاته، في الحياة السياسية.

(ب) تحقيق التنمية والقضاء على الفقر: إن أحوال النساء في العالم العربي هي أسوأ، عموماً، من حال الرجال في مجال التنمية، وهذا أمر يزداد وضوحاً من خلال المقارنة بين مؤشري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتنمية البشرية والتنمية البشرية المرتبطة بالنوع الاجتماعي. فلننظر إلى دور النساء داخل المجتمع العربي يبقى مركزاً إلى حد بعيد على الإنجاب، وخيارات وفرص هذا الجنس تظل، بالتالي، محصورة في هذا الدور. وتبعاً لذلك لا يزال الدور الاقتصادي للنساء يقوم، أساساً، على المسؤوليات المنزلية غير المولدة للدخل، في حين أن مشاركتهن في العمالة المأجورة تبقى متدنية.

وضمن هذا السياق، يلزم، في استراتيجية القضاء على الفقر، تشجيع التغيير الذي يقود إلى توسيع قاعدة خيارات وفرص النساء، ومعالجة احتياجاتهن المحددة، على أن تراعى الحساسيات الثقافية في الوقت ذاته. فالحاجة تدعو إلى النهوض بالمرأة وتشجيعها على المشاركة بنشاط في

تحديد أولويات التنمية وإعادة توجيه خطط التنمية بحيث تشمل احتياجاتهن. كما ينبغي توجيه الجهود نحو تمكين النساء من الحصول على الأصول الانتاجية وتسيير شؤونها.

(ج) المعلومات اللازمة للتنمية: تمثل الحاجة إلى مراقبة الفقر ومحدداته عن كثب وبانتظام، عنصراً أساسياً لأي استراتيجية ناجعة للقضاء على الفقر، ومسوح الأسرة التي تشمل كافة جوانب الفقر، توفر، في العادة، أفضل مصدر للبيانات والمعلومات. كما إن التقنيات النوعية التي تتيح مشاركة الفقراء تفيد في قياس ادراكاتهم وفهم الأمور التي يعتبرونها ذات أولوية. كذلك فإن المعلومات حول كيفية تعامل الفراء مع الضغوط التي يتعرضون لها وحول شبكات الدعم التي يعتمدون عليها تشكل، هي الأخرى، خطوطاً عريضة هامة لسياسات واستراتيجيات القضاء على الفقر.

#### ثانياً- تخفيف آثار التكيف الهيكلي: إجراءات الأمن البشري الاستباقية

إن اعتماد سياسات التكيف الهيكلي وتطبيق التغييرات الناشئة منها، خصوصاً في سياق ازدياد التكامل الاقتصادي مع الأسواق العالمية، يرتبطان عادة بازدياد الفقر والتهميش. وتنشأ شبكات الأمان الاجتماعي بوصفها آليات للتعاطي مع أكثر الفئات تأثراً بالتغيير. إلا أن هذا لا يعني أن الانعكاسات السلبية تبقى محصورة بالفترة الانتقالية، التي تعقب، مباشرة، تطبيق الإجراءات الجديدة، وإنما هي انعكاسات ذات تأثير واسع ومعمّر. ومن هنا أهمية إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي كمؤسسات دائمة، بالرغم من أن الفئة المستهدفة بالتدخل قد تتغير مع مرور الزمن، ومعها أولويات واستراتيجيات المؤسسة. وإذا ما أريد لشبكات الأمان أن تكون فعالة، ينبغي إشراك المستفيدين في عملية صنع القرار وفي التصميم وإدارة المؤسسات.

كما يجب عدم اعتبار شبكات الأمان بدائل لإصلاحات إعادة التوزيع. فهذه الشبكات تبدو أنجح ما تبدو عندما تكون متماسكة مع سياسة عامة جيدة التصميم ترمي إلى تحسين قدرات المستفيدين بحيث لا يحتاجون إلى الاعتماد على المساعدة التي توفرها شبكة الأمان. وقد حدد، في مجال السياسة العامة، عدد من المبادرات الأساسية التي يمكن أن تزيد فعالية شبكات الأمان، وهي تشمل ما يلي:

- المعلومات المتصلة بالفقراء؛
- التأكد من أن لبرامج المساعدة العامة القائمة استهدافات سديدة؛
- إنشاء برامج مساعدة ذاتية الاستهداف؛
- التأكد من قيام شبكات الأمان بإدراج دعم المرأة ضمن تخطيطها؛
- تشجيع المنظمات غير الحكومية على تحمل مزيد من المسؤولية؛
- إنشاء نظام مراقبة صارم لشبكات الأمان.

### ثالثاً - إطلاق قدرات الفقراء

لا تكفي شبكات الأمان لمساعدة الفقراء على تحسين ظروفهم المعيشية أو تحسين وضعهم بطريقة مستدامة. ويلزم، بلا شك، صياغة استراتيجية وطنية لمساعدة الفقراء على تحقيق قدراتهم الإنتاجية. ويمكن بلوغ ذلك بأفضل شكل عن طريق الاستثمار العام في رأس المال البشري وعبر تعزيز فرص حصول الفقراء على الأصول الإنتاجية وتسييرهم لأموالهم. وعمل الفقراء، الذي يقال عنه في كثير من الأحيان أنه يشكل أصولهم الرئيسية، يستخدم بطريقة منتجة. كما ينبغي اعتماد عدد من الخطوات لتحقيق هذه القدرات:

(أ) الاستثمار في رأس المال البشري للفقراء: يمكن أن يتخذ تعزيز رأس المال البشري أشكالاً عديدة، من أبرزها المعارف، والمهارات، والمواقف الاجتماعية الفعالة، إضافة إلى الصحة الجيدة.

**التعليم:** في معظم الحالات الخاصة بالدول العربية، ومنها لبنان، يحتاج إصلاح النظام التعليمي إلى معالجة مسائل ثلاث مستقلة: أولاً، بلوغ مجمل السكان مستوى معيناً من التعليم (ويوصي تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالنسبة للدول العربية، باستهداف بلوغ مرحلة التعليم الثانوي على أقل تقدير)؛ ثانياً، تحسين نوعية التعليم بحيث يجري تشجيع اكتساب المعارف والإبداع وقدرة التعلم الذاتي؛ ثالثاً، تصميم البرامج التعليمية بحيث تلبي طلب سوق العمل. وفي حين اقترح تنظيم التدريس على مدى اثني عشر عاماً، فإن تأمين فرص التحصيل العلمي الأساسي (٩ سنوات) هو الحد الأدنى الذي ينبغي أن يعمم فعلياً على الصعيد العالمي، وأن يكون مجانياً.

وينبغي أن يكون للسياسة العامة التعليمية المتكاملة هدف إصلاح النظام عبر تشجيع العلوم والتكنولوجيا والتعليم الفني وتأمين اكتساب الخبرات المطلوبة في السوق، والتدريب في الوحدات الاقتصادية، وفي مجالات جديدة كالحواسيب والهندسة الوراثية والأتمتة، إلخ... وينبغي أن تشمل أيضاً تحسين خبرات وظروف الأساتذة والموظفين الإداريين، مع توفير التدريب أثناء العمل ومحفزات فعالة للأساتذة.

ويشكل التعليم غير الرسمي خياراً آخر ذا أهمية كبيرة للفقراء. وتدريب، أو إعادة تدريب، الأفراد الفقراء الذين التحقوا بنظام التعليم الرسمي (وبالأخص منهم من وصلوا إلى المرحلة المتوسطة)، يساعدهم على اكتساب المهارات ذات الصلة بالسوق والمعززة لاحتتمالات إيجادهم وظائف مربحة.

**الصحة:** ينطوي تحسين الصحة على توسيع شبكة المرافق وتحسين إمكانية استفادة الفقراء والمعوزين منها. ورغم تحسن الصحة في الدول العربية بصورة لافتة على مدى العقود القليلة

الماضية، لا يزال يلزم عمل الدثير، وخصوصا في مجال تحسين صحة الفقراء داخل المجتمع. وقد بات من الضروري جدا القيام بعدد من التدخلات الحاسمة لتحسين صحة الفقراء، وهي:

- توفير المياه المأمونة والهياكل الصحية الأساسية المناسبة؛
  - توفير الغذاء المناسب للمجموعات الضعيفة - برامج تغذية إضافية، إعانات مستهدفة لبعض المواد، التغذية الإكمالية التي تستلزم مقادير ضئيلة؛
  - اتخاذ الإجراءات الأساسية للصحة العامة - - التلقيح، العلاج الجماعي للأمراض الناجمة عن طفيليات، برامج الحد من الإدمان على التبغ والمخدرات؛
  - توفير الرعاية الطبية الأساسية، من خلال شبكة مؤلفة من المرافق الأساسية للرعاية الصحية - الصحة الإنجابية، صحة الأم والطفل، الإسهال، الأمراض التنفسية الحادة، السل، الأمراض المنقولة عن طريق الجنس، ومنها فيروس ومرض الإيدز.
- ويلزم زيادة الاعتماد، التي ترصدها الدولة للصحة، وإعادة توجيه الإنفاق من الرعاية المختصة بالمرحلة المرضية الذلثة إلى الرعاية الصحية وإجراءات الصحة العامة الأوسع نطاقا.
- فالتربية الصحية تستحق جهدا وتركيزا أكبر بكثير مما تتلقاه اليوم. ومن هنا ضرورة تشجيع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات غير المربحة التي تعمل على توفر الرعاية الصحية، وتحسين الصحة، وتقديم الدعم اصحي وشمها بالخطط الصحية الوطنية.
- (ب) خلق الوظائف: يلزم جعل خلق الوظائف أولوية واضحة من أولويات السياسات. وينبغي، لتحقيق هذا الغرض، تنطيط سياسة متكاملة تستند الى التضافر بين احتياجات الدولة واحتياجات السوق.

إلا ان تحقيق تحسن م م في الظروف المعيشية للفقراء بفضل خلق الوظائف يتطلب تحسين الإنتاجية وتشجيعها. ومن المناسب الانتقال من النهج التقليدي لخلق الوظائف (المهارات المتواضعة، الإنتاجية المتدنية، المداخل المندفصة)، إلى نهج جديد (مهارات رفيعة، إنتاجية رفيعة، نوعية رفيعة، أجور عالية). والهدف من ذلك هو زيادة الأجور الحقيقية، التي تؤدي، بدورها، إلى الحد من التفاوت في توزيع الدخل والثروة. ومن الأغراض التي تنطوي على إمكانات قوية، اعتماد التكنولوجيات الكثيفة الاستخدام الأيدي العاملة في المؤسسات الصغيرة والصغيرة جدا.

كما ان هنالك جانباً مهماً في سياسة خلق الوظائف، هو التحرير التدريجي لسوق العمل بهدف زيادة المرونة، والحد من دور وتدخل الدولة، وذلك ضمن إطار سوق تنافسية. ويشمل هذا الأمر:

- الحقوق الكاملة للإدارة، ومنها حقوق التوظيف والإقالة؛
- الحقوق الكاملة للعمالة، بما يشمل النقابات، والمساومة الجماعية، والحماية القانونية للإضراب؛
- استحقاقات البطالة المحددة تبعاً لمؤشر التضخم (كجزء من شبكة الأمان)؛
- وجود فرص لا شك فيها للعمالة المنتجة، وضمنها فرص التدريب وإعادة التدريب.

ومن العوامل الحاسمة لنجاح برامج خلق الوظائف في البلدان العربية: الاستثمار، ولا سيما الاستثمار الخاص. أما دور الدولة فهو حيوي لضمان المناخ المستقر والملائم لاستقطاب الاستثمار الأجنبي والحفاظ على الاستثمار المحلي، بما يشمل توفير الهياكل الأساسية الضرورية للتجارة (مثل شبكات المعلومات).

ومن المحتمل ان تبقى الدولة صاحب عمل رئيسياً في المستقبل المنظور. ومن هنا أهمية إصلاح قطاع الخدمات المدنية بوصفه عاملاً مهماً يلقي بانعكاساته على سائر أجزاء سوق العمالة. وتستلزم جميع التغييرات المقترحة لإيجاد فرص العمل إنفاقاً حكومياً كبيراً. أما المصادر الممكنة للتمويل فقد تتمثل في إعادة توزيع الميزانيات القائمة وإصلاح النظام الضريبي.

(ج) موارد المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً: هناك مؤسسات صغيرة، كثيفة الاستخدام، عادة، للأيدي العاملة، تفسح المجال أمام الفقراء للتوظيف واكتساب المداخيل، وهما أُمُوان جوهريان بالنسبة إلى عملية الحد من الفقر والقضاء عليه. غير ان المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً تظهر نسب فشل مرتفعة، إلا في حال عملها في بيئة اقتصادية ومؤسسية متقبلة وإنتاجية رفيعة المستوى نسبياً.

ولسوء الحظ، تتجاهل برامج التكيف الهيكلي المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً، في حين تستقطب مشاريع الرساميل الكبرى كل الاهتمام والدعم. وبينما يواجه صغار المقاولين مشقات البيروقراطية وحواجز الضمان التبعي للحصول على قروض صغيرة، يتلقى المستثمرون الكبار كل

الامتيازات ومنها، على سبيل المثال، الإعفاء من الضرائب، والعقارات والمرافق بشروط ميسرة، الخ...

ويلزم تشجيع المؤسسات الصغيرة والصغيرة جداً على إقامة المشاريع ضمن أجواء من الدعم القانوني والإداري. كما يلزم التكفل بتسهيل حصول الفقراء على القروض والتكنولوجيا الجديدة، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والفئات الضعيفة. كذلك يلزم تحسين إمكانية النفاذ إلى الأسواق المحلية والدولية. ولا شك في أن للحكومة والمنظمات غير الحكومية أدواراً هامة في إنشاء أنظمة الدعم الملائمة لتمكين المؤسسات الصغيرة من الازدهار.

(د) التنمية الريفية المستدامة: يحتاج فقراء الأرياف إلى استراتيجية تستهدف خلق الوظائف الريفية، دون الاقتصار على مجال الزراعة، وذلك لتمكينهم من البقاء على قيد الحياة في أريافهم. وبكلام آخر، فإن "استراتيجية التنمية المركزة على الأرياف والرامية إلى خلق فرص العمل"، هي استراتيجية ذات أهمية أساسية للتنمية والنمو المستدامين. كما أن إمكانية الحصول على الأصول هي مسألة لها أهمية حاسمة ثم أن للأرض محلاً مركزياً في المداورات المتعلقة بالأصول في محيط الأرياف. ومن هنا ضرورة النظر بدقة في الإصلاح الزراعي. كذلك فإن للدولة أيضاً دوراً محورياً في تحسين أسباب العيش في الأرياف (انظر الجزء الأول (أ)، أعلاه).

وعلى صعيد آخر، يلزم تحويل البحث في مجال الزراعة إلى تحسين إنتاجية محاصيل "الفقراء"، مثل المواد الخام والمداويل الزراعية الكثيفة الاستخدام للأيدي العاملة، وكذلك وقاية هذه المحاصيل من الأمراض. أما الرعاية والجماعات المترحلة فهم بحاجة إلى اهتمام خاص وبرامج خاصة.

ويضاف إلى ذلك أن فرص العمل غير الزراعي ينبغي أن تُطوّر وأن تفتح أبوابها واسعة أمام الفقراء. ولعل ذلك يتحقق على شكل صناعات، أو شركات صغيرة جداً أو توظيف حكومي (انظر الجزء الثالث؛ (ج)، أعلاه).

#### رابعاً - المواطنة والمجتمع المدني

إن المسألة الأساسية في مفهوم القضاء على الفقر والتنمية الاجتماعية هي مسألة تمكين الفقراء، والمهمشين، والمحرومين بحيث يصبح لديهم صوت وكذلك دور فاعل في عمليتي التنمية وصنع القرار. وضمان حقوق الإنسان الأساسية هي مسألة محورية لبلوغ هذه الأهداف، كما هو الأمر بالنسبة إلى فرص المشاركة عبر التمثيل، والمساءلة في الإدارة العامة، وإنفاذ القوانين بين جميع الفئات الاجتماعية والانتماءات السياسية.

ولا شك في أن الحكم اللامركزي، في سياق احترام حقوق الإنسان والإدارة الشفافة، يخدم الهدف المتمثل في تقريب عملية صنع القرار إلى عامة السكان، وبالأخص إلى فقراء الأرياف.

ويجري تمثيل المجتمع المدني بأشكال مختلفة. ففي جميع أنحاء العالم العربي، هناك بنى ومنظمات اجتماعية غير رسمية (كالعائلة والمجموعات العشائرية)، يمكن اتخاذها قاعدة لشبكات الدعم والتمثيل المحلي. ومن المؤسسات العربية الإسلامية التي اكتسبت أهمية كبيرة خلال الأعوام القليلة الماضية: الوقف والزكاة، اللذان يلعبان دور شبكات الأمان الاجتماعي ذات التوجه العادل القائم على المبادئ التوزيعية، والنافعة لفقراء المجتمع بصورة مباشرة. وثمة منظمات عديدة، من بينها الإسكوا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تستكشف هاتين المؤسستين.

كذلك بدأت المنظمات غير الحكومية المستندة إلى النموذج الغربي بالانتشار في العالم العربي. غير أن معظمها يبقى صغيراً جداً أو فنوياً جداً في تطلعاته، مما يؤدي في حالات كثيرة إلى الانقسام والتجزئة وتدني الكفاءة. كما أن علاقة الحكومات مع المنظمات غير الحكومية لا تزال مهمة، والجهود تبذل لتنظيمها في اتجاه التكامل. وفي حين تتمتع الدولة بالدور الرئيسي في اجتثاث الفقر، يمكن أن تشكل المنظمات غير الحكومية، وأشكال أخرى لمؤسسات المجتمعات المحلية، شريكة قيمة في هذا المسعى.

وقد اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعض الإجراءات لبلوغ الحد الأقصى من المكاسب التي يمكن أن تحققها نشاطات المنظمات غير الحكومية الرامية إلى القضاء على الفقر:

- . إصلاح القوانين التي يحصل في كثير من الأحيان أنها تُقيّد عمل الرباطات في معظم البلدان العربية؛
- . تشجيع المنظمات غير الحكومية على استهداف تمكين الفقراء، بدلاً من التوزيع الخيري؛
- . ضمان احترام استقلالية المنظمات غير الحكومية؛
- . دعم المنظمات غير الحكومية عبر توفير مهارات التدريب الإداري وبناء القدرات؛
- . تشجيع الاستقلال المالي للمنظمات غير الحكومية، ودعم الجهود التي تبذلها هذه المنظمات لتصبح ذاتية التمويل؛
- . مراجعة الاستراتيجية الضريبية لإفساح المجال أمام المنظمات غير الحكومية للاستفادة منها، ولتشجيع زيادة جهود المبادرات الاجتماعية؛

- . تكييف سياسات مكافحة الفقر مع القطاعات المحددة (على سبيل المثال: قيام المنظمات غير الحكومية بتأمين الرعاية الصحية المتدنية التكلفة والجيدة النوعية)؛
- . تأمين الدعم، بوجه خاص، للمنظمات غير الحكومية التي تستهدف تمكين النساء وتحسين حالتهم؛
- . تشجيع وسائل الإعلام على الترويج لمفهوم النشاط والمشاركة لدى المجتمعات الأهلية.

#### خامساً- حل النزاعات

يجري الربط بين الفقر والنزاعات، وبالتالي بين القضاء على الفقر وحل النزاعات بثلاث طرائق رئيسية:

- ١- القضاء على الفقر باعتباره أداة لدرء النزاعات. وغالباً ما يؤدي الوفاء بالاحتياجات والحقوق الأساسية للفقر، كالصحة والتعليم وفرص العمل والإسكان والمشاركة السياسية والعدالة، الخ، إلى تهدئة الأوضاع القابلة للانفجار؛
  - ٢- برامج القضاء على الفقر باعتبارها أدوات لحل النزاعات. ويمكن لهذه البرامج أن تحوي، ضمن بنائها، عناصر "تربوية" لنُجِيع التسامح والتفاهم والتعاون، الخ، مما سيؤدي بدوره إلى دعم جهود درء النزاعات.
  - ٣- إعادة التأهيل بعد النزاعات، عن طريق برامج تخفيف الفقر. فمن المعروف ان النزاعات والحروب تجعل ظروف الفقر تزداد لدى السكان. ومن هنا الحاجة إلى جهد خاص في استهداف المجموعات الأشد تأثراً بالنزاعات (الأرامل، الأيتام، معاقى الحروب... الخ). وذلك للتخفيف من فقر الأكثر عوزاً.
- وقد اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ثلاث سياسات ترمي إلى درء النزاعات والحد منها، وهي:

- . التشجيع على نشوء ذهنية التسامح والتفاوض والتعاون؛
- . برامج تعليمية تلقي الضوء على تكاليف الحروب من حيث الفرص الضائعة؛
- . برامج تنموية وقائية، خصوصاً لدى فقراء الأرياف والمجتمعات الريفية المعزولة.



#### سادساً- التعاون العربي والدولي

على الرغم من مختلف الجهود التي بذلت في الماضي، ورغم النوايا الحسنة عموماً، لم يجر قط استكشاف الطاقات الكامنة الهائلة للتنمية العربية واستغلالها كاملة. ويؤدي عدد من الديناميات العربية/الإقليمية دوراً هاماً في مكافحة الفقر. وأبرز هذه الديناميات: هجرة اليد العاملة من البلدان العربية الفقيرة إلى دول الخليج الغنية بالنفط، والمساعدات الرسمية من البلدان الغنية إلى البلدان الفقيرة، وتدفقات الاستثمار الخاص بين البلدان العربية. إلا أن هذه الآليات الثلاث تشهد جميعها، منذ أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات، تراجعاً سريعاً.

وإن تعزيز التعاون بين الدول العربية أمر ضروري لدعم مكافحة انتشار الفقر. وكذلك الأمر بالنسبة إلى ضرورة المساعدة الدولية لبلدان المنطقة. وقد يتخذ ذلك أشكالاً عدة تتراوح بين تدفقات الأموال المباشرة، والمساعدات الرامية إلى التخفيف من عبء الديون الخارجية، واعتماد استراتيجيات للمساعدة تتمحور حول تحسين الأوضاع المعيشية.

## رابعاً- تحدّي الفقر في لبنان

رغم نقص المعطيات، تظهر المعلومات المستمدة من الباحثين المستقلين ومن مصادر الأمم المتحدة والبنك الدولي ان مؤشرات التنمية الاجتماعية في لبنان لا تزال تتحسن باستمرار منذ ما يقارب العشرين عاماً، غير متأثرة بالصعوبات والنكسات الاقتصادية الكبرى التي تسببت بها الحروب الأهلية، وبالاحتلال الإسرائيلي لمستمر للجنوب والاعتداءات الإسرائيلية المنتظمة على الأراضي اللبنانية. وقد وصل المعدل الإجمالي للمال للولادات في عام ١٩٩٦ إلى ٢٧، في حين بلغ المعدل الإجمالي للوفيات ٧. أما العمر المتوقع عند الولادة فقد وصل في عام ١٩٩٦ إلى ٦٨ ر٧، بعدما كان ٥٩ ر٦ في عام ١٩٦٠. وبلغ معدل وفيات الأطفال ٢٨ في الألف في عام ١٩٩٦، بعدما كان ٦٨ في الألف في عام ١٩٦٠. وارتفع معدل معرفة القراءة والكتابة لدى الكبار، في عام ١٩٩٦، إلى ٨٦ ر٤ في المائة، بعدما كان ٦٩ في المائة في عام ١٩٧٠ (مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، ١٩٩٦) (انظر الجدول ١، أدناه). ولكن على الرغم من سجل هذا الإنجاز الاجتماعي، لا يزال الفقر (معرّفاً بالاحتياجات الأساسية غير الملباة)، في الأرياف كما في المدن، مشكلة شائعة تستدعي اهتماماً عاجلاً.

وان الحكومة اللبنانية، بخلاف الحكومة الأردنية مثلاً، لم تستحدث أي سياسات، بالذات، إلى الحد من الفقر، ولا حتى سياسة تشتمل على الحد من الفقر كهدف معلن. وبينما أنشئت في الأردن وحدة مركزية متخصصة بمكافحة الفقر، ترتبط مباشرة بمكتب رئيس الوزراء، وتضطلع بالمسؤولية عن سياسات استئصال الفقر وتطبيق الاستراتيجيات المتعلقة به، تعتمد حكومة لبنان، حتى الآن، الموقف القائل بأن الفقراء سيستفيدون من الآثار الجانبية لتحسن النمو الاقتصادي. أما المبادئ الأساسية التي تقوم عليها سياسة الإصلاح الاقتصادي لدى الحكومة فهي تشمل تثبيت العملة الوطنية وإعادة بناء الهياكل الأساسية.

ويتضح عدم وجود سياسة محددة من عدم وجود أي نص مرجعي للسياسة الاجتماعية، والحال أصعب بالنسبة إلى الحد من الفقر أو استئصاله. وهكذا، فإن أي دراسة للسياسات التي يغلب أن تتبعها الحكومة اللبنانية حيال الفقر يجب ان تستنبط من تحليل النصوص والوثائق المتوفرة للسياسات غير المعلنة التي قد تثر في الفقر والحد من الفقر. وهذه هي وجهة نظر الحكومة حسبما تبدو من تحليل السياسة الاجتماعية الذي يظهر في التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ١٩٩٠). وبالفعل، يكشف هذا التقرير بوضوح ان السياسات الحالية تنتظر تحقق تخفيف الفقر كنتيجة للنمو الاقتصادي، الذي يشكل مفتاح السياسة الاجتماعية الرسمية. غير ان عدة أسباب يجري تفصلها فيما يلي حالت دون ظهور المكاسب الجانبية لصالح الفقراء، ومن المستبعد ان يطرأ تغيير على هذا الوضع في المستقبل القريب.

والواقع ان التقرير المشار اليه يعلن ان سياسة لبنان الاجتماعية محدودة إجمالاً، وانه، لتحقيق التخفيف من الفقر، يتعين على الحكومة صياغة وتبني سياسة إنمائية قائمة على المشاركة. ويتابع التقرير فيقول ان هذه السياسة، تحتاج إلى تحديد أهداف ذات أولوية توجه نحو الفئات الأفقر ضمن المجتمع اللبناني، بحيث تنشأ شراكة لمكافحة الفقر بين القطاع العام والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

الجدول ١ - لبنان: مؤشرات اجتماعية مختارة في مجالي الاقتصاد والصحة  
(لآخر سنوات توفرت عنها بيانات)

المؤشر	القيمة	العام
المساحة (بالكيلومتر المربع)	١٠٤٥٢ر	١٩٩٧
السكان (اللاجئون المقيمون بصفة شرعية) (بالملايين)	٢٩٩٣ر	١٩٩٦
عدد السكان المتوقع للعام ٢٠٠٠ (بالملايين)	٣٢٠٠ر	١٩٩٦
معدل الولادات الإجمالي (لكل ١٠٠٠ شخص)	٢٧	١٩٩٦
معدل الوفيات الإجمالي (لكل ١٠٠٠ شخص)	٧	١٩٩٦
معدل الزيادة الطبيعية (بالنسبة المئوية)	١٦ر	١٩٩٦
السكان دون الـ ١٥ عاماً (بالنسبة المئوية)	٢٩٢ر	١٩٩٦
السكان فوق الـ ٦٥ عاماً (بالنسبة المئوية)	٦٩ر	١٩٩٦
معدل الإعالة	٥٦ر٥	١٩٩٦
معدل الخصوبة الإجمالي	٢ر٥	١٩٩٦
سكان المدن (بالنسبة المئوية)	٨٥	١٩٩٦
معدل معرفة القراءة والكتابة لدى البالغين (بالنسبة المئوية)	٨٦ر٤	١٩٩٦
معدل معرفة القراءة والكتابة لدى الرجال (بالنسبة المئوية)	٩١ر٠	١٩٩٦
معدل معرفة القراءة والكتابة لدى النساء (بالنسبة المئوية)	٨٢ر٠	١٩٩٦
معدل الالتحاق بالمدارس (المستوى الأول)	١١٥	٩٥-١٩٩٠
معدل التحاق الذكور بالمدارس (المستوى الأول)	١١٧	٩٥-١٩٩٠
معدل التحاق الإناث بالمدارس (المستوى الأول)	١١٤	٩٥-١٩٩٠
معدل الالتحاق بالمدارس (المستوى الثاني)	--	--
معدل التحاق الذكور بالمدارس (المستوى الثاني)	٧٣	٩٤-١٩٩٠
معدل التحاق الإناث بالمدارس (المستوى الثاني)	٨٧	٩٤-١٩٩٠
نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي (بالدولار الأمريكي)	غير متوفر	--
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	٣٠٠ر <sup>(١)</sup>	١٩٩٦
الفئات السكانية النشطة اقتصادياً (١٥-٦٤ عاماً) (بالنسبة المئوية)	٦٣ر١	١٩٩٦

الجدول ١ - (تابع)

المؤشر	القيمة	العام
العاطلون عن العمل (بالنسبة المئوية)	١٥	١٩٩٥
العمر المتوقع عند الولادة (المجموع)	٦٨٫٧	١٩٩٦
العمر المتوقع عند الولادة لدى الذكور	٦٦٫٨	١٩٩٦
العمر المتوقع عند الولادة لدى الإناث	٧٠٫٧	١٩٩٦
معدل الوفيات لدى الأطفال دون الخامسة	٣٢٫٢	١٩٩٦
معدل الوفيات لدى الأطفال	٢٨٫٠	١٩٩٦
معدل الوفيات لدى الأمهات	١٠٫٤	١٩٩٦
السكان الذين تتاح لهم الرعاية الصحية (بالنسبة المئوية)	٩٥٫٠	٩٥-١٩٩٠
سكان المدن الذين تتاح لهم الرعاية الصحية (بالنسبة المئوية)	٩٨٫٠	٩٥-١٩٩٠
سكان الأرياف الذين تتاح لهم الرعاية الصحية (بالنسبة المئوية)	٨٥٫٠	٩٥-١٩٩٠
السكان الذين لديهم مياه مأمونة (بالنسبة المئوية)	٩٤٫٠	١٩٩٦
السكان الذين لديهم مرافق ملائمة للصرف الصحي (بالنسبة المئوية)	٩٧٫٠ (ب)	١٩٩٦
الولادات التي يشرف عليها موظفون مدربون (بالنسبة المئوية)	٨٧٫٩	١٩٩٦
إجمالي الإنفاق الوطني على الصحة بالدولار الأمريكي	٩٢٩-١٣٤٠ مليون	١٩٩٦
اتفاق وزارة الصحة العامة (كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي)	١٫٢	١٩٩٦
النسبة المئوية من الناتج القومي الإجمالي المنفقة على الصحة	٧-١٠	١٩٩٦
النسبة المئوية لانفاق وزارة الصحة العامة على الرعاية الصحية الأساسية	٨٢	١٩٩٦

المصدر: وزارة الصحة العامة/بيانات من منظمة الصحة العالمية جمعت في عام ١٩٩٧ باستخدام تقديرات مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، ١٩٩٦، ومشروع الدول العربية لتنمية الطفل، ١٩٩٦ وغير ذلك.

(أ) قيمة تقديرية وفرتها وزارة المالية؛

(ب) نسبة الأسر التي تستلج الانتفاع بنظام الصرف الصحي والمراحيض الخاصة (مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، ١٩٩٦).

ألف - مدى الفقر في لبنان

من المشاكل التي تعرق، صوغ مشاريع تخفيف الفقر في جميع أنحاء العالم: نقص المعلومات والإحصائيات أو افتقرها للمصداقية. وقد شدد البنك الدولي (١٩٩١) على أن دراسة ملامح الفقر يجب أن تشكل نقط الانطلاق لأي مشروع للتخفيف من الفقر. ومثل هذه الدراسة

ينبغي ان تشمل استقصاءً لمختلف اتجاهات الفقر وصورة واضحة لخصائص الفقراء: الموقع، الخصائص الديموغرافية، مصادر الدخل، أنماط الإنفاق، فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية، الخ. ومن شأن الدراسة ان توفر مدخلات رئيسية لتحليل التفاعل بين الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية من جهة، وحدوث الفقر من ناحية ثانية. ويجد العديد من الباحثين في العالم العربي ان نقص المعطيات الموثوقة هو مشكلة أساسية تعترض عملهم حول الفقر (مثلاً: عيسى، ١٩٩٤؛ حداد، ١٩٩٥؛ الصلح، ١٩٩٥).

ومن خصائص أي دراسة تجرى حول لبنان: نقص الإحصائيات الرسمية. فمن المعروف ان الاحصاء الأخير للسكان جرى في عام ١٩٣٢. ومنذ ذلك الحين، أجريت محاولات لإقامة قلعة إحصائية، وكانت آخر واحدة منها من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وقد نتج منها مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن في عام ١٩٩٦، الذي قوبلت في إطاره زهاء ٧٠.٠٠٠ عائلة يقدر انها تشكل ١٠ في المائة من مجموع السكان اللبنانيين المقيمين في البلد، كما نتج منها المشروع العربي للنهوض بالطفولة، وهو مسح أجري في عام ١٩٩٦ ودرست في إطاره عينة تفوق الـ ٦.٠٠٠ عائلة مع التركيز على الوضع الصحي للنساء والأطفال.

وفي عام ١٩٩٥، سعى حداد (بتكليف من الإسكوا) إلى تحديد خطوط الفقر في لبنان، فوضع في منزلة الفقر المدقع العائلة التي تتألف من خمسة أعضاء وتكسب ما بين ٣٠٦ دولارات و٢٧٣ دولاراً أمريكياً في الشهر الواحد؛ ووضع عند خط الفقر المطلق العائلة التي تتألف من خمسة أعضاء وتكسب ما بين ٦١٨ و١٠٢٧ دولاراً أمريكياً في الشهر. وعيّن مبلغ الـ ٦٠٠ دولار حداً أدنى لخط الفقر المطلق.

واستناداً إلى نتائج الدراسات السابقة (بعثة ارفد ١٩٦١، وسمرجيان، ١٩٩٤)، قدرت دراسة الإسكوا ان ما يزيد عن ٤٠ في المائة من العائلات العاملة في الزراعة كانت تعيش تحت خط الفقر المدقع. ونسبة ٥ في المائة من الأسر كان يعملها موظفون في القطاع العام، و٣ في المائة يعملها موظفون في القطاع الصناعي، و١ في المائة كانت تعتاش من قطاع التجارة والخدمات وتعيش أيضاً تحت خط الفقر المدقع.

كما انتهت دراسة الإسكوا لعام ١٩٩٥ إلى ان ٧٥ في المائة من الأسر العاملة في الزراعة تعيش تحت خط الفقر المطلق، في حين ان ٣١ في المائة من موظفي القطاع العام، و٢٦ في المائة من العمال الصناعيين، و١٦ في المائة من عمال قطاع التجارة والخدمات، كانوا يعيشون تحت خط الفقر المطلق.

وخلصت الدراسة أيضاً، على الصعيد الوطني، إلى ان ٧٢٥ في المائة من الأسر اللبنانية كانت تعيش تحت خط الفقر المدقع، في حين ان ٢٨ في المائة كانت تعيش تحت خط الفقر المطلق.

وبافتراض ان مجموع حجم السدان في لبنان يناهز ثلاثة ملايين (مسح المعطيات الاحصائية للسكان والمساكن، ١٩٩٦)، فان هذا يعني بالفعل ان مليون شخص تقريباً هم من الفقراء، ومن هؤلاء نحو ٢٥٠.٠٠٠ يواجهون الفقر المدقع، وقرابة الثلثين منهم (١٧٠.٠٠٠ شخص) يعيشون في المناطق الريفية ويمثلون أكثر من ربع سدان الأرياف.

واقتصاد لبنان، بخلاف غالبية اقتصادات المنطقة، يتوجه، إلى حد كبير، توجهاً سوقياً، وهو اقتصاد حر نسبياً. صحيح ان الدولة تتدخل في بعض المجالات، إلا ان القطاع الخاص يلعب دوراً مهماً جداً وجلياً في التنمية والنمو. ويوفر لبنان حالة خاصة أخرى بسبب الحرب الأهلية الطويلة التي اجتاحت البلد وألحقت أضراراً بهيكله الأساسية بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩٠. ويقدر شرف الدين ونعمة (١٩٩٥) ان الحرب الأهلية كلفت الاقتصاد اللبناني حوالي ٢٥ مليار دولار أمريكي. كما انهما يقدران، استناداً إلى التنبؤات والتوقعات، أن الناتج القومي الاجمالي قارب، في عام ١٩٩٢، ٤٠ في المائة من القيمة التي كان يفرض ان يبلغها لو لم تقع الحرب.

كما أسفرت الحرب عن إعاقة الكثيرين. وتقدر اللجنة الوطنية اللبنانية (١٩٩٥) ان في لبنان ٥٧.٠٠٠ معوق، منهم ١٤.٢٠٠ يعتقد انهم أصبحوا معوقين بسبب الحرب مباشرة. وقد بات هؤلاء يعتمدون على الأقارب، أو انهم افقروا، لأنهم لا يتلقون الخدمات الملائمة لاحتياجاتهم ولا يملكون الوسائل اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات.

وتوصل حداد (١٩٩٥) إلى نتيجة مفادها ان ٧٥ في المائة من الأسر الريفية التي يشتغل معيها الرئيسي في القطاع الزراعي تعيش في فقر مطلق، بينما ٤٠ في المائة من تلك الأسر تعيش تحت خط الفقر المدقع. وبالنسبة للمدن، قدر حداد ان هناك ٧٥٠.٠٠٠ شخص يعيشون في فقر مطلق، من بينهم ١٠٠.٠٠٠ يعيشون تحت خط الفقر المدقع. وأكثر من ذلك، توصل إلى ان ثلثي مجموع السكان الذين يعيشون في فقر مدقع يسكنون في مناطق ريفية ويشكلون أكثر من ربع المقيمين في الأرياف. وفيما يلي جدولان يلقيان الضوء على هذه النتائج.

الجدول ٢- لبنان: توزيع الأسر تبعاً للدخل الشهري وقطاع عمل رب الأسرة (١٩٩٤)

الدخل الشهري (بالدولار الأمريكي)	الزراعة (%)	الصناعة (%)	التجارة (%)	موظفو القطاع العام (%)	الخدمات الأخرى (%)
أقل من ٢٠٠ دولار	٤٠	٣	١	٥	١
٢٠٠-٥٠٠ دولار	٣٥	٢٣	١٢	٢٦	١٥

الجدول ٢ (تابع)

الخدمات الأخرى (%)	موظفو القطاع العام (%)	التجارة (%)	الصناعة (%)	الزراعة (%)	الدخل الشهري (بالدولار الأمريكي)
٣٠	٤٨	٣٣	٣٢	١١	١٠٠٠-٥٠٠ دولار
١٨	١٦	١٩	١٥	٤	١٥٠٠-١٠٠٠ دولار
١٠	١	١٦	١٤	٢	٢٠٠٠-١٥٠٠ دولار
١١	١	١٢	٤	٢	٣٠٠٠-٢٠٠٠ دولار
١٥	٣	٧	٩	٦	أكثر من ٣٠٠٠ دولار

المصدر: حداد (١٩٩٥)، من سمرجيان (١٩٩٤).

الجدول ٣ - لبنان: التوزيع النسبي للأسر الفقيرة وفقاً لقطاع عمل رب الأسرة

المجموع (%)	الخدمات الأخرى (%)	الموظفون الحكوميون (%)	التجارة (%)	الصناعة (%)	الزراعة (%)	
١٠٠	٤٦	١٢٤	١٨	٩٥	٧١٧	تحت خط الفقر المدقع
١٠٠	١٨٧	١٩٧	٦٠	٢١١	٣٤٥	تحت خط الفقر المطلق

المصدر: حداد (١٩٩٥).

لقد وجد محمد باقر، في دراسة حول قياس الفقر في دول الإسكوا (١٩٩٦) اقترح من خلالها نموذجاً ومنهجية لقياس خط الفقر في كل بلد، ان ١٩ في المائة من سكان لبنان يعيشون تحت خط الفقر المطلق - قياساً بتقديرات حداد، وهي أشهر، التي تضع الرقم عند ٢٨ في المائة. ويعزى التفاوت في النسبتين إلى الفوارق في المحتويات أو البنود التي تُولف التشكيلتين اللتين اختارهما الباحثان. وأثار التقدير الأعلى اعتراضاً واسع النطاق لدى الحكومة عندما نشر، لكنه يعتبر اليوم، على نطاق أوسع، أقرب إلى الواقع.

وفي جهد مشترك بين وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يسعى حالياً إلى خريطة للفقر في لبنان شمل المواقع، والتوزيع، والحالة الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية، وأنماط العمل، إلخ. كما تعمل المديرية العامة للإحصاءات المركزية حالياً على إعداد مسح وطني لانفاق الأسر، ويتوقع ان تتجه نتائجه نحو اجراء تحديد أفضل لخصائص الأسر الفقيرة ولأنماط وأولويات انفاقها.

#### باء- أسباب وخصائص الفقر في لبنان

في شباط/فبراير من العام ١٩٩٧، أوفدت إلى لبنان بعثة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كلفت بصياغة إطار نظري لتقييم الفقر ووضع استراتيجية لمكافحته في هذا البلد، وقد كتبت في تقريرها: "ان الانطباع العام الذي خرجت به البعثة في لبنان هو ان عدم المساواة يلعب دوراً أكبر من الإنتاجية المتدنية في تفسير انتشار الفقر". ويضيف التقرير: "يبدو ان الهياكل الأساسية الاجتماعية متطورة جيداً في مجالات كالمياه والكهرباء (لكن الأمر لا ينطبق على مجال العناية بالصحة العامة)، إلا ان ضآلة وجود التعليم الرسمي والخدمات الصحية تضع عبئاً ثقيلاً على ميزانية الناس وتخفيض دخلهم الحقيقي. وبالنسبة إلى المناطق الريفية النائية، يكتسب هذا العامل أهمية كبيرة".

وبعرض تقرير البعثة قائمة بمحددات الفقر على مستوى الأسر في لبنان بوصفها مرتبطة بوجود المصادر الستة التالية:

- ١- الدخل الراهن؛
- ٢- حقوق الحصول على السلع والخدمات الحرة أو المدعومة؛
- ٣- ملكية، أو حق استخدام، السلع المعمرة التي توفر الخدمات الأساسية؛
- ٤- المعارف والمهارات، كتعبير عن قدرات الفهم والعمل؛
- ٥- الوقت المتوفر للتعليم والترفيه والمهام المنزلية؛
- ٦- امتلاك الأصول غير الأساسية والقدرة على الاقتراض.

ويستطرد تقرير البعثة لى ان من الجلي، رغم نقص المعلومات، ان حقوق الحصول على السلع والخدمات المجانية (المصدر ٢) هي أقل تطوراً بكثير، في لبنان، منها في البلدان الأخرى ذات المستوى نفسه من التنمية. وحيد يستهدف التعويض، فإن حال الدخل الحالي (دور الرقم ١) يتفلقم. وبما انه يكاد لا يوجد نظام للنقل العام، فالسيارات الخاصة تتكاثر، وهذا بدوره يمنح ملكية السلع المعمرة (المصدر ٣) أهمية أكبر قياساً بالبلدان الأخرى التي لديها أنظمة نقل عام عملية وجيدة التوزيع. وفي حالة لبنان، فإن تلبية قسم كبير من الاحتياجات الإنسانية الأساسية تتوقف، إلى حد بعيد، على الدخل الخاص، مما يدفع الناس إلى إطالة وقت عملهم، ويحد بالتالي من أهمية الوقت المتاح (المصدر ٥).



وقد لفت أديب نعمة (١٩٩٧) في مقال صحفي نشر مؤخراً بمناسبة اليوم الدولي للقضاء على الفقر، إلى خصائص الفقر في لبنان، فشدد على أن الفقر يختلف، في حالة هذا البلد، عن صور البؤس المزرية التي تتبادر إلى الأذهان لدى البحث في مسائل الفقر في آسيا وأفريقيا. فمن سمات الفقر اللبناني ما يلي:

١- تقصير مداخل الأسر عن تلبية احتياجاتها الأساسية مثل الطعام والسكن والتعليم والرعاية الصحية والنقل؛

٢- الأهمية المتزايدة للإفتقار النسبي للطبقات الاجتماعية؛ أي، الهوية المتنامية بين الفقراء والأغنياء، يصحبها التدهور السريع لمستويات معيشة الطبقة الوسطى، والاختلال الذي ينجم عن ذلك على الصعيدين الاجتماعي والثقافي؛

٣- التوزع الجغرافي للفقر في مناطق فقيرة معينة، لاسيما في المناطق الريفية والأحياء والضواحي الفقيرة للمدن الكبرى (ضاحية بيروت الجنوبية، برج حمود، باب التبانة في طرابلس، الخ). وتتعكس مؤشرات الفقر في هذه المناطق في نوعية الحياة، وضمن ذلك توفر الخدمات والهياكل الأساسية العامة، ووجود بيئة غير صحية، وظروف الاكتظاظ السكني، الخ...

٤- تدني مداخل بعض فئات المجتمع. فالعمال الزراعيون، والعاملون في القطاع العام وغالبية المأجورين في القطاع الخاص، يكسبون مداخل أدنى من دخل سائر الفئات، بسبب انخفاض رواتبهم وتدهور قيمة هذه الرواتب نتيجة للتضخم؛

٥- وجود علاقة واضحة بين الفقر وانخفاض مستوى التعليم ونوعيته، وكذلك انخفاض مستوى المؤشرات الصحية الأساسية. فمع أن نسبة الالتحاق بالمدارس في لبنان مرتفعة، يقوم النظام التعليمي، إلى حد بعيد، على واقع ازدواجي: التعليم الجيد للأغنياء والتعليم الرديء للفقراء. وينطبق الأمر نفسه على المؤشرات الصحية، إذ إن بعض المناطق التي تعاني من الفقر يمكن أن تظهر فيها معدلات أعلى بكثير من تلك التي يحددها صندوق النقد الدولي للمناطق الأفضل حالاً؛

٦- يعاني لبنان من تدني فعالية الخدمات الاجتماعية ومن ضعف (بل، في بعض الحالات، انعدام) نظام شبكات الأمان الاجتماعي، وهي خدمات وشبكات لو توفرت بالصورة العملية الملائمة لأغاثت المجموعات المعرضة إغاثة فورية. فالمسنون، والعاطلون عن العمل، والأسر التي فقدت معيها الرئيسي، والمعاقون، الخ، هم فئات أكثر تعرضاً للفقر في أشكاله الأقسى، وتكاد لا تتمتع بأي حماية، أو أنها، في أفضل الحالات، تلقى حماية ضعيفة؛

٧- ان بنى وآليات المشاركة في صنع القرار على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي تهمش الفقراء. فمؤسسات التنظيم الذاتي للفقراء محدودة، وخصوصاً الاتحادات النقابية. وينطبق هذا الواقع على التوزيع الجغرافي، إذ ان غياب البنى الحكومية المحلية والمجالس المحلية يحول دون مشاركة الفقراء فعلياً في الحياة لعامة.

ويستطرد نعمة معدداً هم أسباب الفقر في لبنان كما يلي:

١- التدهور السريع للانتاجية الاقتصادية. فحتى مع تحسن النمو الايجابي على مدى الأعوام القليلة الماضية، يبقى الناتج القومي الاجمالي عند نسبة ٦٧ في المائة مما كان عليه في عام ١٩٧٤، رغم الازدياد في حجم السكان. أي أن متوسط نصيب الفرد أدنى بكثير عنه قبل نحو عشرين عاماً؛

٢- التفاوت الكبير في توزيع الدخل والثراء بين الفئات الاجتماعية. فاستئصال الفقر لا ينحصر في تأمين موارد اضافية، وانما نطوي، بالأخص، على إعادة توزيع الغنى المتوفر، فوراً وفي الأجل المتوسط، بشكل أعدل بين الفئات الاجتماعية؛

٣- الهوة المتزايدة بين المداخيل وتكاليف الحياة، وأهم أسبابها التضخم وعدم مراقبة الأسعار. فقد واصلت أسعار السلع ارتفاعها رغم التحسن المستمر للعملة المحلية؛

٤- محدودية الفرص المتاحة للعمل المنتج، وتدني الرواتب؛

٥- انخفاض التمويل الخارجي والمساعدات العاجلة (مختلف المساعدات المرتبطة بأعوام الحرب)، وقد أسفر عن انخفاض عدد الأسر التي تكسب دخلاً، وذلك في وقت ترتفع فيه الأسعار والنفقات مع عائدات الضرائب والرسوم العامة، والضرائب غير المباشرة، وكلها تأخذ من ميزانية الأسرة حصة مجحفة؛

٦- ازدياد تكاليف الرعاية الصحية، والخدمات التعليمية، والاسكان، وهي تشكل أعباءً اضافية على ميزانية الأسرة؛

٧- عدم وجود شبكات أمان اجتماعي فعالة لتلبية احتياجات الفقراء والضعفاء في الحالات الطارئة.

ويواصل نعمة قائلاً ان لا يكفي، في ازاء هذه الوقائع، الاعتماد على استراتيجيات تشجع نمو القطاع الخاص وعلى اناطة دور متنام بقوى السوق، حتى وان كانت هذه الإجراءات ستتم

الاقتصاد في المستقبل الأنّي. ذلك ان هذه الاستراتيجيات غير كافية لحل مشاكل الفقر في لبنان كما جرى تحديدها، وينبغي صياغة سياسات خاصة لاستئصال الفقر ومنحها الأولوية في غضون الأشهر والأعوام المقبلة. وفي الوقت ذاته، ظهرت مقالات صحفية أخرى أعدها مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بيروت، وهي تصرّح بأن "التفاوت في الدخل بين مختلف الفئات الاجتماعية-الاقتصادية في لبنان لن يضيق إلا من خلال رفع الدخل الحقيقي للفقراء وزيادة رأسمالهم".

وفي العادة، يجري تحقيق ذلك إما من خلال العمالة التي تولد دخلاً محدوداً وإما من خلال العمالة الحرة. فمن المعروف ان نسبة هامة من الفقراء غير قادرة على الحصول على عمل مأجور، أو وظائف، بسبب تدني مستواها التعليمي وضعف خبراتها. ومن هنا يأتي ميل الفقراء، وخصوصاً النساء، إلى العمل في القطاع غير الرسمي، وفي المشاريع الصغيرة جداً التي منها، مثلاً، صناعة الخبز، وبيع الملابس بالتجول على الزبائن، والحياكة، وتعبئة وتحضير الأغذية (صناعة المربيات والكشك، الخ)، وكل ذلك لا يستلزم توافر رأس مال كبير لأن هذا النوع من الأعمال يجري في معظم الأحيان داخل المنازل، ويكون الاستثمار الأصلي صغيراً.

ويستفاد من تقرير للإسكوا (١٩٩٧ أ)، حول السياسة الاجتماعية في لبنان أن أبرز آثار الحرب، في هذا البلد، على الجبهة الاجتماعية، هي:

- آلاف المعاقين والأيتام والأرامل؛
- التهجير القسري، الذي يقدر ان يكون قد طال ربع السكان، وتعرّض ٨٢ قرية للدمار الكامل و ٩١ للدمار الجزئي؛
- الهجرة إلى الخارج، ويقدر ان تكون قد وصلت، بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩١، إلى ٥١٧ ٠٠٠ شخص، أي زهاء ١٦٢ في المائة من السكان المقيمين؛
- التدهور في عدد ونوعية الخدمات العامة والخدمات الاجتماعية، لاسيما الصحة والتعليم، والنقل، والكهرباء، الخ...؛
- تدهور حالة الهياكل الأساسية والمرافق العامة، كالطرق، وشبكة الاتصالات، وشبكة المياه، الخ؛
- ارتفاع مستوى البطالة، الذي بلغ، بحسب أفضل التقديرات، ١٥ في المائة من قوة العمل، وازداد معه انتشار نشاطات اقتصادية هامشية ضمن القطاع غير الرسمي، مع ما يصحب ذلك عادة من تدني الإنتاجية؛

- تدهور مستوى المعيشة لدى جزء كبير من السكان بسبب ارتفاع التضخم، مقترناً بتدهور الحد الأدنى للأجور. وقد أثر ذلك على ما يقارب ٦٥ في المائة من القوة العاملة، أي العاملين ذوي الرواتب.

وتمثلت النتيجة المباشرة لهذه التغييرات في انهيار الطبقة الوسطى، بعدما كانت الركن الأساسي للمجتمع اللبناني، وفي حصول ارتفاع حاد للفقر، الذي ألقى بثقله على مجموعة واسعة من الفئات الاجتماعية: من المهجرين إلى العاطلين عن العمل، إلى صغار المزارعين، إلى العاملين في القطاع العام، إلى القاطنين في الأرياف، إلى محتلّي المنازل في المدن، إلى الأرامل، إلى الأيتام، والمعوقين، الخ...

وقد حدد تقرير آخر للإيكونا (١٩٩٦) (الفقر في غربي آسيا) الخصائص الرئيسية للفقر في لبنان كما يلي:

- . تتجه الأسر الفقيرة إلى أن تتجاوز المتوسط الوطني؛
- . فرص الأسر الفقيرة أقل في الحصول على الرعاية الصحية، والمياه المأمونة، والكهرباء، الخ؛
- . يبدو أن التحصيل العلمي متناسب عكسياً مع الفقر؛
- . كما أن الاكتظاظ السكاني والظروف البيئية غير الصحية هي من الأمور المنتشرة بين الفقراء، وبالأخص بين فقراء المدن.

وقد كتب شرف الدين ونعمة (١٩٩٥) دراسة حول الفقر في لبنان ركزا فيها، أساساً، على افتقار الطبقات الوسطى، واعتبرا أن الطبقات الوسطى بدأت تتلاشى مع عيش غالبية كبرى من السكان تحت خط الفقر. وهما يزوان تراجع الطبقات الوسطى إلى عوامل رئيسية أربعة:

١- تدني الدخل الحقيقي من جراء اشتداد التضخم والاستخدام المكثف للدولار الأمريكي في الاقتصاد. وبحسب دراستهما، فإن الحد الأدنى للأجور في عام ١٩٩٢، بأسعار عام ١٩٧٤ الثابتة، انخفض بنسبة ٣٠ في المائة، غير أن أسعار السلع الاستهلاكية بقيت مرتفعة. وهما، إذ يضعان خط الفقر على عتبة الـ ٦٠٠ دولار يستنتجان أن زهاء ٣٠ في المائة من السكان يعيشون تحت خط الفقر.

٢- الاختلال في قطاع السكن: يواجه صغار الملاكين تراجعاً كبيراً في مداخيلهم من الإيجارات، بعدما بقيت أسعار الإيجار محددة بالليرة اللبنانية.

٣- تدهور قطاع التعليم العام والخدمات، وقد أدى إلى انخفاض الالتحاق بالمدارس الرسمية من ٤٢ر٤ في المائة في الفترة ١٩٧٤-١٩٧٥ إلى ٣٢ر٦ في المائة في الفترة ١٩٩١-١٩٩٢. وكان على الأسر التي تبحث عن مستويات عالية لتعليم أبنائها ان تدفع ثمناً مرتفعاً نسبياً لتسديد أقساط المدارس الخاصة.

٤- تدهور الخدمات الاجتماعية، وبالأخص الرعاية الصحية: ففي عام ١٩٩٢، كان بين الـ ١٢٩ مستشفى، ٢٤ مستشفى حكومياً. ولم يكن هناك سوى ٣٥٠ سريراً، أو ما يعادل ١٩ في المائة من مجموع أسرة المستشفيات الحكومية، قابلة للعمل الفعلي، ووفرت خدمات طبية ذات نوعية مشكوك فيها. وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن سوى الثلث من مراكز البلد الصحية الـ ٦٧٥ تحت إدارة وزارة الصحة العامة، وكان بينها ٣٠ فقط (٦ في المائة) صالحة للتشغيل تماماً.

#### ١- الحرب

ثمة انطباع سائد بأن الفقر في لبنان هو نتيجة مباشرة للحرب. ومع أن الحرب، لعبت دوراً مهماً في تفاقم الفقر في هذا البلد، فالزعم بأنها هي السبب الرئيسي للفقر لا يعكس الواقع تماماً، إذ أنه يخفي مشاكل بنيوية جوهرية يجب ان تعالج اذا ما أريد استئصال الفقر. فالحروب التي شهدتها لبنان، أي الحرب الأهلية والاعتداءات الإسرائيلية المستمرة، تؤدي دوراً يضر بالمجتمع من خلال اشتداد الفقر وتوليد "فئات جديدة" من الفقراء: المهجرين، اللاجئين، جرحى الحرب، الخ. وهناك تسليم واسع النطاق بأن حصول الفقر ازداد نتيجة للحرب الأهلية ولمواصلة الاعتداءات الإسرائيلية في الجنوب. كما ان هناك حدثاً رئيسياً آخر ساهم في تفاقم الوضع، وهو الاجتياح الإسرائيلي الواسع النطاق لهذا البلد في عام ١٩٨٢. وقد تسببت أعوام الحرب بخسائر بشرية كبيرة وأضرار أصابت الهياكل الأساسية، وباضطراب للوضع نتج منه انخفاض كبير في دخل أجزاء واسعة من السكان. وبالفعل، تفيد التقديرات بأن الكلفة المالية لأعوام الحرب في لبنان تقارب ٢٥ مليار دولار أمريكي.

لقد "أدى تقلص السلطة المركزية وفقدان الثقة بالدولة إلى حصول انخفاض حاد في عائدات الحكومة ونشاطها، وفي نشاط وإنتاجية القطاع الخاص أيضاً، وتخلف البلاد عن مواكبة التطورات الإدارية والتكنولوجية الحاصلة في العالم"<sup>(٥)</sup>.

---

(٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان، صفحة ٦٥.

ومن النتائج الهامة الأخرى الناجمة عن الحرب، الهجرة والتهجير القسري لآلاف الأشخاص من منازلهم وبلداتهم وقراهم. وقدر أن زهاء مليون لبناني هاجروا خلال فترة الحرب وبعدها مباشرة نتيجة لتدهور الأمن والظروف الاقتصادية، وانعدام فرص العمل وازدياد خط الفقر.

كما يقدر أن زهاء ٨٠٠ ٠٠ شخص هجروا خلال الحرب. وأدى ذلك إلى تجزئة البنى الاجتماعية، بحيث تقسمت القرى والمجتمعات المحلية وتشتت العائلات. وبحسب تقدير أجري في عام ١٩٩٠ (فغالي، ١٩٩٥، وكباريان، ١٩٩٥)، كانت النسبة المئوية للفقراء بين الفئات المهجرة تفوق ٧٥ في المائة، ومنها ٥٠ في المائة من الذين يواجهون صعوبات في تلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية.

## ٢- الحالة الاقتصادية

أدى العجز العام المتنامي، فضلاً عن ارتفاع التضخم وتدهور أسعار الصرف في منتصف الثمانينات، إلى انهيار اقتصادي شبه تام. فالمداخيل والأجور تضررت عن مواكبة ارتفاع الأسعار، مما أدى إلى الإلغاء التدريجي، المطرد، للطبقة المتوسطة في البلاد، وإلى ظهور مجتمع ذي قطبين يتزايد فيه عدد الفقراء في مواجهة قلة من الأغنياء.

ومنذ بضعة أعوام والاقتصاد اللبناني يتسم بعدد من الاتجاهات التي لها تأثير مباشر على الفقر في البلد، وهي، باختصار:

١- في لبنان، يقدر أن العاميين بأجر يشكلون ثلثي القوة العاملة. وقد ثبت أن هناك ترابطاً بين الفقر والبطالة في جميع أنحاء العالم. ومن هنا، يصبح من المقلق إدراك أن حجم القوة العاملة نما بسرعة خلال الأعوام القليلة الماضية: من ٩٠٠ ٠٠٠ في عام ١٩٨٧ إلى ١١ مليون شخص في عام ١٩٩٥، وهو ينذر بالاستمرار لأسباب أهمها تباطؤ الهجرة وعودة العمال المهاجرين الساعين إلى إيجاد عمل في السوق اللبناني. وإضافة إلى ذلك، يقدر أن ٣٥ ٠٠٠ إلى ٤٠ ٠٠٠ شخص إضافي يبحثون عن عمل في كل سنة.

٢- كما ظهر خلال الأعوام الماضية اتجاه آخر، هو تزايد النشاطات الاقتصادية الأكثر تهميشاً، ومنها نشاط البائعين المتجولين، والخدمات المنزلية، والمتاجر الصغيرة، وهي نشاطات تزامنت مع ارتفاع مستويات الفقر وازدياد حدوثه. كما ظهر تحول عن العمل المستقر وتجميع الخبرات لصالح البطالة المقنعة وارتفاع نسبة دوران الوظائف. وقد ساهمت هذه التغيرات في مضاعفة الضغط على سوق العمل وفي رفع نسب البطالة المعلنة والبطالة المقنعة، اللتين ترتبطان بالفقر ارتباطاً وثيقاً.

٣- وبالإضافة إلى ذلك، فإن بنية الاقتصاد قائمة بشكل يجعل من الصعب على الفقراء الحصول على التسهيلات المالية والمصرفية والقروض التي من شأنها مساعدتهم في تأسيس مشاريع مربحة، صغيرة جداً أو صغيرة أو متوسطة. كما أن بنية القطاع المصرفي في لبنان هي على درجة عالية من التركيز، بحيث أن ٢٠ في المائة من المقرضين حصلوا على ٢١٤ في المائة من مجموع القروض خلال الربع الأول من عام ١٩٩٣، في حين أن ٧٧ في المائة منهم حصلوا على أقل من ٦ في المائة من هذا المجموع خلال الفترة نفسها.

٤- كما أن ثمة اتجاهات اقتصادية آخر لها انعكاسات مباشرة على الفقر، وهو كمية وحجم العقارات الزراعية. وضمن هذا السياق، يقدّر أن عدد هذه العقارات انخفض، بين عام ١٩٦١ و١٩٨١، من ١٢٧ ٠٠٠ إلى ٦٤ ٠٠٠. وفي الوقت ذاته، انخفضت حصة القوة العاملة في القطاع الزراعي من ١٩ في المائة في عام ١٩٧٠ إلى ١١ في المائة في نهاية الثمانينات.

### جيم- وضع غير اللبنانيين

يقتصر الكلام الوارد آنفاً على المواطنين اللبنانيين بسبب نقص المعلومات المتاحة. غير أن لبنان يستضيف عدداً كبيراً من السكان غير اللبنانيين، وبالأخص اللاجئين الفلسطينيين (وغالبيتهم في المخيمات)، والذين يقدر عددهم بـ ٣٥٠ ٠٠٠، فضلاً عن عدد كبير من العمال الأجانب ذوي الخبرات الضعيفة. كما أن هناك اعترافاً واسع النطاق بأن الفلسطينيين في لبنان يعيشون في ظروف صعبة إلى أقصى الحدود، وفي مساكن غير لائقة، ويفتقرون إلى الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية، ويعانون من نسبة بطالة عالية جداً (٤٠ في المائة).

### ١- اللاجئين الفلسطينيين

لم تتناول أي دراسة، حتى الآن، ظروف الفقر التي يعيش فيها اللاجئون الفلسطينيون، وخصوصاً من يقيم منهم في مخيمات الأونروا، كجزء من السكان القاطنين في لبنان ككل. ومن جهة أخرى، ليس هناك، حتى الآن، أي دراسات مقارنة تلقي الضوء على ظروف الفقراء اللبنانيين في الأرياف والمدن مقيسة بظروف الفلسطينيين في المخيمات. وإذا كان الفقر قابلاً للحصر بوصفه حالة تتعلق بالمداخل، فإن النتائج الاجتماعية المترتبة عليه لا يمكن حصرها ضمن حدود قرية أو مخيم. ومن هنا فإن السكان الفلسطينيين الذين يعانون من ظروف صحية رديئة يمكن أن تصيبهم الأمراض بنسبة أعلى وأن تؤثر على المقيمين في المناطق المحيطة بمناطقهم.

وبينما لا توجد معطيات أو معلومات تساعد في إجراء المقارنة بين هاتين المجموعتين، أي اللاجئين وغير اللاجئين، فالأدلة المستمدة من الوقائع تشير، فيما يبدو، إلى أن مستوى المعيشة والظروف التي تواجه القاطنين في المخيمات هي من أسوأ الظروف في لبنان.

وفي عام ١٩٩٦، أجرى المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاءات والموارد الطبيعية، بتمويل من اليونيسيف وبمساعدة تقنية من الإسكوا، مسحاً كشف عن وقائع مذهلة رأى فيها البعض صورة أفضل من الواقع. فقد قدر المسح العدد الاجمالي للاجئين الفلسطينيين في لبنان بنحو ٣٥٦.٠٠٠، منهم أكثر من ٣٤٠.٠٠٠ في المخيمات، و٤٠ في المائة كانوا دون الـ ١٥ عاماً، في حين ان متوسط العمر بلغ ٢٠ عاماً.

وتبين ان نسب الخصوبة انخفضت من ٥.٥ في عام ١٩٨٠ إلى ٣.٨ في عام ١٩٩٦، وان ٤٢ في المائة من النساء المتزوجات يستخدمن بعض أساليب تنظيم الأسرة. وظهر ان ٢٠ في المائة من الولادات كان يجري في المنازل بمساعدة قابلات، في حين ان أكثر من ثلاثة أرباع الولادات كانت تحصل في المستشفيات والعيادات. ولكن ظهرت أدلة أخرى، تشير إلى انه في بعض المخيمات، مثل عين الحلوة، كان يجري عدد كبير جداً من الولادات تحت اشرف قابلات غير قانونيات.

وظهر ان نسبة وفيات الأطفال بين السكان الفلسطينيين المقيمين في المخيمات يبلغ ٣٤ في الألف، ويزيد إلى ٤١.٧ في الألف بين المقيمين خارج المخيمات. وتبين ان نسب معدلات التحصين تبلغ ٨١.٧ في المائة لمرض الدل، و٩٠.٢ في المائة للدفتيريا، و٨٥.١ في المائة لشلل الأطفال، و٣٤.٣ في المائة للحصبة.

وظهر ان ٤٢ في المائة من المقيمين في المخيمات ليس لديهم شبكة للصرف الصحي، وأن ٤٣.٢ في المائة من الأطفال دون الـ ٥ أعوام يعانون من مرض تنفسي حاد، مع العلم ان المسح أجري خلال فصل الربيع. كما تبين ان أكثر من ٢٥ في المائة من هؤلاء يعيشون في منازل من غرفة واحدة، و٤٥ في المائة في منازل من غرفتين، و١٦ في المائة في منازل من ٣ غرف، و٥ في المائة في منازل من ٤ غرف أو أكثر.

وتبين ان متوسط الدخل الشهري للعائلة يبلغ ٢٢٨ دولاراً، والحد الأقصى ٤٢٢ دولاراً، في حين ان متوسط الدخل الشهري لفرد يبلغ ٤٤ دولاراً. ويشكل دخل العمل المأجور ٨٠ في المائة من مصادر دخل العائلات الفلسطينية. وتشكل القوى العاملة ٢٧.١ في المائة من السكان. كما تقدر مشاركة النساء في القوى العاملة ٨.٧ في المائة بالنسبة للمقيمين في المخيمات، قياساً بـ ١٠.٨ في المائة بالنسبة للفلسطينيين غير الناطقين في المخيمات، ومرد ذلك، خصوصاً، إلى مشاركة غير القاطنين في المخيمات في النشاطات الزراعية في الجنوب اللبناني.

وبين مجموع السكان الفلسطينيين، يشكل العمال الصناعيون والميكانيكيون ٤٠ في المائة من العمال يليهم الزراعيون (زباء ٢٥ في المائة). أما العمال الموسميون، فيمثلون أكثر من ثلث العمال.



الجدول ٤ - اللاجئين الفلسطينيين في لبنان: مؤشرات مختارة

٣٥٦ ٠٠٠	مجموع السكان
٣٤٠ ٠٠٠	مجموع سكان المخيمات
٤٠ ٪	السكان دون الـ ١٥ عاماً
٢٠ سنة	متوسط العمر
٢٢٨ دولار	متوسط الدخل الشهري للأسرة
٤٤ دولار	متوسط الدخل الشهري للفرد
٧٨٢ ٪	مجموع المسجلين في المدارس
٤٨ ٪	مجموع الأميين (الذين تجاوزوا الـ ١٠ أعوام)
٤٢ ٪	خريجو الجامعات
٤٢ ٪	المقيمون ضمن المخيمات من دون شبكات للصرف الصحي
	معدل الخصوبة
٥ر٥	١٩٨٠
٣ر٨	١٩٩٦
٤٢ ٪	استخدام أساليب تنظيم الأسرة (النساء المتزوجات)
٢٠ ٪	الولادات في المنازل
٠٠٠/٣٤	معدل وفيات الأطفال في المخيمات
٠٠٠/٤١٧	معدل وفيات الأطفال خارج المخيمات
	التحصين
٨١٧ ٪	السل
٩٠ر٢ ٪	الدفتيريا
٨٥ر١ ٪	شلل الأطفال
٣٤ر٣ ٪	الحصبة
٤٣ر٢ ٪	الأطفال دون الـ ٥ أعوام الذين يعانون من مرض تنفسي حاد

وبلغ المعدل الاجمالي للمسجلين في مراحل التحصيل العلمي ٧٨ر٢ في المائة (والنسبة أعلى بقليل بين الذكور). وبلغت نسبة التوقف عن الدراسة في المرحلة الابتدائية ١٩ في المائة، وارتفعت إلى ٣٠ في المائة بين تلامذة المرحلة المتوسطة. وقد أمنت مدارس الأونروا ٩٣ في المائة من التعليم الابتدائي و ٩١ في المائة من التعليم المتوسط.

إلا أنه اتضح ان ٤٨ في المائة من مجموع السكان الذين يزيد عمرهم عن الـ ١٠ أعوام هم من الأميين أو نصف الأميين؛ وبلغت هذه النسبة ٥١ في المائة بين الإناث و ٤٥ في المائة بين الذكور. أما خريجو الجامعات فند شكّلوا ٤٢ في المائة (٢٢ في المائة للإناث و ٦٤ للذكور).

وبينما يتدهور حال الميزانية، وبالتالي دور الأونروا، وترفض الحكومة اللبنانية تحمل المسؤولية عن الفلسطينيين بانتظار حل مشاكلهم كجزء من التسوية الشاملة للسلام في الشرق الأوسط، يبدو ان وضع اللاجئين يزداد تردّياً.

وفي الوقت ذاته، ينبغي صياغة سياسات عامة وبرامج للقضاء على الفقر، بهدف تحسين ظروف معيشة اللاجئين.

## ٢- العمال الأجانب

من الصعب تحديد عدد العمال الأجانب في لبنان، والتقديرات تتفاوت كثيراً من مصدر إلى آخر. فعلى سبيل المثال، أصدرت وزارة العمل ما يقارب ٤٢ ٠٠٠ رخصة عمل خلال عام ١٩٩٥. غير ان هذا الرقم ناقص، لأنه لا يشمل كل العمال الأجانب (فهم لا يحصلون جميعاً على رخص عمل قانونية)، ولا يشمل العمال السوريين، الذين يسمح لهم بالعمل في لبنان من دون رخص عمل ويعتقد انهم يشكلون غالبية الأيدي العاملة الأجنبية.

ومن ناحية أخرى، قدر تقرير لمجلس الانماء والإعمار (١٩٩٢)، عدد العمال الأجانب ٢٥٠ ٠٠٠ في عام ١٩٩٢، ومن هؤلاء ٢٠٠ ٠٠٠ يعتقد أنهم من الجنسية السورية. غير ان المديرية العامة للأمن العام قدرت، تدفق السوريين إلى لبنان بـ ١٦ مليون بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٥، في حين ان عدد السوريين الذين يرحلون عن البلد غير متوفر.

وثمة تقديرات أخرى تستند إلى عمليات المسح المحدودة والدراسات، تضع عدد العمال الأجانب في لبنان في نهاية ١٩٩٥ عند ٦٠٠ ٠٠٠، منهم ٤٥٠ ٠٠٠ من العمال السوريين الذكور غير المتزوجين.

وفي أي مناقشة لموضوع الفقر في لبنان، تنسم الظروف الاقتصادية والمعيشية للسكان الفقراء بأنها مهمة وتستحق مزيداً من الدرس والتقصي. وإزاء عدم وجود معلومات مفصلة، يخلص التقرير الذي نشر مؤخراً حول ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان (١٩٩٧)، ان العمال الأجانب يعيشون في ظروف سيئة للغاية، ويتضمن التعليقات العامة الآتية:

- ان غالبية العمال المنزليين الآسيويين (الخدم ..الخ) يعيشون ويعملون في ظروف صعبة ومتغيرة وفقاً لأمزجة مستخدميهم؛
  - ان العمال الأجانب الذين يعملون بوابين وحجّاباً وداخل المستودعات والمخازن يمارسون عملهم في ظروف غير صحية وفي مساكن يغلب عليها انها غير صحية وتفتقر إلى الهياكل والخدمات الأساسية للنظافة الصحية؛
  - ان عمال البناء، والعمال الزراعيين، والزبالين والحجّاب، ...الخ، يعملون جميعاً ويعيشون في ظروف غير مرضية على الإطلاق، تفتقر إلى الحد الأدنى من النظافة الصحية الأساسية. ويجدر بالملاحظة أن غالبية العمال السوريين الموجودين في لبنان والبالغ عددهم ٤٥٠.٠٠٠ يمارسون أعمالاً تندرج ضمن هذه الفئة.
-

### خامساً- سياسة الحكومة اللبنانية والتخفيف من الفقر

ليس هناك حتى الآن، في مرحلة ما بعد الحرب سياسة اجتماعية للحكومة. وأكثر من ذلك، ليس هناك اتفاق على تعريف لمفهوم الفقر في لبنان، يشمل بُعْدِي الدخل والاحتياجات الأساسية. وقليلة هي، إلى الآن، السياسات التي صيغت خصيصاً لمعالجة المشاكل الاجتماعية القائمة مثل الفقر، والبطالة، والتكامل الاجتماعي. لا يأتي ذلك انعكاساً لعدم وعي هذه المشكلات الاجتماعية، وإنما يبدو نتيجة لاعتماد وجهة النظر لقائلة بأنه يلزم إعطاء الأولوية للتنمية والنمو الاقتصاديين وبأن الفوائد ستعود على الفقراء في نهاية المطاف، بفضل اليد الخفية لقوى السوق، وستحل هذه المشكلات الاجتماعية.

"لا توجد في لبنان سياسة خاصة لمكافحة الفقر" (ملاح التنمية البشرية المستدامة في لبنان). ولا تحتوي السياسات و ابرامج الاقتصادية والاجتماعية على أي أهداف واضحة لاستئصال الفقر أو للتخفيف منه بحيث تشكل قاعدة برنامج أو جهد على المستوى الوطني. وفي أحسن الحالات، تعترف الحكومة اللبنانية بأعراض الفقر بوصفها تشكل وضعاً غير مستحب، وهي قد قامت ببعض المحاولات المجترة لمعالجة هذه الأعراض، ولم يبذل أي جهد لتحديد أسباب وآليات الفقر أو لمواجهتها. ومن الأهمية بمكان للتويه بأن الحصيلة التي يوصل إليها التخفيف المطلوب للفقر هي، في معظم الحالات، ناتج ثانوي مرغوب فيه، لكنه ليس هدفاً فعلياً للخطة أو السياسة الأصلية. وحتى الآن لم تكن الاجراءات القليلة المتخذة خصيصاً لتقليل وطأة الضغوطات المتزايدة للفقر محققة للتطلعات.

وتعتبر الحكومة اللبنانية ان لمسألة النمو الاقتصادي محل الصدارة في خطة إعادة التأهيل الوطنية، ومن هذا المنطلق وضعت نصب عينيها هدف مضاعفة متوسط دخل الفرد من حوالى ٢١٨٠ إلى حوالى ٤٣٥٠ دولاراً أمريكياً بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٧<sup>(٦)</sup>. ولاستراتيجية تحقيق هذا النمو شقان: من جهة التركيز على إعادة بناء ما تضرر من هياكل اقتصادية ومؤسسات خلال الحرب، ومعالجة شؤون مختلف القطاعات مثل النقل، والصحة، والتعليم، والإسكان، وتأمين مستلزمات الصحة العامة، الخ..؛ ومن جهة أخرى، التركيز على تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، عبر تقوية العملة المحلية والحد من عجز الميزانية، والهدف هو بلوغ الفائض المالي. وبحسب المنطق الحكومي، يهيئ بلوغ هذين الهدفين لإجراء استثمارات كبيرة في القطاع الخاص لهذا البلد، مما سيسفر بدوره عن زيادة النمو وبداية حل المشكلات الاجتماعية.

---

(٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ملاح التنمية البشرية المستدامة في لبنان.

ولكن ثبت أكثر من مرة قصور نظرية التنمية هذه. ففي مختلف أنحاء العالم أمثلة كثيرة عن بلدان ذات نسب نمو مرتفعة تقابلها أيضاً مستويات فقر مرتفعة وتفاوت كبير في المداخل. ونمط النمو هو الأهم.

لكن نظرية الحكومة اللبنانية تؤدي إلى استنتاجين رئيسيين:

- لن يمكن، ضمن هذا الإطار من الأولويات، توقع صياغة وتطبيق سياسة اجتماعية متكاملة في المستقبل القريب؛

- إذا ما بقي النهج الوحيد لحل المشكلات الاجتماعية هو نهج النمو الاقتصادي، فمن المحتمل أن تستغرق العملية وقتاً طويلاً جداً لتثمر نتائج.

وليس المقصود في هذا السياق نفي حصول أي محاولة لحل المشكلات الاجتماعية، وإنما التنويه بأن ما يبذل من جهود يفتقر إلى سياسة أو رؤية عامة توجيهية، ولذلك فهو يظهر وكأنه عدد من النشاطات المجزأة، والكثيرة التداخل والمفتقرة إلى الوحدة ووضوح الهدف في الخطة أو في سياسة القضاء على الفقر.

ويمكن تحديد العناصر الرئيسية للسياسة العامة للحكومة في مجال التخفيف من الفقر كما يلي:

#### ألف - سياسة العمالة

على الرغم من اشتداد البطالة وازدياد أعداد الداخلين الجدد إلى سوق العمل، بقيت سياسة العمالة، كجزء من سياسة عامة لاستئصال الفقر، مهملة. وكانت السياسات العامة والبرامج التي تنتوخي، مثلاً، إيجاد فرص العمل، وإنشاء برامج للتدريب المهني، واتخاذ إجراءات لزيادة الإنتاجية، عرضية إلى حد بعيد ومتروكة لتحديد من قبل قوى السوق السائدة. فقد تركت الحكومة سوق العمالة مفتوحة وغير خاضعة، في أكثر الأحيان، لأي أنظمة. ولا تأتي الوثائق الرسمية، كخطة النهوض الممتدة على ١٠ أعوام، على ذكر سياسة عمالة محددة، وهذا في وقت شهدت فيه القوة العاملة نمواً منتظماً حتى قاربت ١٠ مليون في عام ١٩٩٣، بعدما كانت تبلغ ٩٠٠ ٠٠٠ في عام ١٩٨٧؛ وينتظر لها أن تنمو بسرعة أكبر بسبب تراجع أعداد المهاجرين وازدياد أعداد العاملين العائدين.

ومن شأن جميع هذه العوامل أن تزيد الضغوط على سوقي العمل والعمالة، مما يؤدي إلى رفع نسب البطالة المقنعة والجزئية، وهذا بدوره يقود إلى ازدياد الفقر.

ومؤخراً أنشئت مؤسسة وطنية للاستخدام، وبدأت منذ فترة قصيرة جداً في برنامجها الخاص، ومن السابق لأوانه البحث في سياستها وانجازاتها. لكن من الواضح ان ثمة حاجة إلى اتخاذ اجراءات لخلق وظائف جديدة بهدف استيعاب الباحثين الجدد عن العمل، ولإعادة تأهيل أولئك الذين كانوا مستخدمين فعلاً، وذلك، لزيادة الانتاجية.

#### باء- سياسة الأجور

يعتبر حداد (١٩٩٥) سياسة الأجور أحد العناصر الرئيسية التي يلزم ان تساهم في مكافحة الفقر في لبنان، وذلك استناداً إلى التقديرات التي تقول ان ٦٠ في المائة من مجموع القوى العاملة في البلد هم ممن يعملون بأجر. وفي إزاء نسب التضخم المرتفعة التي أصابت لبنان بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٩٢ وبلغت ١١٠ في المائة، خسرت الرواتب قسطاً كبيراً من قيمتها، وتقدر هذه القيمة بـ ٧٠ في المائة على مدى الأعوام العشرين الماضية. وبالإضافة إلى ذلك، وبفعل تطبيق معدل تكييف الأجور، الذي ينخفض مع ارتفاع الأجور، هبط متوسط الأجر بوتيرة أسرع من هبوط الحد الأدنى للأجور.

وقد وضعت الحكومة حداً أدنى للأجور، وهو نافذ في الوقت الحاضر، كما أنها تراجع هذه الأجور بانتظام. وكما ذكر أعلاه، تراجعت القيمة الفعلية للأجور، بسبب التضخم، خلال أعوام الحرب. ومن المقدر ان الحد الأدنى الحقيقي للأجور خسر، بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٩٠، حوالي ٧٠ في المائة من قيمته. وفي الوقت ذاته، تجاوز انخفاض متوسط الأجور تراجع الحد الأدنى للأجور، بسبب المقياس المستخدم لتصحيح الأجور، بحيث ان النسبة المئوية للزيادة تتخفف بارتفاع الأجور. وأدى ذلك إلى ازدياد حدوث الفقر واتساع نطاقه بين العاملين بأجر، وبالأخص في القطاع العام.

#### جيم- السياسة الضريبية

من أولويات السياسة الحكومية مراقبة التدفقات النقدية، التي تعتبر سبباً للتضخم. ومن هنا فإن الإصلاح الاقتصادي يعمل انطلاقاً من النظرية القائلة بأن تحسن مستوى المعيشة ينبغي ان يتحقق بصورة غير مباشرة دوناً حاجة إلى زيادة الأجور، لاسيما في القطاع الخاص، الذي يتسم بـ "كثرة الموظفين وقلة الإنتاجية".

وخفضت الحكومة ضريبة الدخل إلى ١٠ في المائة كحد أقصى، وجعلت لضريبة الشركات معدلاً موحداً هو ١٠ في المائة، بعدما كانت المعدلات تصاعدية ويمكن ان تصل إلى ٤٠ في المائة. وأدى ذلك إلى الاعتماد المتزايد على الضرائب غير المباشرة والرسوم. أما تسعير الخدمات العامة، فقد جرى تخفيضه عموماً إلى مستويات مشابهة لأسعار السوق، مما زاد بصورة لافتة من العبء المالي الواقع على الأسر، خصوصاً الفقيرة منها. ويستعرض مجلس النواب الآن مقترحات، تدعو

إلى زيادة الضرائب وإعادة النظر في الضرائب المفروضة في الوقت الحاضر. وتذهب الحكومة إلى أن أي محاولة من قبلها لزيادة الضرائب على مداخيل الأغنياء من شأنها زيادة نسبة الهروب من دفع الضريبة وتقليل الضرائب التي تجبى. غير أن الاعتماد التدرجي للزيادة ضمن نظام تدرجي لضرائب الدخل من شأنه تجنب الهروب المتفشي من دفع الضرائب. ويرى منتقدو سياسة الحكومة أن السياسة الضريبية الحالية تساند في الواقع أصحاب رؤوس الأموال، وتزيد العبء الذي يتحمله المواطن العادي في تمويل الانفاق العام.

ولكن بالرغم من أن هذه الإجراءات تساعد في الحد من عجز الميزانية والدين العام، فهي تشكل عبئاً ثقيلاً على العاملين بأجر. ونتيجة لهذا الاختلال، تدنت حصة هؤلاء ضمن إجمالي الناتج القومي الإجمالي من ٥٨ إلى ٢٢ في المائة خلال الأعوام الـ ٢٠ الماضية، في حين أن حصة أرباب العمل ارتفعت من ٤٢ إلى ٧٨ في المائة<sup>(٧)</sup>.

#### دال - سياسة التسعير

يقدر أن التضخم بلغ، خلال أعوام الحرب، نقطة ارتفعت معها الأسعار بنسبة تتجاوز أربعة أضعاف ارتفاع المداخيل، مما يزيد كثيراً من حدوث الفقر. ولكن، بعد عام ١٩٩٢، نجحت الحكومة في تثبيت العملة الوطنية وحتى في تحسين سعر صرف الليرة اللبنانية، كما أفلحت في الحد من التضخم بصورة لافتة. ويعتقد أن الآثار التي أحدثتها ذلك في القوة الشرائية والفقر كانت مهمة، مع العلم أن مستويات الأسعار تبقى مرتفعة بسبب بنية الاقتصاد. وتتباطأ الحكومة في مجابهة ارتفاع مستوى التسعير، وهي قد فعلت ذلك بنشاطات محدودة مثل إنشاء مكتب عام للأسواق الشعبية وتفعيل آليات الإشراف على الأسعار بين الحين والآخر.

#### هاء - تنمية المؤسسات الصغيرة جداً والصغيرة

كما سبقتنا مناقشته أعلاه، لا يزال من الصعب أن يحصل الفقراء على تسهيلات ائتمانية تمكنهم من إنشاء مؤسسات صغيرة جداً وصغيرة. وإذا كان ثمة آلية لذلك، فهي ذات أهمية هامشية لأنها صممت، تحديداً، لتكون متاحة للنساء والأرامل، ويظل موقعها ضمن نطاق عمل المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية التي منها اتحاد انقاذ الطفولة (الولايات المتحدة) واليونيفم. أما القطاع المصرفي فهو لا يزال، إلى حد بعيد، غير مبال بهذا الجهد وغير مقتنع بمردوديته.

---

(٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ملاحق التنمية البشرية المستدامة في لبنان.

## واو - شبكات الأمان الاجتماعي

في حين ان الحكومة كانت تدرك في الماضي أهمية شبكات الأمان في التخفيف من آثار الفقر الأشد وطأة، وبعدما ركزت في هذا المجال معظم سياساتها الرامية إلى استئصال الفقر، اتخذ النشاط، أساساً، شكل تحويلات مباشرة ومؤقتة من النوع النقدي وما شابه، بدلاً من اعتماد التوجه إلى إقامة دولة رعاية.

وخلال الحرب انحسر دور الدولة والمؤسسات العامة في توفير الخدمات الأساسية للسكان انحساراً هائلاً، وكان من أسباب ذلك تراجع قدرتها الانفاقية بسبب العجز عن جباية الضرائب ورسوم المرافق مثل المياه والكهرباء. وبدأت تظهر شيئاً فشيئاً منظمات غير حكومية ذات خلفيات متنوعة، وتنظيمات سياسية-اجتماعية ومذهبية، راحت تأخذ دور مقدمة لخدمات الطوارئ وخدمات الإغاثة، وفي نهاية الأمر لبعض الخدمات الأساسية الأخرى في المجالين الصحي والتعليمي، وحتى في توفير المساعدات المالية مباشرة.

ولكن بالرغم من ان الدولة اصبحت بضعف واضح، فإنها لم تغب تماماً، وقد واصلت، وان بنسب متفاوتة، تأدية عدد من واجباتها. كما واصل عشرات آلاف العاملين في القطاع العام تقاضي رواتبهم، مما ساعد عشرات آلاف الأسر على الصمود وساهم في التخفيف من آثار الفقر الأشد وطأة. ومن ناحية أخرى، ركزت المنظمات غير الحكومية جهودها على تلبية احتياجات السكان الأكثر إلحاحاً. وضمن هذا السياق، يبدو ان المنظمات غير الحكومية قامت، إلى حد بعيد، مقام شبكات أمان، مع انه يصعب تقييم دورها ومساهمتها بسبب نقص البيانات والمعلومات.

وتوفر الدولة من خلال أجهزتها ومنظماتها المتنوعة جملة من الخدمات ضمن بنية نظام الضمان الاجتماعي. وتندرج، الخدمات المتوفرة للمواطنين اللبنانيين ضمن نوعين مختلفين ورئيسيين: دائم ومؤقت.

### ١- المشاريع والبرامج الدائمة

لمؤسسات الضمان الاجتماعي الدائم في لبنان السمات الرئيسية التالية:

- تعدد المؤسسات، وأبرزها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية عمال القطاع العام، ومخططات التأمين للقطاعات الأمنية (الجيش وقوى الأمن الداخلي)، وشركات التأمين الخاصة، ومخططات مجموعات مهنية محددة؛
- التغيرات في سبل التزامات العضوية، والمستحقات، ومدى وأنواع التغطية؛



- التداخل بين عمليات التغطية، وشمول بعض الأعضاء بأكثر من مخطط؛
- الفوارق في الاستحقاقات الموفرة؛
- عدم شمل جميع المواطنين اللبنانيين. وتفيد التقديرات، بأن نسبة السكان غير المشمولين بأي تأمين صحي تقارب ٤٤ في المائة.

ويبرز الجدول التالي أنواع الخدمات الموفرة والسكان المشمولين:

**الجدول ٥ - مؤسسات الضمان الاجتماعي، ١٩٩٦**  
**فئات السكان والفوائد الموفرة**

المؤسسة/المستفيدون	الاستحقاقات الموفرة
<p><b>الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي</b></p> <p>. عمال وموظفو القطاع الخاص</p> <p>. العمال والموظفون (بمن فيهم المتعاقدون) في القطاع العام والمكاتب المستقلة غير الخاضعة لقانون الموظفين</p> <p>. معلمو المدارس الرسمية</p> <p>. أصحاب وسائل نقل سيارات الأجرة</p> <p>. الصحفيون</p> <p>. الطلاب الجامعيون</p> <p>. (صيادو الأسماك) ومزارعو التبغ والعمال الموسميون، ويشملون في المستقبل</p>	<p>. الإعانات العائلية (٢٠ في المائة من الحد الأدنى للزوجة، و ١١ في المائة عن كل طفل، على ألا يتجاوز المجموع ٧٥ في المائة من الحد الأدنى للأجر)</p> <p>. إعانات المرض والأمومة (٩٠ في المائة من تكاليف المستشفى، ٨٠ في المائة من المعينات والأدوية)</p> <p>. تعويض نهاية الخدمة</p> <p>. (الحوادث والأمراض المرتبطة بالعمل، ولم يدخل بعد حيز النفاذ رغم وجود الأموال)</p>
<p><b>تعاونية عمال القطاع العام</b></p> <p>. عمال القطاع العام الخاضعون لنظام الموظفين</p>	<p>. مصاريف المستشفى والطبابة (٩٠ في المائة من كلفة المستشفى، و ٧٥ في المائة من المعينات والأدوية ومعالجة الأسنان للموظفين؛ و ٧٥ في المائة و ٥٠ في المائة، على التوالي، لأفراد العائلة)</p> <p>. منح دراسية (٧٥ في المائة من أقساط التعليم قبل الجامعة - ٥ أطفال كحد أقصى)</p> <p>. الإعانات الاجتماعية: الزواج، الوفاة، الإنجاب</p> <p>. تعويض نهاية الخدمة أو التقاعد (من خلال وزارة المالية)</p>

الجدول ٥ - تابع

المؤسسة/المستفيدون	الاستحقاقات الموفرة
<p>تأمين الضمان الاجتماعي</p> <p>. المفرزة الطبية في الجيش</p> <p>. تعاونية قوى الأمن الداخلي</p>	<p>. نفقات المستشفى والطبابة (١٠٠ في المائة للعسكريين، ٧٥ في المائة لزوجاتهم وأطفالهم، و٥٠ في المائة لسائر أفراد العائلة)</p> <p>. منح دراسية (٧٥ في المائة من الأقساط المدرسية و٥٠ في المائة من الأقساط الجامعية)</p> <p>. الإعانات الاجتماعية: الزواج، الوفاة، الإنجاب</p> <p>. استحقاقات العسكريين من تعويضات نهاية الخدمة ونظام التقاعد (من خلال وزارة المالية)</p>
<p>جميع القطاعات العسكرية</p> <p>. الجيش</p> <p>. قوى الأمن الداخلي</p> <p>. أمن الدولة</p> <p>. الأمن العام</p> <p>. موظفو الجمارك</p>	<p>. نفقات المستشفى والطبابة (١٠٠ في المائة للعسكريين، ٧٥ في المائة لزوجاتهم وأطفالهم، و٥٠ في المائة لسائر أفراد العائلة)</p> <p>. المنح الدراسية (٧٥ في المائة من الأقساط المدرسية و٥٠ في المائة من الأقساط الجامعية)</p> <p>. الإعانات الاجتماعية: الزواج، الوفاة، الإنجاب</p> <p>. استحقاقات العسكريين من تعويضات نهاية الخدمة ونظام التقاعد (من خلال وزارة المالية)</p>

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان.  
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

تأسس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في عام ١٩٦٣ لتوفير الضمان الاجتماعي وخدمات التقاعد لكل اللبنانيين. إلا أن تطبيق هذا القانون شأن آخر. فحتى الآن لا يحق إلا للموظفين اللبنانيين، دائمين أو مؤقتين الإفادة من هذا الصندوق. كما أنه يشمل الطلاب الجامعيين وأصحاب وسائقي سيارات الأجرة على أنواعها.

ويشمل قانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مستفيدين آخرين مثل عمال الموانئ، والمقاولين، وعمال النقل والشحن، وكذلك أساتذة مؤسسات التعليم العالي.

وإذا كان هذا القانون يجيز توسيع التغطية إلى مجموعات أخرى مثل عمال البناء، وصيادي الأسماك، والعمال الزراعيين، الفنانين، والأطباء، فيما يعرف بـ "المرحلة الثانية"، فإن مراسيم

التطبيق لم تصدر بعد. كما يسمح هذا القانون بشمل العاملين في مشاريع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك في "المرحلة الثالثة"، ولكن هنا أيضاً لم تصدر المراسيم بعد.

وتشمل استحقاقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ما يلي:

- أساتذة المدارس الخاصة والطلاب الجامعيين يستفيدون فقط من تغطية الرعاية الصحية؛

- وتستفيد سائر الفئات من مجموعة واسعة من الخدمات تشمل التعويض عن الصرف من الخدمة، والإعانات العائلية، والتغطية الصحية، وتغطية الأمومة. وفي حين أن القانون يشمل أيضاً التعويض عن الحوادث والأمراض وإصابات العمل، فإن هذه الخدمات لم تر النور بعد.

ويأتي تمويل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن طريق مساهمات مختلف الأطراف، كما يلي:

- تأمين الأمراض والأمومة: تعادل الإشتراكات نسبة ١٥ في المائة من الراتب، يترتب منها على أرباب العمل ما أقصاه ١٢ في المائة وعلى الموظفين ما أقصاه ٣ في المائة. ويمكن أن يبلغ التأمين في حده الأقصى ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور. وتشمل الاستحقاقات تغطية أي مرض غير مرتبط مباشرة بالعمل، والرعاية قبل الولادة، والإنجاب، والرعاية بعد الولادة، والعجز المؤقت عن العمل بسبب المرض أو الأمومة، وحالات الوفاة غير المرتبطة مباشرة بالعمل. وتشمل الاستحقاقات الصحية دفع ٩٠ في المائة من أي فاتورة استشفاء، و ٨٠ في المائة من تكاليف المعاینات في العيادات، و ١٠٠ في المائة للإنجاب؛

- الإعانة العائلية: يمكن أن تصل الإشتراكات إلى نسبة تعادل ١٥ في المائة من الراتب، يترتب على أرباب العمل ما أقصاه ٧٥ في المائة من مجموعها في حين أن الموظفين مطالبون بـ ٢٥ في المائة. وتشمل الاستحقاقات دفع مصاريف ٥ أطفال وزوجة شرعية واحدة، إذا كانت عاطلة عن العمل، وكل الأطفال المصابين بإعاقة بصرف النظر عن العمر، والبنات غير المتزوجات حتى سن الـ ٢٥، وسائر الأطفال حتى سن الـ ٢٥ إذا كانوا مستمرين في الدراسة. أما استحقاقات النساء العاملات فلا تنطبق إلا في حالات عدم قدرة الزوج على العمل أو وفاته؛

- تعويضات نهاية الخدمة: يعادل الإشتراك ٨٥ في المائة من الراتب، ويترتب دفعه بالكامل على رب العمل. وكانت الخطة الأصلية ترمي إلى تهيئة مخطط ومعاشات للمسنين، على أن يكون تعويض نهاية الخدمة إجراءً انتقالياً. وتجري مباحثات حالياً للانتقال من النظام الحالي إلى مخطط معاشات للمسنين، ولكن يبدو أن هذا الهدف، لن يتحقق في المستقبل المنظور.

ويقدر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أنه يشمل اليوم ٣٥٠.٠٠٠ موظف، و ٢٥ طالب جامعي، و ٢١.٠٠٠ ستاذ من القطاع الخاص، وكلهم مسجلون لديه، أي، في المجموع، زهاء ١٢ مليون مستفيد.

ويذهب القسم الأكبر من الخدمات التي يسدها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (٤١ في المائة) إلى تغطية تكاليف الرعاية الصحية.

ويستفاد من أحد التقديرات (اسكندر، ١٩٩٥)، أن القيمة الحقيقية للخدمات المسددة على شكل تعويضات نهاية خدمة تراعت بمعدل الثلثين بين عامي ١٩٨٢ و ١٩٩٢: من ١٦.٦٠٠ إلى ٥.٠٠٠ دولار.

غير أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يزال يشهد تراجعاً في النسبة المئوية للقوى العاملة المشمولة بمخططاته. وبينما كان مجموع المؤسسات المسجلة في ارتفاع، انخفضت النسبة المئوية للموظفين المسجلين لدى الصندوق، في الواقع، من ٣٨ في المائة من القوى العاملة في عام ١٩٧٤ إلى ٢٨ في المائة في عام ١٩٩٦.

وكما هو متوقع من تركز الفرص الاقتصادية، وبالتالي فرص العمل، في منطقتي بيروت وجبل لبنان، فإن غالبية الأشخاص المسجلين تتركز هي الأخرى في هاتين المنطقتين. أما التغطية في المناطق الريفية ومناطق الأعراف فهي أضعف بكثير ولا تتعدى ٧ و ٥ و ٤ في المائة في مناطق لبنان الشمالي، ولبنان الجنوبي، والبقاع، على التوالي. وبينما يمكن تفسير بعض هذا التفاوت بأن العمال الزراعيين غير مشمولين بالمخطط، يبدو أن هنالك علاقة ما بين التهميش الاجتماعي والتهميش الاقتصادي.

والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مثال واضح عن النوايا الحسنة التي لم تصبح حقيقة ملموسة لعدد من الأسباب المعقدة. فلدى النظر في نص قانون الصندوق، يتبين أنه متطور ومتكامل للغاية. وإذا ما طبق كما قصد له، فقد يؤدي دوراً مهماً بوصفه شبكة أمان بالغة الأهمية بالنسبة للسكان اللبنانيين. لكن تطبيق هذا القانون هو، للأسف، موضوع آخر. فالقسم الأكبر من العمل المحدد للصندوق أصلاً لم يتحقق بعد. وتبذل كل بضعة أعوام محاولات لإعادة إحياء هذا

الصندوق وتوسيع نطاق عمله، لكن التغيير كان قليلاً حتى الآن. مثلاً: في عام ١٩٨٠، قدم اقتراح يدعو إلى شمل جميع السكان باستحقاقات الصحة بحيث يأخذ الصندوق على عاتقه نسبة مئوية محددة من فواتير الكهرباء لكل أسرة، باعتبار ذلك مساهمة أسرية. وكان لاقتراح هذه الوسيلة عدة أسباب: فالأسرة الأغنى تدفع مستحقات أعلى من الأسر الأدنى دخلاً، بحيث يتشجع الناس على تركيب أجهزة قياس الكهرباء بدلاً من سرقة التيار من الخطوط العامة؛ كما تشجع الأسر على الحد من استعمال الكهرباء. وغني عن القول ان هذا الاقتراح ترك جانبا.

#### تعاونية عمال القطاع العام

بلغ مجموع أعضاء تعاونية عمال القطاع العام حوالى ٥٥ ٠٠٠ في نهاية عام ١٩٩٥. وخصص القسم الأكبر من الخدمات التي قدمتها تعاونية عمال القطاع العام لتغطية تكاليف الخدمات التعليمية (٥١ في المائة) والرعاية الصحية (٤٦ في المائة).

وبينما يتركز معظم المستفيدين، هنا أيضاً، في منطقتي بيروت وجبل لبنان، تبقى درجة التركيز متدنية عنها في حالة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ويعود ذلك، أساساً، إلى الانتشار الأوسع لمؤسسات الإدارة العامة. وبينما كان ٥٨ في المائة من المستفيدين، في عام ١٩٩٥، يتركزون في بيروت وجبل لبنان، كان ١٩ و ١٥ و ١٠ في المائة يوجدون في لبنان الشمالي ولبنان الجنوبي والبقاع، على التوالي.

#### القطاعات الأمنية

يقدر انه، في صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي وسائر القوى الأمنية، تجاوز مجموع المستفيدين ٣٦٦ ٠٠٠ في عام ١٩٩٤ (دي بوايه وبدوره، ١٩٩٥). وليس في الامكان الحصول على معلومات مفصلة حول التوزيع الجغرافي للمستفيدين من القوى الأمنية. إلا ان تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان (١٩٩٧)، يفيد بأن المعايير المباشرة والمسوح الميدانية توحي بأن غالبية الملتحقين بالأجهزة العسكرية، والقوى الأمنية عموماً، هم من المناطق النائية في عكار وبعبك والهرمل والجنوب. وهذا يوحي بأن المؤسسة العسكرية لديها دور مهم للغاية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأجزاء الأفقر من البلد، وذلك عبر توفير العمالة والخدمات المتاحة للأعضاء وأسرهم.

## التأمين الخاص

بلغ مجموع شركات التأمين الخاصة العاملة في مختلف حقول التأمين ٨١ في عام ١٩٩٦، استناداً إلى رابطة شركات التأمين. ويقدر ان نسبة تتراوح بين ٧ و ٨ في المائة من السكان كانت مشمولة بمخططات تأمين خاصة، وغالبيتها كانت متركزة في منطقتي بيروت وجبل لبنان.

ويجري الانتساب إلى شركات التأمين الخاصة إما على قاعدة فردية أو على قاعدة جماعية، وهناك عدد كبير من المنظمات المهنية التي ينتسب أعضاؤها بموجب عقود جماعية. وقد شهدت حصة التأمين الصحي، وبالأخص دخول المستشفيات، ارتفاعاً سريعاً خلال الأعوام القليلة الماضية، قياساً بحصة التأمين في قطاعات أخرى، مع زيادة في حصة دخول المستشفيات من ٧ في المائة في عام ١٩٨٧ إلى ٢١ في المائة في عام ١٩٨٩، إلى ٤٣ في المائة في عام ١٩٩١، إلى ٥١ في المائة في عام ١٩٩٤.

وكما هي الحال في بلدان أخرى، تؤدي شروط وأحكام مخططات التأمين الخاص إلى حرمان الفئة الأكثر احتياجاً إليه، من الانتفاع به، والأمر ينطبق بالأخص على التأمين الصحي. وهكذا، نجد ان المسنين والمتقاعدين والمعاقين، واولئك الذين يعانون من أمراض مزمنة، مستبعدون عن مخططات القطاع الخاص.

## الإسكان

أعيد مؤخراً تشغيل صندوق الإسكان المستقل، الذي تتمثل مهمته في تقديم قروض الإسكان للأسر محدودة المداخيل. إلا ان الصندوق يعاني من محدودية ميزانيته ومحدودية قدراته. ففي عام ١٩٩٤، مثلاً، استطاع هذا الصندوق ان يجهز ٣٣٠٠ طلب تمويل فقط، من أصل ٤٠.٠٠٠. وقد عدل أخيراً معايير الأهلية للحصول على القروض، علماً بأن الأنظمة الجديدة لم تكن بعد معروفة عند كتابة هذا التقرير. ولكن يفترض ان تنص التغييرات على جعل قروض الإسكان أسهل منالاً على العمال والفئات المنخفضة الدخل.

## ٢- المشاريع والبرامج المؤقتة

فيما يخرج لبنان من حقة طويلة من الحرب الأهلية اقترنت باحتلال شطر كبير من جنوبه، ويتعرضه لاعتداءات متواصلة، وتدمير هياكله الأساسية، والضعف الشديد في اقتصاده، وفيما عملية التعافي وإعادة التأهيل على قدم وساق (على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وفي مجال إعادة البناء)، فإن احتياجات المحرومين والمهمشين من الفئات الفقيرة تزداد الحاحاً يوماً بعد آخر. وتشمل

هذه المجموعات ضحايا الحرب، والمهجرين، والذين ساءت أحوالهم المادية خلال الحرب أو تخطاهم جهد النهوض بالوطن.

وبينما حققت مكاسب كبيرة خلال الأعوام القليلة الماضية، بالرغم من الحرب في أحيان كثيرة، يفرض برنامج النهوض الاقتصادي، هو نفسه، ضغوطاً متزايدة على قطاعات المجتمع الأضعف، وهذا في وقت يقدّر فيه أن قرابة نصف السكان لا ينتفعون بأي شكل من أشكال التأمين الاجتماعي، وفي حين أن قسماً كبيراً من السكان لا يزال يعاني من تبعات الحرب، مما يحد من قدرتهم على المشاركة بفعالية في عملية النهوض الاقتصادي وجهود إعادة الإعمار.

وفي إزاء هذا الواقع، يجري التفكير في إنشاء نظام لـ "شبكات الأمان الاجتماعي" يعتبر ضرورياً لمساندة الفئات المحرومة ومساعدتها في الخلاص من الضائقة الاقتصادية التي تواجهها يومياً، وهي أسوأ ضائقة شهدتها إلى الآن.

وقد حددت فئات السكان التي تحتاج إلى اهتمام خاص ومساعدة خاصة كما يلي:

- العمال وذوو الدخل المحدود؛
- سكان المناطق الريفية؛
- المسنون والمتقاعدون؛
- عاطلون عن العمل؛
- الفئات المهمشة اجتماعياً؛
- المهجرون؛
- الأيتام، المعاقون، المصابون بأمراض مزمنة.

ومن الواضح أنه ينبغي، للاضطلاع ببرامج فعالة لمواجهة الاحتياجات الفعلية والمتوقعة لهذه الفئات، بذل جهود لضمان الاستهداف الملائم للمستفيدين المحتملين والنشاطات والتدخلات.

وبينما لا يوجد أي بيان أو وثيقة سياسية عامة، هناك عدة برامج تستهدف تخفيف الضغوط التي تواجه الفقراء في لبنان. والبرامج المفصلة أدناه تتناسب مع المفهوم التقليدي لشبكة الأمان، وذلك، على الأخص، بسبب طبيعتها المؤقتة أو الطارئة. ومع أنه لم ينسب إليها بوضوح أنها برامج "شبكات أمان"، فإن معظمها موجود منذ عدة أعوام وهي تشكل جزءاً من بنية بعض الوزارات.

## وزارة الصحة العامة

هناك تحليل أوسع تفصيلاً لوزارة الصحة العامة ودورها في معالجة احتياجات الفئات ذات الدخل المحدود، يرد في الملحق، في نهاية هذه الوثيقة<sup>(٨)</sup>.

وخلال أعوام الحرب، خذت وزارة الصحة العامة على عاتقها مسؤولية تغطية تكاليف الرعاية الصحية لكل المواطنين اللبنانيين في الحالات الطارئة ولجميع الذين لا يستطيعون الحصول على أشكال أخرى من التأمين، أي، نظرياً، أفقر الفقراء. وبذلك أصبحت الوزارة "مؤمن الملاذ الأخير" (ملاح التتمية البشرية المستدامة في لبنان). وقد بدأ ذلك كإجراء مؤقت، وتحول اليوم إلى إحدى الدعائم الأساسية لعمل الوزارة، رغم المصاريف الكبرى المترتبة (وفي أحيان كثيرة غير المبررة)، بل وتحول إلى ما يشبه الحق الراسخ في نظر اللبنانيين.

وتعمل الوزارة كشبكة مان، بمعنى أن جميع الأشخاص غير المؤمنين أصبح لهم الآن حق الاستفادة من تغطية الوزارة للخدمات الاستشفائية وسائر العلاجات الضرورية الأخرى. وتحقق الوزارة ذلك من خلال نظام للتمويل المباشر لمعالجة الأشخاص غير المؤمنين في المستشفيات الخاصة. وتغطي الوزارة ٨٥ في المائة من كلفة المستشفى، و١٠٠ في المائة من كلفة عمليات القلب المفتوح، والعلاج الكيميائي لمرض السرطان، وتنقية الكلى.

كما توفر الوزارة دعماً لشراء الأدوية للفقراء الذين يعانون من أمراض مزمنة، وذلك بأسعار رمزية.

كذلك توفر الوزارة خدمات مجانية للرعاية الصحية من خلال شبكة خاصة بها من المراكز الصحية والمستشفيات. وتوفر للأمراض الذين يستعينون بهذه المرافق الأدوية الضرورية لمعالجتهم مجاناً، وذلك كلما توفرت الأدوية. أما النوعية، فمشكوك في أمرها. وكثيراً ما ينتهي المرضى إلى الدفع من خلال النظام الذي أنشئ أثناء الحرب والذي بات يُعرف بـ "لجان الدعم". وهكذا، وعلى الرغم من كون الأسعار إسمية، فإن الخدمات في الواقع ليست مجانية تماماً.

غير أن نظام العمل الحالي للوزارة يترك هامشاً كبيراً للتدخلات والهدر والتجاوزات. وليس هنالك نظام وظيفي لاستهداف السكان المحتاجين المؤهلين للاستفادة من تغطية الوزارة، على اعتبار أن الأمر الوحيد الذي يطالب هو شهادة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تثبت عدم تغطية أي منهم. وبسبب من الثارات والتجاوزات الحاصلة، فإن المساعدات كثيراً ما تمنح لأشخاص لا يستحقونها. ومن هنا فإن أسعار العلاجات الأعلى كلفة تُحال عادة إلى الوزارة

---

(٨) انظر أيضاً أديب نعمة، القطاع الصحي والفقراء في لبنان في منتصف التسعينات.



وتتحملها. وتظهر التقديرات ان ما يزيد عن ٨٠ في المائة من ميزانية الوزارة يذهب إلى تغطية كلفة التداوي في المستشفيات الخاصة.

غير ان تأخر الوزارة في تسديد تكاليف المستشفيات عن الخدمات والعلاج، وقد يمتد أحياناً إلى أكثر من ١٨ شهراً، تدفع المؤسسات الخاصة في بعض الأحيان إلى رفض قبول معالجة الفقراء، الذين يعجزون حتى عن دفع حصة الـ ١٥ في المائة من مجموع الفاتورة. وقد بلغ هذا الوضع مؤخراً ذروة من التآجج مع اعلان نقابة المستشفيات الخاصة عن رفضها المضي في استقبال المرضى المؤمنين لدى جانب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي واولئك الذين تغطيهم الوزارة، ما لم يجر تسديد ٤٠٠ مليار ليرة لبنانية من المستحقات لهذه المستشفيات. وعلى الرغم من توكيدات النقابة ان الأشخاص الذين يعانون من حالات طارئة لن يرفضوا، تظل الإنعكاسات خطيرة بالنسبة إلى الفقراء الذين يلتمسون رعاية صحية.

كما ان ثمة ادعاءات عديدة بأن المستشفيات وأطباء القطاع الخاص كثيراً ما يصرون على ان يدفع لهم رسم معين "خارج" الفاتورة الرسمية، كشرط للقبول في المستشفى أو حتى للمعاينة والمتابعة. ومما لا شك فيه أن هذا الوضع يخلق انعكاسات سلبية حادة بالنسبة إلى الفقراء عندما تكون شبكة الأمان البسيطة نفسها غير قادرة على أن توفر لهم الحد الأدنى من دعم الرعاية الصحية.

غير ان هذا النظام ينطوي على تناقض من الداخل. فطالما ان الوزارة لن تغطي إلا تكاليف الدخول إلى المستشفى وليس المعاينة أو العلاج الخارجيين، تكون النتيجة حضور المرضى إلى المستشفى وقد بلغوا مراحل متقدمة من أمراضهم وأصبح من الضروري ادخالهم للمعالجة، مع انه كان بالامكان معالجتهم في وقت مبكر وتقليل المضايقات التي يتعرضون لها. ثم ان الكلفة الواقعة على الوزارة تكون أكبر، في هذه المرحلة المتقدمة، مما لو جرى التدخل من قبل.

لكن يبقى، رغم كثرة مؤسسات التأمين الصحي العامة والخاصة، أن القسم الأكبر من كلفة الرعاية الصحية يسدده المواطنون مباشرة. ويقدر أن المدفوعات النقدية للتكاليف الصحية بنسبة ٣٤ في المائة للقبول في المستشفى، و٧٦ في المائة للرعاية غير الثابتة، و٧٤ في المائة لخدمات المختبرات، و٧٩ في المائة للأدوية (دي بواييه وبدوره، ١٩٩٥). وفي هذه الحالة، يمكن أن يفترض ان الأفراد والأسر ذوي الدخل المتدني ينفقون على الرعاية الصحية قسماً من مداخيلهم أكبر مما ينفقه ذوو المداخيل العالية.

وتلعب الوزارة دور إغاثة آخر في حالات الطوارئ الأمنية المتكررة التي تواجهه البلاد. وهي تقوم بذلك من خلال توفير العيادات النقالة وسيارات الإسعاف للحالات الطارئة، ومن خلال توفير الطاقم الطبي، والأدوية واللوازم الطبية التي تمس الحاجة إليها. وخلال الاعتداء الإسرائيلي الأخير على جنوب لبنان، في ربيع عام ١٩٩٦، أصدر وزير الصحة العامة قراراً أوعز فيه إلى

جميع المستشفيات بمعالجة كل اذين يلتمسون العلاج وبارسال الفاتورة إلى الوزارة. ولا تزال الوزارة تعاني حتى الآن من عدء الديون المستحقة.

وللإطلاع على مزيد من التحاليل حول القطاع الصحي، راجع المرفق ٢.

### وزارة الشؤون الاجتماعية

انبتقت وزارة الشؤون الاجتماعية من مكتب التنمية الاجتماعية الذي كان قد أسس في مطلع الستينات استجابة للوعي المتزايد لمفاهيم "التنمية" التي كانت قيد التداول آنئذ. ومن هنا فإن المنطلق الرئيسي لهذه الوزارة كان العمل من خلال تأسيس شبكة من المؤسسات الخدمية والتنمية في جميع أنحاء البلد مع تركيز خاص على التغطية في الأرياف. وتعتمد الفلسفة الأساسية لهذه الوزارة، اعتماداً قوياً، على مفهوم التعاون مع المجتمعات والمنظمات المحلية عن طريق التدخل النشط والمشاركة في تنفيذ وإدارة المشاريع.

وخلال الحرب، تقلص دور هذا المكتب، وجرى ربطه بوزارة العمل أولاً ثم بوزارة الصحة العامة، إلى ان أصبح وزارة مكتملة في عام ١٩٩٢.

وتمثل وزارة الشؤون الاجتماعية، في شكلها الحالي، أهم بنية لشبكات الأمان الاجتماعية، بالمعنى المباشر للكلمة. وتغطي مسؤوليات هذه الوزارة مجموعة واسعة من النشاطات: من تقديم العناية، إلى رعاية الفئات الضعيفة (المعاقين، والأرامل، الخ)، إلى تولي تلبية الاحتياجات الملحة في المناطق الريفية، وإقامة شبكات لرعاية الصحية والاجتماعية، وتشغيل مراكز عمل الخدمات الاجتماعية المتكاملة، الخ... وفي أحوال الطوارئ، تنشط هذه الوزارة أيضاً من خلال جهود وعمليات الإغاثة.

وتتمحور الشبكة الأساسية لخدمات وزارة الشؤون الاجتماعية حول ٨٧ مركزاً صحياً واجتماعياً، منها ٣٣ "مركزاً متكاملًا للخدمات". وتشكل الخدمات الصحية القسم الأكبر من نشاط هذه المراكز: ٧٧ في المائة في عام ١٩٩٤. ونظراً إلى ان لوزارة الشؤون الاجتماعية توجهاً يشد فيه الطابع الريفي، فإن أكثرية مراكزها توجد في الجنوب، ولا يوجد في بيروت الا مركزان. وتتظـر الوزارة حالياً في مقترحات لإعادة تأهيل وتفعيل مراكز الخدمات المتكاملة، بما يشمل إعادة تدريب الموظفين وإعادة توجيه النشاطات، نحو زيادة التركيز على تمكين المجتمعات المحلية.

وإضافة إلى ذلك، تجرى الوزارة اتصالات بمؤسسات الرعاية الاجتماعية التابعة للمنظمات غير الحكومية. وفي عام ١٩٩٤، بلغ عدد المؤسسات ١٤٦ ومجموع المستفيدين أكثر من ٠٠٠ ٣٤٥، وشملت التغطية مجموعة واسعة من النشاطات، من رعاية الأيتام وتعليمهم، إلى رعاية بعض

"الحالات الاجتماعية الحادة (مثل الفقر المدقع والطلاق أو الانفصال، والأمراض المزمنة، ...، ورعاية المسنين، وإقامة برامج خاصة للجانحين). وكان المستفيدون من جميع المناطق، إلا أن الغالبية كانت من بيروت ومنطقة جبل لبنان.

**الجدول ٦- وزارة الشؤون الاجتماعية: عقود الرعاية الاجتماعية حسب النوع والمحافظة، ١٩٩٥**

المحافظة	المؤسسات	الأيتام	الحالات الاجتماعية	الأطفال	الكبار	الإناث الجانحات
بيروت	١٦	٢٠٧٥	٥٤٤٤	٤٥٤	٤٠	--
جبل لبنان	٦٦	٢٣٨٧	١٠٣٦٥	٢٦٥	١٨٥	١٠٠
لبنان الشمالي	٢٢	٨٥٧	٢٥٠١	٨٠	١٥٧	--
البقاع	١٧	٥٨٩	١٨٩٠	٧٥	٨٥	--
لبنان الجنوبي	٢٥	٩٦٦	٣٥٧٩	٢٠٥	١٠	--
المجموع	١٤٦	٦٨٧٥	٢٣٧٧٩	١٠٧٩	٤٧٧	١٠٠

المصدر: ملاح التتمية البشرية المستدامة في لبنان، ١٩٩٧، من التقرير السنوي لوزارة الشؤون الاجتماعية، ١٩٩٥.

وفي عام ١٩٩٤، وقعت وزارة الشؤون الاجتماعية ١٤١ عقداً (٢٣٠ عقداً في عام ١٩٩٣) مع المنظمات المدنية والمنظمات غير الحكومية. إلا أن توزيع المستفيدين وأنواع النشاطات كانت متشابهة جداً. وجاءت غالبية المستفيدين من منطقتي بيروت وجبل لبنان، وكان التركيز الأشد على الخدمات الصحية والمراكز الصحية والاجتماعية.

وتشمل نشاطات الوزارة أيضاً تكاليف الخدمات التي تقدم إلى أكثر من ٦٠٠ معاق، وهو عدد يكاد لا يتجاوز ٣ في المائة من مجموع المعاقين في لبنان. وقد استطاعت الوزارة تحقيق ذلك من خلال عقود أبرمتها مع ٣٦ مؤسسة لرعاية المعاقين، منها ١٦ تقع في منطقة جبل لبنان و٨ في بيروت.

كذلك فإن وزارة الشؤون الاجتماعية تدير برامج لتدريب وإعادة تأهيل النساء الفقيرات، تستهدف تزويدهن بمهارات إنتاجية جديدة تتيح لهن تحسين مداخيلهن ومداخل أسرهن. كما توفر الوزارة الدعم للعمال الحرفيين الصغار، من خلال اعطائهم قروضاً صغيرة وتسويق منتجاتهم.

وبالإضافة إلى ذلك، تساند الوزارة، بالتعاون مع وزارات أخرى ومنظمات غير حكومية ومجموعات محلية، مشاريع التنمية الريفية التي تنفذها المجتمعات المحلية أو تشارك مشاركة كاملة وفاعلة في تنفيذها. وهي توظف، في مختلف المناطق الريفية، حوالي ٤٠ عاملاً اجتماعياً، يقع على عاتقهم العمل مع المجتمعات المحلية لإنشاء مجالس محلية يمكن أن تصبح شريكة في تحديد احتياجات هذه المجتمعات وفي تسميم وتنفيذ المشاريع. وقد نفذت في عام ١٩٩٥، ٧١ مشروعاً مماثلاً بكلفة إجمالية تزيد عن ١.٥ مليون دولار أمريكي. كما أنها تدير مخيمات صيفية للمتطوعين يعمل الشباب من خلالها مع المجتمعات المحلية على تنفيذ مشاريع انمائية صغيرة مثل إعادة تأهيل المدارس أو حفر آقنية الري.

#### البرامج الحالية والمقترحة

١- إنشاء قاعدة للبيانات السكانية: اضطلعت وزارة الشؤون الاجتماعية بهذا المشروع بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦. وجرى مسح عينة من السكان تبلغ نسبتها ١٠ في المائة، وكانت النذجة قاعدة بيانات وطنية عن السكان وإطار عمل إحصائي وطني يمكن أن يستخدم في التخطيط للتطوير والخدمات. ويعتزم إجراء مزيد من الدراسات المتخصصة المستندة إلى نتائج "مسح السكان، المساكن" وذات الصلة المباشرة بتقييم وضع الفقر وتحديد خصائص الفقراء ومشاكلهم، وهي:

- صحة الأم والطفل (انجرت)
- وضع المهجرين
- وضع الأرامل
- وضع الأيتام
- وضع الشباب ومشاكلهم
- وضع الأطفال والحرب
- البيئة والصحة
- وضع المعاقين
- وضع مدمني المخدرات
- الهجرة

٢- لامركزية الخدمات الإدائية: ويهدف هذا البرنامج إلى إنشاء وتجهيز شبكة من المرافق الخدماتية الاجتماعية التي تعالج، جمل احتياجات الأفراد والأسر ضمن مساحة جغرافية محدودة، وتخدم مجموعة متجانسة من السكان يتراوح عددها ما بين ٣٠ و٤٠ ألفاً. وقد أتاححت الحكومة المعروفة بأفق العام ٢٠٠٠ رصد ٤٥ مليون دولار لإنشاء ٧٥ مركزاً و٧٥ مركزاً ثانوياً.

٣- رعاية الأطفال ضمن الأسرة: يرمي هذا البرنامج إلى تشجيع ودعم الأسر في تأمين الرعاية لأفرادها الضعفاء، على نفس مستوى الرعاية الذي يتوفر في المراكز الاجتماعية. وبالتعاون مع اليونيسيف، نفذت الوزارة برنامجاً يمتد على عامين لرعاية الأيتام ضمن أسرهم، كما بدأت في برنامج لمساعدة الأطفال المعاقين ضمن أسرهم، وهي في معرض تأمين التمويل لمتابعة برنامج الأيتام.

٤- الخطة الوطنية من أجل حقوق المعاقين: وضعت الرابطة الوطنية للمعاقين، التي تضم وزارة الشؤون الاجتماعية وممثلين عن مختلف وكالات رعاية المعاقين، وكذلك ممثلو مجموعات المعاقين، استراتيجية وخطة عمل لضمان حقوق المعاقين وإدماجهم في المجتمع اللبناني بكافة جوانبه وبدأت الرابطة العمل على مسح وطني لجميع المعاقين وكذلك لجميع الوكالات والرابطات التي توفر لهم الرعاية أو المساعدة.

#### الوكالات الحكومية الأخرى

بالإضافة إلى "الجهات الفاعلة الرئيسية" المذكورة أعلاه، أنشأت الحكومة عدداً من الوكالات التي تؤثر ولاياتها وأعمالها تأثيراً مباشراً على رعاية القطاعات الأفقر من اللبنانيين. وأبرز هذه الوكالات هي باختصار:

#### الهيئة العليا للإغاثة

تأسست لجنة الإغاثة العليا في عام ١٩٧٦ بهدف تلبية الاحتياجات الطارئة وتقديم الإغاثة خلال الحرب الأهلية. ومنذ عام ١٩٩٣، يرأس رئيس الحكومة اللبنانية هذه الهيئة، التي تعد بين أعضائها ممثلين عن الوزارات، والوكالات الحكومية، ومنظمات مدنية واجتماعية تدعى بحسب الحاجة.

ومع مرور الوقت، اتسعت مسؤوليات هذه الهيئة لتشمل مواجهة الاحتياجات الطارئة واحتياجات الإغاثة الناجمة عن الكوارث الطبيعية أو غيرها. والهيئة هي السلطة المسؤولة عن تلقي وتوزيع المساعدات الخارجية في الحالات الطارئة.

وبين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٦، قدمت الهيئة مجموعة من المساعدات: مدفوعات نقدية لضحايا الاعتداءات الإسرائيلية، ومساعدة نقدية لضحايا الكوارث الطبيعية؛ وتوفير التجهيزات ومساعدات أخرى للمراكز الصحية؛ وتقديم المساعدة في بعض أعمال الهياكل الأساسية المحلية.

وفي عام ١٩٩٣، فكرت الهيئة جدياً في إنشاء صندوق تنمية محلي لبلوغ عدد من الأهداف: توسيع القاعدة الجغرافية لعملية عادة الإعمار وقاعدة المستفيدين منها؛ والمساعدة على تنمية المناطق الريفية من خلال دعم المؤسسات المحلية؛ وتقديم المساعدة إلى المناطق والفئات المحتاجة لتمكينها من تحقيق نمو أفضل، والحد من الآثار السلبية التي تصيب فرص العمل والمداخيل. كما اشتملت النشاطات المقترحة على إعادة تأهيل وصيانة شبكات المياه والصرف الصحي، وبناء الطرق المحلية، وتنمية وتوسيع مؤسسات الصحة المحلية والمؤسسات التعليمية، وتنظيم التدريب المهني بهدف تحسين فرص العمالة. ولكن لم يتوصل حتى الآن إلى أي قرار بالنسبة إلى إمكانية إعمال الهيئة لهذا المقترح.

ومن الصعب جداً تقييم أنشطة الهيئة، بسبب نقص المعلومات المتاحة. لكن عملها ينتقد باعتباره "غير منسق"، وقد يكون ذلك انعكاساً لطبيعة وتنوع الاحتياجات التي تعمل الهيئة على تلبيتها.

وفي عام ١٩٩٦، أعدت الهيئة، بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خطة للتهيئة لمواجهة الكوارث الوطنية ومعالجتها، والتمست مشاركة المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية في ذلك.

#### وزارة المهجرين وصندوق المهجرين

تقدم وزارة المهجرين، من خلال صندوق المهجرين، دعماً نقدياً مباشراً للتعويض عن إجلاء المهجرين (ومن يحتلون مساكن المهجرين)، وكذلك لإصلاح وإعادة إعمار المساكن من قبل المهجرين العائدين.

إلا أن الأموال التي قُدمت إلى أسر المهجرين لدعم عودتهم إلى مدنها وقراهم الأصلية لم تسفر دائماً عن النتيجة المتوقعة. وكثيراً ما تستخدم الأموال لدعم معيشة الأسرة ذاتها، أو لتسديد الديون، فلا تتفق كما كان منظرراً، لمساعدة الأسرة على العودة إلى قريتها.

#### مجلس الجنوب

تأسس مجلس الجنوب في السبعينات بغرض التعويض للمواطنين اللبنانيين عن الخسائر التي تسببت بها الاعتداءات الإسرائيلية على قراهم ومنازلهم وممتلكاتهم. وخلال أعوام الحرب الأهلية، وبعد التوقيع على اتفاق الطائف في عام ١٩٨٩، توسع دور هذا المجلس كثيراً، بحيث أصبح يعمل اليوم على صعيدين رئيسيين: تقديم المساعدة إلى المشاريع الفردية وتقديمها إلى المشاريع الأهلية على مستوى القرية أو المدة. وقد كانت الغالبية العظمى للمبالغ التي دفعت إلى الأفراد (أكثر

من ٨٠ في المائة) تُقدم للتعويض عن الخسائر المادية، على أن يدفع الرصيد إلى أسر ضحايا الاعتداءات الإسرائيلية ومساعدة المعتقلين في السجون الإسرائيلية و/أو الأشخاص الذين أُفرج عنهم من السجون الإسرائيلية. وذهب معظم المساعدات المقدمة في إطار هذا المشروع إلى إعادة تأهيل الهياكل الأساسية، وبالأخص إلى مشاريع الكهرباء، وإصلاح وإعادة تأهيل المباني العامة، وتنفيذ مشاريع المياه.

وتتداخل نشاطات مجلس الجنوب مع عدد من مهام الوزارات الأخرى، وكذلك مع نشاطات البلديات والمجالس المحلية.

### وزارة التعليم المهني

حتى الآن كان تأمين التعليم المهني والتدريب للباحثين عن عمل، لمساعدتهم في العثور على وظائف، محدوداً وضعيفاً جداً. ومؤخراً فقط بدأت الحكومة بتناول مسألة التدريب والتعليم المهنيين والتقنيين، معترفة بأن تنمية الخبرات هي وسيلة مهمة لتمكين الفقراء من الحصول على فرص عمل أفضل ومداخل أعلى. ويتوقع أن يجتذب التعليم المهني أعداداً متزايدة من الطلاب متى اعتمدت المناهج التعليمية الجديدة، التي تركز على شهادة ثانوية متينة في المجالين المهني والإحترافي. غير أن نسب الالتحاق بالبرامج المهنية لا تزال متدنية جداً، إذ لا تتجاوز ٨ر٨ في المائة.

### المنظمات غير الحكومية

لبنان هو البلد العربي الأغنى تاريخاً والأوفر خبرة فيما يتصل بقطاع المنظمات غير الحكومية والأهلية، وفيه يمارس هذا القطاع نشاطاً حيويًا وبارزاً. وقد كانت الأعمال التطوعية والخيرية تحتل حيزاً هاماً قبل الحرب الأهلية، لكنها ازدهرت بوتيرة سريعة منذ اندلاع الحرب، ويعود ذلك، أساساً، إلى انهيار بنى الدولة. فمع تدهور الوضع، تدخلت المنظمات غير الحكومية، ذات التوجهات السياسية والمحايدة على السواء، لتقديم الخدمات الأساسية إلى السكان. ويبرز عمل المنظمات غير الحكومية في كل دائرة في لبنان: من تشجيع الخدمات الصحية وتقديمها، إلى توفير الخدمات التعليمية، إلى تقديم الخدمات الاجتماعية والعمل مع المعاقين، والجانحين، ومدمني المخدرات، إلى أعمال الدعوة والتعبئة...الخ.

ويشيع الاعتقاد بأن وجود هذا القطاع القوي والنشط من المنظمات غير الحكومية لعب دوراً محورياً في إبطاء تدهور الظروف المعيشية، خصوصاً في القطاعات الأفقر.

وفي لبنان اليوم مئات من المنظمات غير الحكومية، وكان عددها أكبر خلال أعوام الحرب. وتتجه المنظمات التي كانت ذات توجه سياسي صرف إلى التلاشي تدريجياً مع قدوم السلم الأهلي. وهناك الآن عدة أنواع من المنظمات العاملة في لبنان، وهي:

- المنظمات الدولية غير الحكومية: مثل اتحاد إنقاذ الطفولة ومنظمة أوكسفام؛
- المنظمات المنتسب: إلى المنظمات الدولية غير الحكومية: مثل كاريتاس، ومنظمة فرسان مالطا، والصليب الأحمر؛
- المنظمات الوطنية غير الحكومية: مثل عامل، وهيئة الإسعاف الشعبي اللبناني، والهيئة الصحية الإسلامية؛
- المنظمات غير الحكومية العاملة على المستوى المحلي الأهلي: مثل رابطات الأسر ونوادي القرى.

وقد حظيت جميع أنواع المنظمات غير الحكومية، خلال أعوام الحرب، بتمويل هام حصلت عليه من مصادر متعددة وأتاح لها توفير مجموعة واسعة من الخدمات، رفيعة المستوى في أحيان كثيرة. ويعتقد ان توفير الخدمات، وتقديم الأموال النقدية مباشرة، يؤلفان شبكة الأمان الرئيسية بالنسبة إلى آلاف الفقراء. ولسوء الحظ، لم يكتب الكثير حول قطاع المنظمات غير الحكومية في لبنان، ولا شك في ان اجراء استعراض شامل لأعمال هذا القطاع سيعود بالفائدة، ليس فقط على لبنان وإنما على المنطقة برمتها.



## سادساً- البرامج الحالية للأمم المتحدة في لبنان

يفيد موظفو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بأن مكتب لبنان ناشط في تطبيق مبادرة استراتيجية الفقر. ويضطلع بالأعمال والبرامج المتعلقة بالتخفيف من الفقر وفق خطوط رئيسية ثلاثة:

### البيانات والمعلومات

ليس هناك بيانات ومعلومات دقيقة حول الفقر في لبنان: حدوثه، وانتشاره، ومميزاته. ويوظف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جهوداً وموارد هامة لاصلاح هذا الوضع من خلال توفير الدعم للمشاريع القائمة التالية:

١- تصميم وتطبيق مسح وطني حول الدخل/الانفاق تقوم به المديرية العامة للإحصاءات المركزية. وحتى الآن جمعت البيانات، والتحليل قيد الإعداد. كما يُنتظر أن تظهر النتائج الأولية في أواخر هذا العام.

٢- مسح وطني لمستوى المعيشة: جمعت البيانات وهي قيد التجهيز حالياً.

٣- رسم خريطة للفقر. تقوم بذلك وزارة الشؤون الاجتماعية استناداً إلى تحليل العام ١٩٩٦ في سياق مسح السكان والمساكن. ويرمي المشروع إلى تحديد المجموعات الفقيرة في المجتمع استناداً إلى تقنية مبتكرة تعتمد على تحديد احتياجاتهم الأساسية غير الملباة (السكن، التعليم، الدخل غير المباشر، الخ...). وقد أصبحت العملية في طور التحليل ويُتوقع أن تظهر النتائج الأولية في أواخر هذا العام.

٤- مسح يتناول الأيدي العاملة والعمل، وتجريه المديرية العامة للإحصاءات المركزية. ويُتوقع أن تظهر نتائجه في أواخر هذا العام.

٥- مشروع الدول العربية لتنمية الطفل، وهو دراسة تقيم صحة النساء والأطفال. وقد نشرت نتائجها في منتصف عام ١٩٩٦.

٦- دراسة للفقر في ارتباطه بنوع الجنس في منطقتي بعلبك والهرمل، ضمن بنىة المشروع المتكامل للتنمية الريفية لبعلك والهرمل.

٧- بدئ للتو في إجراء دراسة تحليلية للانفاق العام، بالاشتراك مع وزارة المالية والبنك الدولي. ولم يتوفر بعد تقرير مهمة البنك الدولي.

### البرامج

يشارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من المشاريع والبرامج الرامية إلى رفع مستوى المعيشة لدى فئات السكان المستهدفة.

١- المشروع المتكامل للتنمية الريفية لمنطقتي بعلبك والهامل، الذي بات الآن في مرحلته الثانية. وتفيد وثيقة المشروع بأن القضاء على الفقر يشكل أحد الأهداف الرئيسية لهذا المشروع. كما يشمل المشروع توفير الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية لسكان المنطقتين، وكذلك خلق فرص لتوليد الدخل وإجراء تحسينات في التقنيات الزراعية.

٢- مشروع متكامل للتنمية لريفية لجنوب لبنان. وهو يركز، إلى حد بعيد، على نفس المبادئ التي يقوم عليها مشروع بعلبك-الهامل.

٣- تقوية طاقات النساء من خلال برنامج اليونيفم، السابق، عبر إقامة رابط بينهن وبين المنظمات غير الحكومية، التي توفر لهن القروض والاعتمادات الميسرة لتمكينهن من القيام بالمشاريع المدرة الدخل.

٤- برامج القروض: وهي لا تزال في مرحلة أولية، وقد أدرجت ضمن برامج أوسع تنفذ حالياً، كمشروع بعلبك-الهامل، ومشروع عائدون من أجل عودة المهجرين، وتسهيلات القروض للنساء، وبرنامج مساعدة تقنية للمنظمات غير الحكومية لتمكينها من تطبيق برامج قروض متينة خاصة بها.

٥- عائدون: برنامج غايته مساعدة المهجرين على العودة إلى قراهم الأصلية، ويشمل مساعدتهم في إعادة إعمار مساكنهم، وإمدادهم بالخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الأهلية، الخ...

٦- الدعم التعليمي الأساسي من خلال إعادة تأهيل المرافق التعليمية القائمة في أنحاء البلاد، وعبر تقديم المساعدة التقنية من أجل إعادة النظر في مناهج التعليم الوطنية، وتدريب المعلمين.

### الدعوة

إذا ما أريد تحقيق التغيير الفعلي المستدام، فعلى صانعي القرار ان يكونوا مقتنعين بالمبادئ المطروحة ومستعدين لدعم تنفيذ برامج تساند هذه المبادئ. وفي حين ان برنامج الأمم المتحدة

الإنمائي ليس لديه أي برنامج للدعوة لاستئصال الفقر، ينشط الآن لإدراج هذه المسألة ضمن نشاطات قائمة أخرى، بحيث أصبح ينظر إلى الفقر بوصفه المبدأ السائد في ما يلي:

- مختلف فرق العمل المشتركة بين الوكالات؛
  - فريق العمالة المستدامة وأسباب الرزق المستدامة؛
  - فريق البيئة المستدامة؛
  - شبكة التنمية البشرية المستدامة، التي أنشئت بمساعدة الإسكوا ومجلس الإنماء والإعمار.
-

## سابعاً- التوصيات

(أ) تحتاج السياسة الاجتماعية الاقتصادية العامة التي تعتمد عليها الحكومة اللبنانية حالياً إلى ان تتقح بناء على تغيّر الأولويات. وينبغي أن يكون الهدف الرئيسي إدراج الخطة الجارية تنفيذها لإعادة الإعمار الاقتصادي ضمن إطار شامل للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية، يكون من أهدافه الحد من الفقر وزيادة الانصاف بالتزامن مع تعزيز النمو الاقتصادي والاستقرار؛

(ب) يلزم انشاء وكالة رسمية تكون مهمتها صراحة معالجة احتياجات الفقراء وتضييق نطاق الفقر والتخفيف منه لدى اسكان. ويجب على هذه الوكالة ان تكون بطبيعتها متعددة القطاعات، بحيث يمكنها معالجة مختلف جوانب الفقر. ويجب أن تضم، على الأقل، اقتصاديين، وخبراء صحة، واختصاصيي تعليم، واختصاصيي سكان، وانثروبولوجيين، واختصاصيي بيئة، ومستشارين قانونيين، وممثلين عن قطاع المنظمات غير الحكومية؛

(ج) يتعين إجراء تحاليل معمقة لكل وزارة معنية لها تأثير مباشر على الفقر ورعاية الفقراء (كوزارات التعليم، والصحة، والعمل، والتعليم المهني، والشؤون الاجتماعية، الخ...). كما يلزم مراقبة سياسات مختلف الوزارات عن كثب، كلما أمكن، لتقييم تأثيرها على الفقر ودورها المحتمل في الحد والتخفيف منه. فإذا لم توجد سياسات صريحة، كان من اللازم اجراء تحليلات للقوانين والمراسيم التي تحكم عمل الوزارة المحددة، وكذلك للبرامج والنشاطات الفعلية التي تشارك فيها الوزارة؛

(د) يجب وضع برامج لخلق الوظائف توجد حوافز لحماية سوق العمل، ووظائف جديدة ترمي إلى إعادة العاطلين عن العمل إلى الالتحاق بسوق العمل، واستيعاب الشباب الباحث عن أول وظيفة، واستبقاء العمال عبر زيادة الانتاجية. "ومن شأن هذا النشاط ان يصلح الميزان بين القطاعات بغرض تقوية المؤسسات الصغيرة القائمة وتشجيع إقامة مؤسسات جديدة، لأن لديها قدرة أكبر على خلق الوظائف في الأجلين القصير والمتوسط وإعادة الاعتبار إلى الوظائف التي تعتبر هامشية والتي تترك اليوم للعمال الأجانب" (حداد، ١٩٩٥)؛

(هـ) يحمل القطاع الزراعي في ثناياه امكانات التوسع الأفقي والعمودي، الذي يمكن ان يساعد في خلق فرص عمل جديدة في المناطق الريفية. وقد برهنت الصناعة اللبنانية أيضاً عن قدرة ملحوظة على التأقلم في وجه الدمار الذي خلفته الحرب، ويمكن للقطاع الصناعي أن يلعب دوراً فاعلاً جداً في تحقيق النمو الاقتصادي وزيادة فرص العمل. وينبغي دعم وتقوية هذين القطاعين، الزراعة والصناعة، من حيث التمويل ودعم الهياكل الأساسية والتدريب الملائم للعمال. ومن جهة ثانية، يبدو قطاع الخدمات وكأنه بقي على استقراره طوال أعوام الحرب، مما يوحي بأنه ربما بلغ حالة من التشبع وأنه قد لا يكون له إلا تأثير محدود من حيث خلق فرص العمل؛

(و) يمكن ان يلاحظ، في لبنان، بعض التشجيع لانشاء المؤسسات الصغيرة، وبالدرجة الأولى من خلال بضعة إجراءات اتخذت في مجال الإقراض. إلا ان هذه الاجراءات لا تشكل خطة في أي حال من الأحوال، ولا يزال إقراض المؤسسات الصغيرة ظاهرة هامشية، مع تركيز المقرضين الرئيسيين في منظمات التنمية الدولية أو وزارة الشؤون الاجتماعية. وفي خلال ذلك، يظل القطاع المصرفي مفتقراً إلى الضمانات والمحفزات اللازمة للسير في سياسات إقراض تعود بالفائدة على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وينبغي أن تخضع للتمحيص تجارب البرامج القليلة الخاصة بالإقراض للمؤسسات الصغيرة، بهدف استخراج الأمثولات من نجاحها وفشلها. وينبغي أيضاً التشجيع على وضع برامج لاعطاء القروض الصغيرة للفقراء، ويلزم بذل المزيد من الجهود في الترويج لمفهوم التمويل الخاص؛

(ز) يشهد التدريب المهني حالاً من التراجع، مع انخفاض عدد الطلاب الملتحقين بالبرامج المهنية إلى ١٣ في المائة من مجموع الطلاب، مع ان هذه النسبة لا ينبغي، مثالياً، أن تقل عن ٢٠ في المائة. كما ان هناك دلائل واضحة على وجود اختلالات، وهي تظهر من خلال هيمنة المؤسسات الخاصة للتدريب المهني على المؤسسات العامة، وفشل التعليم الحكومي في الاستجابة للاحتياجات الناشئة لسوق العمل، وعدم وجود برامج لإعادة تدريب العمال. ولكن يبدو ان الحكومة اعترفت بأن التدريب المهني يمثل وسيلة لتعزيز القدرات اللازمة لبلوغ العمالة الإنتاجية. ويتجلى ذلك من خلال ما جرى مؤخراً من انشاء وزارة متخصصة، هي وزارة التدريب المهني، ومن خلال الدراسة الشاملة التي طلب اجراؤها للنظر في احتياجات سوق العمل وربطها بالنظام التعليمي. كما ان توفير برامج ومناهج تدريبية ملائمة لاحتياجات السوق، وتأمين نوعية عالية من التدريب، هما من الخطوات الأساسية لتأمين فرص العمل للفقراء؛

(ح) خلال أعوام الحرب اتسعت الهوة بين المداخل والأسعار اتساعاً مذهلاً. ومن وسائل معالجة هذا الخلل، الذي أدى إلى زيادة الإفقار، مراقبة الأسعار والحد من تكاليف المعيشة. وبدءاً من عام ١٩٩٢، استطاعت الحكومة تثبيت العملة، وتحسين أسعار صرف العملة المحلية مقابل الدولار الأمريكي، والحد من التضخم إلى حوالى ١٢ في المائة. كما اتخذت خطوات محدودة لفرض المراقبة، أحياناً، على أسعار بعض الأصناف. إلا ان البعض انتقدها لتدخلها في أمر يشكل، في الصميم اقتصاداً حراً. ولئن كانت كل هذه الانجازات جديرة بالتقدير في حد ذاتها، إلا انها، للأسف، لم تحدث سوى تأثير بسيط جداً على الأسعار الفعلية، التي بقيت على مستوياتها السابقة. ويفترض في الحكومة ان تجهد في تحديد عدد من الأصناف الأساسية باعتبارها أصنافاً يلزم دعمها، ومن ذلك، مثلاً، ان مراقبة الأسعار يجب ان تستهدف الفقراء فعلاً؛

(ط) وبالنسبة إلى الضرائب، لا يبدو ان الحكومة تخطط لإضافة أي بعد اجتماعي إلى السياسة الضريبية. وقد ظهر ذلك مع الضرائب الموحدة على المداخل والأرباح، وأقصاها ١٠ في المائة، وازدياد الاعتماد على الضرائب والرسوم غير المباشرة، التي تقرر ان تزداد بحلول نهاية علم

١٩٩٧، مع اعتماد المقترحات الحكومية الجديدة. كما حددت أسعار بعض الخدمات عند نسب أعلى من تكاليف انتاجها الفعلية، ومن ذلك، مثلاً، أسعار الكهرباء، في محاولة يبدو انها تستهدف تحقيق فائض في التمويل. وبخلاف ذلك، فإن المؤسسات والشركات الكبرى، فضلاً عن قطاع السياحة، كانت تمنح إعفاءات كبيرة من الضرائب. ومن شأن هذه الاجراءات ان تسهم في زيادة حصة المواطنين في تمويل جهد إعادة إعمار والخزينة. وتحتاج الحكومة إلى إعادة تقييم إصلاحاتها الضريبية ضمن سياق المنافع الاجتماعية. ومن هنا الضرورة الملحة لإيجاد وسائل مبتكرة وجديدة لكسب المداخل، لا تلقي عبئاً ثقيلاً على الفقراء؛

(ي) لا تدعم الحكومة اللبنانية مفهوم دولة "الرعاية"، بل يظهر انها تفضل "التحويلات المالية الحقيقية الفورية والظرفية والمؤقتة، بدلاً من انشاء آليات تحويل دائمة يحدد دورها بـ "التمكين" و "التنمية الحقيقية". ولكنها تحتاج، مع ذلك، إلى تحديد عدد من التدخلات الدائمة للرعاية الاجتماعية اللازمة لدعم السكان الأكثر عوزاً وضعفاً؛ مثلاً: ضمان التعليم والرعاية الصحية مجاناً. كما ان رفع مستوى الإنفاق على القطاعات الاجتماعية، ضمن الميزانية العامة، إلى ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من الإنفاق، ينبغي ان يدرس على سبيل الأولوية. ولا شك في ان تحديد الفقراء في لبنان، ومن ثم إعادة توجيه الجهود في مختلف القطاعات (الصحة، التعليم، الإسكان، الخ...) بحيث تستهدف بصورة أساسية هذه الفئات ذاتها، تشكل خطوة في اتجاه استئصال الفقر؛

(ك) ينبغي تحديد الأولويات بين البرامج المالية للهياكل الأساسية بحيث يكون الهدف استبقاء أكثرها إلحاحاً وارجاء المتبقي منها. فعندئذ يصبح بالامكان توجيه الأموال المفرج عنها إلى خلق فرص عمل انتاجية، وبالأخص مشاريع صغيرة ومتوسطة، فهذه أنفع لقطاعات السكان الأفقر؛

(ل) تدعو الحاجة إلى إعادة تفعيل شبكات الأمان الاجتماعي القائمة فعلاً، وتنميتها وتحديثها، وخصوصاً الصندوق لوطني للضمان الاجتماعي، ولا سيما لكي يوسع نطاق نشاطاته ليشمل من يهملهم النظام مثل الزارعين الصغار، والعمال الحرفيين، والصيادين، وكل هؤلاء ليس لديهم أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي. وينبغي ان تنشأ أيضاً شبكات أمان اجتماعي تدرج، ضمن استهدافاتها ذات الأولوية، قطاعات المجتمع الأشد معاناة من نتائج الحرب: المعاقين، الأيتام، النساء الأرامل، عائلات المهجرين؛

(م) كما ان هناك حاجة إلى إقامة التعاون بين وضمن مختلف الوزارات ذات الصلة، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية. وينبغي ان يشمل هذا التعاون، فضلاً عن السياسات العامة والاستراتيجيات والبرامج الميدانية، جمع ونشر البيانات والمعلومات، بحيث يستند الجميع إلى المؤشرات الوطنية ذاتها، ويتكلمون لغة مشتركة؛

(ن) ويحتاج صانعو السياسات إلى التدريب على صياغة السياسات والاستراتيجيات والبرامج الرامية إلى تخفيف واستئصال الفقر. كما انهم يحتاجون إلى التدريب على مبادئ تحديد الفئات المستهدفة، ووضع أهداف واقعية، وتحديد وتقييم الموارد المتوفرة، وإدارة وتنفيذ التدخلات، ورصد وتقييم المشاريع والبرامج؛

(ص) ان قطاع المنظمات غير الحكومية في لبنان متطور جداً وناشط بقوة في توفير الخدمات الاجتماعية والصحية وخدمات إعادة التأهيل والخدمات التعليمية لصالح قطاعات المجتمع الفقيرة. وأكثر من ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية، والدور الحيوي الذي تلعبه قد حظيت باعتراف مختلف الوكالات الحكومية، مثلاً: وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة العامة، المرتبطة باتفاقيات تعاقدية مع منظمات غير حكومية متنوعة للقيام بنشاطات مشتركة. وفي هذه المرحلة، يلزم إجراء المزيد من التحاليل المعمقة للمنظمات غير الحكومية الرئيسية في لبنان. فهذه التحاليل يمكن ان تسهم في تحسين وتنمية عمل تلك المنظمات في هذا البلد وان تشكل أيضاً نموذجاً للمنظمات غير الحكومية في أمكنة أخرى من العالم، وخصوصاً في سائر البلدان العربية؛

(ع) ان الروابط بين المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والحكومة والحكم المحلي والقطاع الخاص هي بحاجة إلى أن تصقل وتعزز بغية تجنب هدر الموارد والطاقات في مواجهة الفقر على المستوى الوطني؛

(ف) ان وضع الفقراء غير اللبنانيين، (اللاجئين الفلسطينيين والعمال الأجانب) ينبغي ان يدرس بتمعن، لأن هؤلاء يشكلون فئة كبيرة من المقيمين في لبنان ويظهر انهم يعانون أكثر من غيرهم من الفقر، والظروف المعيشية الرديئة وصعوبة الانتفاع بالخدمات الأساسية.

## ثامناً- الخلاصة

وفي ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥، اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار ١٠٧/٥٠ بشأن الاحتفال بالسنة لدولية للقضاء على الفقر وإعلان عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر، الذي دعت فيه جميع الحكومات، والمجتمع الدولي، والأمم المتحدة، إلى وضع وتنفيذ ورصد برامج ومشاريع تستهدف مكافحة انتشار الفقر، وذلك بمشاركة الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر. كما دعا القرار إلى خلق فرص العمل وتحسين إمكانية الوصول إلى الموارد والفرص اللازمة بهدف تفادي الفقر واجتنبه. كما وأوصى القرار بأن يقوم كل بلد، على وجه الاستعجال، بصوغ أو تعزيز سياسات واستراتيجيات وطنية ترمي إلى الإقلال إلى حد كبير من الفقر عموماً في أقصر وقت ممكن.

ولبنان هو من الموقعين على هذا القرار. غير انه ظهر فيه، رغم الوعي المتزايد بضرورة مواجهة الفقر، انه لم يبذل إلا القليل لصوغ سياسة جيدة التنظيم وإجراء تخطيط طويل الأمد على درب استئصال الفقر.

والاستجابة للدعوة إلى اتخاذ إجراءات منسقة لمكافحة الفقر لا تزال متواضعة، وهي تنبثق من جهود خاصة وأهلية، ومن اتمام المنظمات الدولية، أكثر مما تنبثق من التزام واضح اخذته الحكومة على نفسها.



## المراجع

- \_\_\_\_\_ جريدة السفير، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.
- \_\_\_\_\_ عن الخصائص الديمغرافية والاجتماعية للاجئين الفلسطينيين في لبنان، جريدة السفير، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.
- \_\_\_\_\_ محمد حسين باقر، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا، ١٩٩٦  
(E/ESCWA/1995/8/Add.1(Rev.1))
- Bernstein, B. and J. Boughton. 1994. "Adjusting to Development: The IMF and the Poor", Finance and Development, Sept. 1994.
- Chambers, R. 1995. "The professionals and the powerless: Whose reality counts" Choices, April 1995, 14-15.
- Cornia, G., R. Jolly and F. Stewart. 1987. Adjustment With a Human Face, UNICEF, Clarendon Press, UK.
- Dasgupta, P. 1995. "Population, poverty, and the local environment", Scientific American, Feb. 1995.
- ESCWA. 1997a. Education and Poverty in Lebanon, forthcoming (Arabic).
- ESCWA, 1997b. "Social Policy in Lebanon", forthcoming (Arabic).
- \_\_\_\_\_ الإسكوا، الفقر في غربي آسيا، منظور اجتماعي، ١٩٩٦ (E/ESCWA/SD/1995/8/Rev.1).
- Fields, G. 1995. "Poverty Changes in Developing Countries", in R. van der Hoeven and R. Anker (eds.), Poverty Monitoring: An International Concern, St. Martin's Press, New York.
- \_\_\_\_\_ أ. حداد، الفقر في لبنان، الإسكوا (E/ESCWA/SD/1995/8/Add.2).
- \_\_\_\_\_ ك. حمدان وأديب نعمة، القطاع الصحي والفقر في لبنان، ١٩٩٧ (سيصدر قريباً).
- Hemmer, H. 1994. "Towards a new policy on poverty reduction". D+C, 5/6/1994.
- \_\_\_\_\_ ن. عيسى، الفقر في الوطن العربي، الإسكوا ١٩٩٤ (E/ESCWA/SD/1994/WG.2/5).
- Jazairy, I., M. Alamgir and T. Panuccio, 1992. The State of World Rural Poverty, IFAD, New York Univ. Press.
- Jenstch, G. 1994. "Reducing poverty as the sole aim of development policy". D+C, 5/6/1994.
-

Khalidi, R. 1995. Poverty in the Mashreq Region: A literature review 1987-1995.

ج. قصيفي، الفقر في غربي آسيا، مقارنة اجتماعية سياسية، الإسكوا، ١٩٩٦.

Mawson & Whiting (eds.), 1963. Roget's Thesaurus, Scholastic Book Services, London.

Midgely, J. and D. Piachaud. 1984. "Social indicators and social planning" in Midgely, J and D. Piachaud (eds.), The Fields and Methods of Social Planning, HE 3, London.

Ministry of Public Health, 1997. Data Sheet.

Ministry of Public Health and League of Arab States. 1996. PAP Child: Preliminary results of survey of maternal and child health in Lebanon (Arabic).

الجمهورية اللبنانية، وزارة الشؤون الاجتماعية، بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للسكان، الجداول الإحصائية لمسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ أيار/مايو ١٩٩٦.

Ministry of Social Affairs. 1996. "The role of the Ministry of Social Affairs in confronting the problem of poverty and its alleviation" (Arabic).

Ministry of Social Affairs. 1995. The Complete National Report to the World Social Summit. Beirut. (Arabic).

أ. نعمة، "خلافات على الفقر"، جريدة النهار، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

Sandstorm, S. 1994. "Poverty reduction: Learning the lessons of experience", Finance and Development, Sept. 1994.

فهيمة شرف الدين وأديب نعمة، اشكاليات الاندماج الاجتماعي بعد الحرب في لبنان.

Sharaffeddine, F. and A. Nimah. 1995. Social Integration in Lebanon in the Aftermath of the War, ESCWA. (Arabic).

ك. الصلح، المرأة والفقر في منطقة الإسكوا، نيويورك، ١٩٩٥، الإسكوا (E/ESCWA/SD/1994/4).

United Nations. 1995. The Copenhagen Declaration and Programmes of Action: World Summit for Social Development, United Nations.

الأمم المتحدة، ١٩٩٥، الإعلام وبرنامج العمل: مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "تفاوت الدخل والقروض في لبنان"، جريدة النهار، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

- \_\_\_\_ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير البعثة الدولية لدراسة مفهوم الفقر ووضع إطار استراتيجي لمكافحة الفقر في لبنان، ١٩٩٧.
- \_\_\_\_ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة وإزالة الفقر: العناصر الرئيسية لاستراتيجية القضاء على الفقر في البلدان العربية، ١٩٩٧، نيويورك.
- \_\_\_\_ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملاحم التنمية البشرية المستدامة في لبنان، ١٩٩٧، بيروت.
- \_\_\_\_ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مناهضة وإزالة الفقر، تقرير اجتماعات الخبراء عن القضاء على ظاهرة الفقر وتوفير سبل العيش المستدام في الدول العربية، ١٩٩٦، نيويورك.
- UNRISD. 1995. Adjustment, Globalization, and Social Development, UNRISD, Geneva.
- Van der Hoeven, R. 1994. "Can safety nets and compensatory programmes be used for poverty alleviation?", in van der Hoeven, R. and R. Anker (eds.), Poverty Monitoring: An international concern, St. Martin's Press, New York.
- Watkins, K. 1995. The Oxfam Poverty Report, OXFAM, Oxford.
- World Bank. 1991. Assistance Strategies to Reduce Poverty. World Bank Policy Paper, World Bank, Washington D.C.
- World Bank. 1990. World Development Report: Poverty, Oxford Univ. Press, Oxford.
-

## المرفق ١

### **الفقر والتعليم**

ان العلاقة بين الفقر والتعليم معقدة ومتعددة الأبعاد. فمن جهة، يشكل تدني فرص التعليم إحدى خصائص الفقر. ومن جهة ثانية، توفر جودة نوعية التعليم فرصاً للتنقل الاجتماعي، تقضي إلى تخفيف الفقر وزيادة امكانية الاندماج الاجتماعي.

وقد عمدت الإسكوا إلى التكليف بإجراء دراسة تسعى إلى إبراز الروابط بين الفقر والتعليم في لبنان، ويمكن مراجعة نتائج الرئيسية فيما يلي<sup>(٩)</sup>. وتسعى الدراسة إلى الإجابة عن أسئلة ثلاثة:

- ١- هل يوجد أي اختلاف في فرص التعليم بين الفقراء وغير الفقراء من حيث الكم والنوع؟
  - ٢- ما هي المشكلات التعليمية التي يواجهها الفقراء؟
  - ٣- ما هي خطط ومشاريع الحكومة لتحسين فرص التحصيل العلمي أمام الفقراء، من حيث الكم والنوع؟
- وإزاء عدم وجود بيانات، ومعلومات دقيقة، تعتمد الدراسة على الدلائل والاتجاهات وليس على المؤشرات الدقيقة غير المتوفرة.

### فرص التحصيل العلمي

في عام ١٩٧٣، أجرى المسح الوطني الأخير، والوحيد، للوضع التعليمي في لبنان. وأظهرت النتائج أن لبنان يتمتع مستوى مرتفع نسبياً من الالتحاق بمؤسسات التعليم على جميع المستويات. وتبين أن معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية يبلغ ٩٣٫٧ في المائة، بينما كان المعدل في البلدان العربية ٦٢ في المائة في عام ١٩٧٠ و ٧٣ في المائة في عام ١٩٧٥. وبلغ معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية، في الفترة نفسها، ٥٨٫٣ في المائة، بينما كان المعدل المتوسط في البلدان العربية ٢٠ في المائة و ٢٨ في المائة لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٥، على التوالي.

---

(٩) لاستعراض الدراسة بأكملها، انظر الإسكوا، ١٩٩٧. التعليم والفقر في لبنان، منشورات الإسكوا، ستصدر قريباً.

أما بالنسبة لتوزيع التلامذة بين المؤسسات الرسمية والخيرية والخاصة، فقد أظهرت دراسة عام ١٩٧٣ ان ٥٩ في المائة من طلاب المؤسسات الرسمية كانوا من أولاد العمال وصغار المزارعين والعمال الزراعيين، بينما كان أولاد أصحاب المهن الحرة يشكلون ٣ في المائة فقط من طلاب المدارس الرسمية. وفي المدارس الخاصة، كانت الصورة مختلفة، إذ ان أولاد العمال وصغار المزارعين والعمال الزراعيين كانوا يشكلون ٢٤ في المائة، بينما كان أولاد أصحاب المهن الحرة يشكلون ١٦ في المائة من المجموع. أما معدلات الالتحاق بالمؤسسات الخاصة - الخيرية، فكانت أقرب إلى معدلات الالتحاق بالمدارس الرسمية: ٥٥ و ٢٦٥ في المائة، على التوالي.

ومنذ مطلع السبعينات، بدأ الوضع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي يتغير في البلاد تغييراً جوهرياً. فقد أدت الحرب إلى حركة تهجير للسكان واسعة النطاق، وذهب أحد التقديرات إلى ان ما يزيد عن مليوني شخص تعرضوا لشكل ما من أشكال التهجير (إذا ما أخذ مجموع التحركات في الحسبان). كما أدت الحرب إلى أضرار جسيمة في الهياكل الأساسية للمباني المدرسية، التي فضلاً عن تعرضها للقصف على غرار الأماكن الأخرى، كانت، في أحيان كثيرة، تتخذ ملاجئ لمئات من عائلات المهجرين خلال أعوام الحرب الطويلة. وضمن هذا السياق، عانت المدارس الرسمية من أضرار أكبر، واستخدمت مرافقها كملاجئ للمهجرين واللاجئين. وبالإضافة إلى الأضرار التي أصابت الهياكل الأساسية، أدى استعمال المباني والمرافق كملاجئ إلى تدمير وسرقة العديد من التركيبات والأثاث والمفروشات.

وفي تقرير يعود إلى العام ١٩٨٧، نشرت وزارة التعليم الأرقام التالية:

خلال الأعوام الأولى للحرب، دمرت ٥٠ مدرسة رسمية من أصل ٣٨٠، تدميراً كلياً، وتعرضت ٣٥ مدرسة لتدمير جزئي، وخسرت جميع المدارس تقريباً أجهزتها التعليمية، من المكاتب والكراسي إلى أجهزة المختبرات. وقد أتى التدمير على دفعات صاحبت كل موجة جديدة من موجات اختلال السلم، في عام ١٩٧٨ ثم في عام ١٩٨٢.

وبين عامي ١٩٨٣ و ١٩٨٥، دمرت المدارس الرسمية في أكثر من ١٠٠ قرية في أفضية بعبدا، وعاليه، والشوف، وصيدا، وجزين، والنبطية.

وكانت الأضرار التي ألحقتها الحرب بالمدارس الخاصة أقل جساماً، باستثناء المدارس الواقعة في مناطق "الخط الأخضر".

ومن هنا يستنتج انه، فيما عدا الفئات الفقيرة التي كانت هي الأكثر تضرراً من جراء التهجير القسري، تحملت مدارس الفقراء المعاناة الأسوأ من جراء الحرب. ويفترض ان ذلك أثر بصورة سلبية على الفرص التعليمية لهذه المجموعات.

وقد جرى البحث في الالتحاق بالمدارس من خلال دراسات قليلة وعلى نطاق صغير. وفيما يلي مختلف التقديرات التي قدمت في هذا الصدد:

#### نسب الالتحاق: مختلف التقديرات، مختلف الأعوام

المصدر	المساحة	العالم	الجنس	المرحلة ما قبل الابتدائية (بالنسبة المئوية)	المرحلة الابتدائية (بالنسبة المئوية)	المرحلة المتوسطة (بالنسبة المئوية)	المرحلة الثانوية (بالنسبة المئوية)
MASS	بيروت الكبرى	١٩٨٦	ذكر	٩٧-٦٢	٩٧-٩٤	٩٢-٧٢	٦٢ <sup>(أ)</sup>
			أنثى	٩٧-٦٤	٩٦-٩٥	٩١-٧٤	٦٤
كاسبريان	لبنان	١٩٨٧	ذكر	--	٩٦ <sup>(ب)</sup>	٩٠ <sup>(ب)</sup>	٥٩ <sup>(أ)</sup>
			أنثى	--	٩٦	٨٨ <sup>(ج)</sup>	٥٥ <sup>(أ)</sup>
			متوسط	--	٩٦	٨٩ <sup>(ج)</sup>	٥٧ <sup>(أ)</sup>
مجلس الإنماء والإعمار	لبنان	١٩٩٣	متوسط	٤٣	٩٦	٨٩	٥٩

المصدر: الإسكوا ١٩٩٧، من:

MASS, 1988 Population et conditions de vie dans la region métropolitaine de Beyrouth.

- كاسبريان، ر. ٩٩٢، مهجرو الحرب في لبنان ١٩٧٥-١٩٨٧، جامعة القديس يوسف.

- مجلس الإنماء والإعمار، ١٩٩٣، الخطة ٢٠٠٠ للإعمار والإنماء. الملحق رقم ٧؛ التعليم.

(أ) ١٦ عاماً فقط.

(ب) الفئة العمرية ٩-٥ سنوات.

(ج) الفئة العمرية ١٠-١٤ سنة.

ومع أن الانطباع الأولي هو تحسن معدل الالتحاق، تخفي الأرقام تناقضات واسعة من حيث التوزيع الجغرافي للخدمات وأنواع التعليم. ذلك ان أعداداً كبيرة من التلامذة انتقلت من المدارس الرسمية إلى المدارس الخاصة، فانخفضت نسبة تلامذة الفئة الأولى من ٤٥٧ في المائة في السنة الدراسية ١٩٧٢-٧٣ إلى ٣١٦ في المائة في السنة ١٩٩٢-٩٣. كما انتقلت نسبة كبيرة من

التلامذة أولاد العائلات الفقيرة إلى المؤسسات الخاصة - الخيرية، بحيث انخفضت أعداد التلامذة في القطاع الرسمي بنسبة ٢٠ في المائة بين عامي ١٩٧٣ و ١٩٩٤، بينما ارتفعت الأعداد في التعليم الخاص بنسبة ١٤٥ في المائة، وارتفعت النسبة في المدارس الخاصة - الخيرية بمعدل ٥٦٩ في المائة. وفي حين ان نوعية التعليم في هذه المؤسسات الخاصة - الخيرية مشكوك فيها، فإن مجرد وجودها كان يعني استمرار انفتاح فرص التحصيل العلمي أمام الفقراء.

وأظهرت دراسة أجريت على نطاق صغير (علي فاعور، ١٩٩١) في أحياء المساكن المحتلة حول العاصمة بيروت النتائج التالية: ان معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية كان ٤١ في المائة، وارتفع إلى ٦٨ في المائة، ومعدل الالتحاق بالمدارس المتوسطة كان ١١ في المائة وارتفع إلى ٣٠ في المائة، ومعدل الالتحاق بالمدارس الثانوية كان صفر وارتفع إلى ١٧ في المائة فقط. ورغم عدم التحقق من دقة الأرقام المذكورة تشير هذه الأرقام، بوضوح، إلى ان مستوى المعيشة في هذا النوع من المستوطنات يتجه إلى التدني.

#### الأمية

منذ مطلع السبعينات، شهدت معدلات الأمية تحسناً منتظماً. فخلال الأعوام الأخيرة، انخفضت الأمية من ٣١ في المائة (٢١ في المائة للذكور و ٤٢ في المائة للإناث) في عام ١٩٧٠ إلى ١٥ في المائة (١٠ في المائة للذكور و ٢٠ في المائة للإناث).

#### معدلات الأمية (العمر ما دون العشرة أعوام)

المصدر	المنطقة	العام	الذكور	الإناث	المجموع
MASS	بيروت الكبرى	١٩٨٦	١١٥٤	١٩٢	١٥٣٢
اللجنة الوطنية	لبنان	١٩٩٣	--	--	٧٣٧
كاسبريان	لبنان	١٩٨٧	١٠٥	٢٠٥	١٥٨

المصدر: الإسكوا ١٩٩٧، من:

- MASS, 1988. Population et conditions de vie dans la region métropolitaine de Beyrouth.
- .National UNESCO Committee, 1993. Illiteracy in Lebanon: A filed survey
- كاسبريان، ر. ١٩٩٢، مهجرو الحرب في لبنان ١٩٧٥-١٩٨٧، جامعة القديس يوسف.

وهنا أيضاً، يخفي التحسن في معدلات معرفة القراءة والكتابة بعض أوجه التعارض. فقد توصل كاسبريان (١٩٩٢)، على سبيل المثال، إلى نتيجة مفادها ان الأمية شهدت ارتفاعاً لدى الفئات ذات المستوى الاقتصادي المتدني، حيث بلغت النسب ٣٥ في المائة بين العمال الزراعيين، و١٧ر٦ في المائة بين عمال القطاع الخاص، و١٤ر٧ في المائة بين عمال القطاع العام، و٣٧ في المائة بين الخدم والبوابين. وتبين ان هذه لفئات مجتمعة تشكل ٦٣ في المائة من مجموع الأميين في لبنان، وفي الوقت ذاته ٣١ في المائة من السكان.

وأظهرت دراسة أخرى (١٩٩٥) شملت ١٠٨٥ تلميذاً في الصف الخامس الابتدائي في بيروت وضواحيها، ان ٧ر٨ في المائة من الآباء و٨ر٧ في المائة من الأمهات أميون. كما تبين ان هذين المعدلين يزدادان إلى ١١ر٩ في المائة و٢١ر٥ في المائة لدى تلامذة المدارس الرسمية، وينخفضان إلى ٩ في المائة و٥ في المائة في المدارس الخاصة - الخيرية، وإلى ٣١ر٤ و٢٤ر٤ في المائة في المدارس الخاصة.

#### معدلات هجر الدراسة

تظهر المعدلات الاجمالية لهجر الدراسة، هي أيضاً، تحسناً لافتاً منذ السبعينات. ولكن هنا أيضاً، تخفي هذه التحسنات تبايناً بين المجموعات السكانية. وقد وجد ان هذه المعدلات هي أعلى بين المهجرين وقطاعات المجتمع الفقيرة.

#### نوعية التعليم: الخدمات التعليمية

كما سبقنا الإشارة أعلاه، لحقت بالمؤسسات الرسمية، أي المدارس التي يرسل اليها الفقراء أولادهم، أضرار كبيرة من جراء الحرب، فخرست المباني، والمفروشات والتجهيزات.

وقد كان التعافي ضمن هذا السياق منتظماً، إذ أصلحت الآن معظم مباني المدارس الرسمية. غير ان الثقة في النظام التعليمي الرسمي تبقى متدنية. ويعود ذلك إلى عدد من المشكلات التي يواجهها هذا النظام:

١- ان معظم المدارس، رغم إصلاحها، لم تُبن أساساً للتعليم، أي أنها غير ملائمة لأن تستخدم كمدارس. ثم ان التجهيزات، والمرافق، والحواسيب، وحتى أدوات القرطاسية، تعاني نقصاً مزمناً.

٢- الموارد البشرية من حيث الطاقم التعليمي والطاقم الإداري. فالأرقام الرسمية تظهر ان أعداد الأساتذة في ارتفاع بينما عدد التلامذة في تراجع.



٣- ان قلة الفعالية في استخدام الموارد البشرية المخصصة للقطاع التعليمي العام تمثل عارضا لمشكلة أعمق، هي ان القطاع منظم ضمن إطار يرقى إلى الستينات، وقد أنهكته الحرب الأهلية.

وكما هي الحال بالنسبة إلى المدارس الخاصة-الخيرية، تندرج المؤسسات الرسمية ضمن نوعين: الأول يعمل وفقا للنظام الذي أسس في الخمسينات بحيث ان المؤسسات تتلقى مبلغا ماليا معينا من الحكومة، استنادا إلى العدد الاجمالي للتلامذة المسجلين، وذلك لتشغيل المدارس. إلا ان نوعية التعليم التي توفرها هذه المدارس تشهد تراجعا سريعا. وعلى مر الأعوام، حاول الأشخاص أو الوكالات الذين يديرون هذه المدارس تحقيق الحد الأقصى من هامش الربح على حساب النوعية، من خلال توظيف معلمين غير ذوي أهلية، والإدخار على حساب شراء المفروشات والمعدات والتجهيزات.

أما النوع الثاني من المدارس الخاصة-الخيرية، فتديره منظمات حكومية أكبر، تلتزم، بطبيعتها، بدرجة معينة من الرعاية الاجتماعية. وبما ان الربحية لا تشكل هدفا رئيسيا من أهدافها، فإن نوعية التعليم في هذه المدارس هي، في الاجمال، جيدة جدا. وفي مثل هذه المؤسسات، تفتح أمام أولاد الأسر الفقيرة فرص حقيقية لتحصيل علم عالي النوعية يشكل لهم سلاحا أساسيا في مراحل حياتهم التالية.

#### السياسات التعليمية

ازاء عدم وجود سياسة تعليمية واضحة، أجرى التقرير تحليلا نقديا لعدد من وثائق السياسة العامة، في محاولة لاستخلاص موقف الحكومة بشأن المسائل المتعلقة بالتعليم. وقد ركز التحليل على مسائل ثلاث. أولا، وجود أهداف أو برامج خاصة بالفئات الفقيرة المستهدفة، مثل أطفال الشوارع، والأطفال العاملين، والأميين، وأنصاف الأميين. ثانيا، وجود نية لمراقبة القطاع التعليمي الخاص-الخيري، وتحسين نوعيته. ثالثا، وجود التزام بتحسين نوعية تعليم القطاع العام. أما الوثائق التي استعرضت فهي:

اتفاق الطائف: يمثل التعليم إحدى المسائل الخمس التي استهدف اتفاق الطائف اصلاحها، في إشارة واضحة إلى الأهمية المعطاة إلى هذا القطاع. ويدعو النص للمبادئ المشار إليها أعلاه: التعليم للجميع وتحسين نوعية تعليم القطاع الرسمي. لكنه لا يأتي على ذكر استهداف المجموعات الأكثر تعرضا للخطر والأكثر احتياجا. كما انه ليس هناك أي ذكر للتعليم الخاص-الخيري.

البرامج الوزارية بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٧: استعرضت أربعة برامج من أصل مجموع يبلغ خمسة. وقد أعادت هذه البرامج التأكيد، بشدة، على المبادئ

المتضمنة في اتفاق الطائف (التعليم للجميع، تحسين نوعية التعليم العام، إعادة تأهيل المعلمين، إنشاء وزارة للتعليم العالي، إنشاء وزارة للتعليم المهني والتقني، الخ...)، مع إيلاء درجات متفاوتة من الاهتمام لتفاصيل مختلفة، وفقاً لجدول أعمال الحكومة المعنية. وهنا أيضاً، لم يرد أي ذكر لاستهداف المجموعات الخاصة.

ميزانية وزارة التعليم، ١٩٩٠: في عام ١٩٩٥، شكلت ميزانية الوزارة ٥٧ في المائة من الميزانية العامة للحكومة. وإذا شملت ميزانيتي وزارتي التعليم العالي والتدريب المهني والتقني، فسترتفع النسبة إلى ٨٣ في المائة. أي أن هذه النسبة ترجعت قياساً بالأعوام الماضية: ١٢٥ في المائة في عام ١٩٩٢، و١٦٩ في المائة في عام ١٩٨٦، مما بين ١٦ و ٢٢ في المائة قبل الحرب. وتلك إشارة إلى عدم التوافق بين الأولويات المعلن عنها والميزانية المخصصة فعلياً لتحقيق هذه الأولويات. ومن أصل الميزانية الفعلية، يُقدر أن يذهب ٩١٧ في المائة إلى الرواتب، في حين يتلقى الانفاق العام ٤٩ في المائة، وتخصص نسبة ٣٤ في المائة للاستثمارات (وقد ذهبت غالبيتها إلى خطة إعادة التأهيل التربوي). وتشكل الميزانية انعكاساً واضحاً لمواصلة وزارة التعليم العمل كما في السابق، من دون ظهور أي تغيير في الأولويات لتحقيق الإصلاح.

ويجدر بالملاحظة أن كفة التلميذ في القطاع الرسمي قدرت بستة أضعافها في المدارس الخاصة-الخيرية، وهذا في وقت يبدو فيه الاتجاه واضحاً إلى ابتعاد الأسر عن المدارس الرسمية. ولا تعكس الميزانية أي اهتمام خاص باستهداف المجموعات الفقيرة.

الخطة ٢٠٠٠ للإعمار والإعمار: لهذه الخطة هدفان، رفع نسبة الالتحاق بالمدارس الرسمية بمعدل يتراوح بين ٤٠ و ٥٠ في المائة في الفترة ١٩٩٢-٢٠٠١، وتحسين نوعية التعليم وإعادة تأهيل المعلمين. وفي حين تبدي هذه الخطة طموحاً أكيداً وتنطوي على مشاريع في ١٩ قطاعاً مختلفاً، تستهدف نسبة ٩٠ في المائة من القيمة الإنفاقية الهياكل الأساسية، وضمنها المباني والتجهيزات. كما أن أحد البرامج المشمولة بهذه الخطة يرمي إلى "رفع مستوى البرامج التعليمية"، وضمن ذلك إعادة تقييم المناهج الدراسية، وتوفير المعدات والتجهيزات التعليمية، وتدريب المعلمين. ومرة أخرى، يتضح أنه لا يوجد أي استهداف للفئات ذات الاحتياجات الخاصة.

. خطة النهوض التربوي: وافق مجلس الوزراء على هذه الخطة في عام ١٩٩٤، وهي ترمي، أساساً، إلى دعم المركز التربوي للبحوث والإنماء الذي يعنى بـ: الإدارة والتوجيه المدرسيين، المناهج التعليمية، الكتب المدرسية، المواد التعليمية، تدريب المعلمين، المباني المدرسية، التعليم الخاص، نشاطات الشباب والرياضة، الخدمات التربوية، المعلومات التربوية، الدعاية. وينحصر اهتمام الخطة بتعليم القطاع الخاص فقط. أما الثغرات الرئيسية في هذه الخطة الطموحة فهي تتمثل في مكان الضعف الفنية، إذ أنها لا تستند فعلياً إلى أي تحليل أو "تشخيص" للوضع، وغموض أهدافها المعلنة. ولذلك يستنتج التقرير أن هدف تحسين النوعية ليس مضموناً بأي حال من الأحوال في الصيغة التي وضعت بها الخطة. ومرة جديدة، لا توجد هناك أي محاولة واضحة للوصول إلى الفقراء المستهدفين.

. خطة النهوض بالتعليم المهني والتقني: كثيرة هي المشكلات التي تواجه التعليم المهني، وأهم ما يدعو للقلق هو أن قطاعات المجتمع الفقيرة تستعين بالتدريب المهني أكثر من غيرها داخل المجتمع، كوسيلة لاكتساب خبرات تفسح أمامها مجال الدخول إلى سوق عمل تنافسية. كما أن هدف الخطة الرئيسي هو تحسين النوعية. ولكن من أصل ٤٥ مليون دولار أمريكي رصدت لهذه الخطة، يخصص ٣٥ مليون دولار للمباني والتجهيزات. كما أن الآليات الحالية لتطبيق الخطة تنطوي على الكثير من الغموض، مما يثير الشكوك بالنسبة إلى جدواها.

. إعادة تأهيل الجامعة اللبنانية: ليس هناك أي خطط لإعادة تأهيل الجامعة الوطنية باستثناء مشروع بقيمة ١٢٥ مليون دولار أمريكي لإعادة بناء مرافق الجامعة في الحدث، بعد أن دمرت من جراء الحرب.

وبصفة عامة، تتسم السياسات التعليمية في لبنان بالتوجهات التالية:

- إعلانات النوايا المتكررة، على مختلف المستويات السياسية، لدعم وترقية نظام التعليم العام؛
- النشاط المتواصل في قطاع البناء، ويأتي ذلك، أساساً، نتيجة لنشاطات مجلس الإنماء والإعمار؛
- النشاط المتواصل لصياغة الخطط، التي تبقى ضعيفة من حيث آليات التنفيذ.

وينتهي التقرير إلى عدد من التوصيات.

- ١- ان المعلومات المتصلة بالفقراء وبحدوث الفقر وخصائصه وتوزعه ينبغي ان تجمع على نطاق وطني وفي إطار جهد مسدر، خصوصاً فيما يتعلق بفرص التعليم والتحصيل العلمي المتاحة للفقراء.
- ٢- ان الاعتراف السياسي بالتباين والفوارق القائمة بين الفئات الاجتماعية والجغرافية أمر ضروري. وعلى هذا الأساس، يجري القيام بالاستهداف الملائم للفقراء الذين ينبغي دعمهم.
- ٣- ينبغي إعداد خطط لمعالجة الاختلالات القائمة، وضمن ذلك وضع أهداف واقعية وعملية، فضلاً عن الآليات الصالحة للتطبيق.
- ٤- تدعو الحاجة إلى صياغة قانون عام للتعليم يكون بمثابة المبدأ التوجيهي للسياسات والاستراتيجيات التعليمية. ومن لأفضل ان يكون هذا القانون مستقلاً عن خطط الوزارات المتعاقبة.
- ٥- وضع خطط تعليمية تستهدف الفقراء، وفئات المجتمع الضعيفة والمهمشة. وتشمل هذه الفئات سكان المناطق الريفية النائية، والمهجرين إلى المدن الذين يحتلون منازل غير منازلهم، والنساء، الخ...
- ٦- إعادة النظر في دور المؤسسات المجانية الخاصة-الخيرية. وبالتحديد، وضع مبادئ توجيهية لتقييم عمل هذه المؤسسات، وذلك لضمان درجة ما من النوعية للخدمات التي تقدمها.
- ٧- وضع خطة تعليمية عامة تشمل مختلف الخطط والبرامج القائمة اليوم.
- ٨- تحديث الادارة التعليمية لتمكينها من أداء دورها في استبانة المشكلات، والتخطيط، وتحديد الأولويات، والتنفيذ، والمراقبة، والتقييم.
- ٩- التأكد من أن الخطط القائمة سديدة من الناحية الفنية، ومن ان آليات التنفيذ واضحة وصالحة للتطبيق.
- ١٠- ضمان الانسجام والتماءك بين برامج الوزارات الثلاث وكذلك ضمن كل وزارة.
- ١١- إعادة تقييم نظام الامتحانات الوطنية وأنظمة الامتحانات المدرسية.

## المرفق ٢

### **الفقر والصحة**

لقد لقيت الصحة، بوصفها حالاً من الرفاهية التامة، اعترافاً من المجتمع الدولي تجدد مرات ومرات باعتبارها حقاً إنسانياً أساسياً. كما ان العلاقة بين الصحة والفقر هي علاقة معقدة بطبيعتها: فالفقر يؤدي إلى اعتلال الصحة واعتلال الصحة، يؤدي إلى تدني الانتاجية، وفي نهاية المطاف إلى الفقر.

واستمر التقدم المنتظم في المؤشرات الصحية في لبنان، التي تمثل مقياساً لتطور الوضع الصحي في هذا البلد، على الرغم من أعوام الحرب وهذه المؤشرات هي، اجمالاً، من بين الأفضل في المنطقة. إلا ان التفاوت الاجتماعي والجغرافي الواسع لا يزال قائماً من حيث الشروط الصحية ووضع مختلف الفئات في هذا البلد. وتظهر دراسات مختلفة ان الوضع الصحي في المناطق الريفية والحضرية الفقيرة هو أسوأ من وضع السكان المقيمين في ظروف مغايرة.

وقد أجرت الإسكوا (١٩٩٧) تكليفاً بإعداد دراسة تلقي الضوء على الروابط بين الفقر وقطاع الصحة في لبنان. وفيما يلي مناقشة مختصرة للنتائج الرئيسية التي توصلت إليها هذه الدراسة<sup>(١٠)</sup>.

وكما ذكر من قبل في أكثر من موضع، تصطدم كل أعمال البحث في لبنان بعائق نقص البيانات الموثوقة وعدم وجود قاعدة للمعلومات. ولكن في حال الصحة، جاءت دراستان رئيسيتان أجريتا خلال العام ١٩٩٦ (مسح السكان والمساكن ومسح مشروع الدول العربية لتنمية الطفل) بقدر مهم من البيانات والمعلومات حول عينة واسعة نسبياً، فأتيج، للمرة الأولى، تحديد بعض المؤشرات بدرجة عالية من الدقة.

أما النتيجة الأكثر لفتاً للانتباه في هاتين الدراستين فقد تمثلت في الفوارق الصحية بين المناطق الجغرافية والفئات الاجتماعية-الاقتصادية. فقد ظهر على سبيل المثال، ان ٦٠ في المائة من وفيات الأطفال حصلت في محافظتي البقاع وشمال لبنان، حيث لا يوجد الا ٢٥ في المائة من الأطفال المنتمين إلى هذه الفئة العمرية.

وبين النساء اللواتي يتمتعن بمستوى تعليمي متدن (أي الفقيرات)، تبين ان هذا المستوى هو أعلى بأكثر من ثلاثة أضعافه بين النساء اللواتي حصلن التعليم الثانوي أو تجاوزنه.

---

(١٠) للمراجعة الكاملة انظر حمدان ونعمة، ١٩٩٧، قطاع الصحة والفقر في لبنان، الإسكوا، تصدر قريباً.

معدل وفيات الأطفال، حسب المحافظة (١٩٩٦)

المحافظة	معدل الوفيات (لكل ١٠٠٠ شخص)
بيروت	١٩ر٦
جبل لبنان	٢٧ر٦
لبنان الجنوبي	٢٧ر٢
البقاع	٣٩ر٨
لبنان الشمالي	٤٨ر١
المعدل الوطني	٢٧ر٩

المصدر: مشروع الدول العربية لتنمية الطفل، ١٩٩٦، من حمدان ونعمة (١٩٩٧)، تصدر قريباً.

معدل وفيات الأطفال والمستوى التعليمي لدى الأمهات (١٩٩٦)

مستوى تعليم الأمهات	نسبة الوفيات (لكل ١٠٠٠ شخص)
الأميّة	٥٤ر٥
القراءة والكتابة	٥١ر١
الإبتدائية	٢٩ر٦
المتوسطة	٣٠ر٥
الثانوية وأكثر	١٤ر٨
المعدل الوطني	٢٧ر٩

المصدر: المشروع العربي حول الطفولة، ١٩٩٦، من حمدان ونعمة (١٩٩٧) تصدر قريباً.

وللقطاع الصحي في لبنان ثلاث خصائص رئيسية:

- ١- يمر لبنان حالياً بتحولات على الصعيدين الديموغرافي والصحي تتسم بتراجع الخصوبة، وازدياد العمر المتوقع، وانتشار الأمراض المزمنة والسلوكية، إلى جانب الأمراض المعدية؛
- ٢- يقع قسم كبير من هذا المجال تحت سيطرة القطاع الخاص، على حساب القطاع العام؛
- ٣- الغياب شبه التام لعمليات التخطيط، وما ينتج عن ذلك من تصاعد في تكاليف خدمات الرعاية الصحية.

والمشكلات الناجمة عن هذا الوضع هي أكثر حدة في مناطق البلد الفقيرة.

وتتراوح المشكلات الصحية في لبنان بين تلك المرتبطة، عادة، بأقل البلدان نمواً وتلك المرتبطة، عادة، بالبلدان الأكثر تصنيعاً. ومن المشكلات الصحية الأشيع:

- الأمراض المعدية، وخصوصاً تلك الناتجة عن تلوث المياه والأمراض الجرثومية؛
- تجدد ظهور بعض الأمراض مثل الملاريا وبعض حالات شلل الأطفال؛
- تجدد ظهور مرض السل؛
- وجود نسبة مرتفعة نسبياً لأمراض القلب؛
- وجود نسبة مرتفعة نسبياً لأمراض السرطان؛
- كثرة الحوادث؛
- انتشار السمنة والتدخين؛
- كثرة المعاقين، وتقدر أعدادهم بين ٧ و ٩ في المائة من السكان؛
- ظهور مرض الأيدز وفيرس الأيدز؛
- كثرة الاختلالات الجينية، ومردّها، أساساً، إلى ظاهرة الزواج بين الأقرباء.

ويعاني نظام الخدمات الصحية السائد من المشكلات ذاتها المذكورة أعلاه، وهي، أولاً، سيطرة القطاع الخاص، يرافقها تضائل الدور التنظيمي للحكومة؛ ثانياً، التفاوت في توزيع تسهيلات الرعاية الصحية، إذ تتركز خدمات التكنولوجيا الرفيعة في مستشفيات معدودة في منطقتي بيروت وجبل لبنان؛ ثالثاً، هيمنة الخدمات العلاجية، مع بقاء الخدمات الوقائية والترويجية ضعيفة جداً؛ رابعاً، الكلفة المرتفعة جداً للرعاية الصحية، التي تشكل عبئاً باهظاً على الأسر؛ خامساً، وجود "جهات" فاعلة عديدة، الذي يسبب تشتت الجهد والتفاوت في تكاليف الرعاية الصحية.

#### المستشفيات والإستشفاء

يخضع قطاع الإستشفاء خضوعاً شبه تام للقطاع الخاص، وتندرج فيه نسبة ٨٨ر٧ في المائة من مجموع أسرة المستشفيات في لبنان (باستثناء أسرة الإستشفاء الطويل). وخلال الحرب، تراجع دور وزارة الصحة العامة في توفير الخدمات الإستشفائية تدريجياً، من جراء تدمير مستشفياتها ورحيل الموظفين بحثاً عن مداخيل مقبولة.

ومرة أخرى، يعكس توزيع المستشفيات وأسرة المستشفيات التفاوت الجغرافي المذكور أعلاه، مع تركيز ٦٠ في المائة من المستشفيات و ٦٢ في المائة من أسرة المستشفيات في منطقتي بيروت وجبل لبنان.

توزيع المستشفيات وأسرة المستشفيات تبعاً للمحافظة

المحافظة	المستشفيات العامة	المستشفيات الخاصة	مجموع الأسرة	الأسرة (لكل ١٠٠٠ شخص)
بيروت	١١٧	٢٣٥١	٢٤٦٨	٦٠٥
جبل لبنان	١٣٥	٢٤٨٠	٢٦١٥	٠٢٣
لبنان الشمالي	٢٥٠	١٠٠٣	١١٩٣	١٧٨
لبنان الجنوبي والنبطية	٣٧٨	١١٩١	١٥٦٩	٣٢١
البقاع	١٧٥	٧٧٣	٩٤٨	٢٣٧
المجموع	٩٩٥	٧٧٩٨	٨٧٩٣	٢٨٢

المصدر: مسح السكان والمساكن ونقابة المستشفيات الخاصة، من حمدان ونعمة، ١٩٩٧، تصدر قريباً.

وخلال الأعوام القليلة الماضية، تصاعدت كلفة الإستشفاء تصاعداً مذهلاً مرده، أساساً، إلى الاستخدام المفرط للتجهيزات اله كلفة للتكنولوجيا الرفيعة. كما ان هناك مزاعم كثيرة حول سوء الاستخدام من قبل أطباء ومستشفيات القطاع الخاص، من حيث طلب إجراء فحوص طبية وإجراءات غير ضرورية بهدف تحقيق عائدات مربحة للاستثمار القائم على هذه التجهيزات.

وقد كان لأعوام الحرد، في لبنان آثار سلبية كثيرة على الشروط الصحية العامة. وكننتيجة مباشرة للحرب، شهدت البلاد ارتفاعاً في الإصابات المرتبطة بالأعمال الحربية وفي الإعاقات الجسدية، إلى جانب تزايد الأمراض بسبب تدهور الوضع الصحي العام. وأصبحت المستشفيات العامة عاجزة عن مواجهة الطلبات الكثيرة، خصوصاً وان العديد من مرافقها أصيب بأضرار، ومعدنويات موظفيها هبطت. وفق ذلك، نتج من انهيار الليرة اللبنانية، وما تبعه من تضخم مرتفع، ان فئات واسعة من السكان لم تعد تستطيع على الحصول على رعايتها الصحية من القطاع الخاص.

وبصفة استثنائية، أبرم بين القطاع الخاص ووزارة الصحة العامة. اتفاق تقوم بموجبه وزارة الصحة العامة بـ "حجز أسرة في المستشفيات الخاصة للمرضى الذين لا تغطيهم أي بوليصة تأمين أخرى (ويقدر عددهم حالياً بين ٤٠ و ٤٤ في المائة من السكان)، بحيث ان الوزارة بدأت تتحمل نفقات علاجهم. وبما ان المستشفيات العامة لا تزال، إلى حد بعيد، غير صالحة للتشغيل، فإن هذا النظام لا يزال قائماً رغم باض الانقطاعات التي تنجم، عادة، عن التأخر في تسديد فواتير



المستشفيات (وقد تصل إلى عامين). وهذا ما يدفع بعض المستشفيات إلى زيادة تكاليفها للتعويض عن خسارة الفوائد وعن التضخم.

كذلك فإن قطاع المنظمات غير الحكومية يشارك في توفير الخدمات الاستشفائية على صعيدين: أولاً، من خلال توفير الخدمات ذاتها، على غرار مستشفى المقاصد، والمستشفى الإسلامي، الخ... ومن المؤسف أن المعلومات غير متوفرة عن عمل هذه المستشفيات؛ ثانياً، من خلال توزيع المساعدات المالية، كاملة أو جزئية، إلى المرضى العاجزين عن تسديد نفقات هذه الخدمات.

#### المراكز الصحية والرعاية الصحية الأساسية

خلال الحرب، وصل عدد المراكز الصحية (من مختلف الأحجام والوظائف) إلى أكثر من ٧٦٠، موزعة في جميع أنحاء لبنان. وكانت المنظمات غير الحكومية تمتلك وتدير غالبية هذه المراكز (٨٠ في المائة)، وكانت سائر المراكز مملوكة لوزارة الصحة العامة. وتراجع هذا العدد منذ ذلك الحين بسبب انحسار المساعدات الأجنبية والتنمية في لبنان، فوجد العديد من "الدكاكين" الصغيرة، التابعة لمختلف الفصائل المتناحرة، أنه فقد عمله. وبعكس توزع المراكز الصحية طبيعة السكان المستهدفين، أي الفقراء. فغالبية المراكز الصحية توجد في الجنوب، في حين أن بيروت لديها أقل عدد من المرافق. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن المنظمات غير الحكومية تركز نشاطاتها في الأرياف، بينما لا تزال المناطق الفقيرة في المدن مهمة بعض الشيء.

#### توزع المراكز الصحية حسب المحافظات، ١٩٩١

المحافظة	المراكز الصحية العامة	المراكز الصحية التابعة للمنظمات غير الحكومية	المجموع
بيروت وجبل لبنان	٦٨	١٩٢	٢٦٠
لبنان الشمالي	٤٥	١٠٠	١٤٥
لبنان الجنوبي	٤٠	١٣٩	١٧٩
البقاع	١٦	٨٠	٩٦
المجموع	١٦٩	٥١١	٦٨٠

المصدر: حمدان ونعمة، ١٩٩٧، تنشر قريباً.

ومن المؤسف ان بين مراكز الصحية نسبة كبيرة لا تكاد تستحق تسميتها، وذلك لصغر حجمها أو محدودية خدماتها. وصفة عامة، تعتمد غالبية الخدمات الصحية على مساعدات ممرضات غالباً ما يكون تدريبهن من نوعية مشكوك فيها.

ومن جهة ثانية، ليس هناك أي نظام إحالات بين خدمات المراكز الصحية ذات المستوى الأول ومراكز الرعاية ذات المستويين الثاني والثالث.

وتقوم وزارة الصحة اعمامة حالياً بإعادة تأهيل مراكزها الصحية، وقد شيدت عدداً من المراكز الجديدة مؤخراً، بتمويل خارجي، وهي ملتزمة بعلاقة اختبارية مع قطاع المنظمات غير الحكومية، في محاولة لتجميع الموارد توفر الوزارة في إطارها الدعم المالي والفني للمراكز الصحية التابعة للمنظمات غير الحكومية لقاء تطبيق هذه الأخيرة للاتفاق الوطني حول الرعاية الصحية الأساسية الذي تجري صياغته.

#### أطباء القطاع الخاص

يتسم لبنان بوفرة أطباءه، وتقدر نسبتهم بما بين ٢٥٠٠ إلى ٣٠٠٧ لكل ١٠.٠٠٠ شخص. إلا ان غالبيتهم من الاختصاصيين، مما يعني ان لبنان يعاني من نقص في أطباء الرعاية الأولية. كما ان توزع الأطباء مؤات للمان والمناطق الغنية، مع تجمع ٧٥٠ في المائة من الأطباء في منطقتي بيروت وجبل لبنان.

#### الخدمات الوقائية والتشجيعية

لقد قوبلت جوانب الرعاية الصحية هذه، رغم أهميتها وتأثيرها على تحسين الصحة، بتجاهل واسع النطاق. والحملة التي تكسب أكبر قدر من الأهمية للصحة العامة هي حملة التلقيح السنوية التي تجري بالتعاون بين وزارة الصحة العامة، والمنظمات غير الحكومية، والقوات المسلحة، واليونيسيف... وهناك نقص واضح وحرص في ملاك الممرضين، وبينهم اختصاصيو التعليم الصحي القادرون على دفع عجلة هذا النوع من الأعمال.

#### بوليصات وبرامج التأمين الصحي

ان الرعاية الصحية في لبنان مكلفة، وتشكل عبئاً رئيسياً على موارد الأسرة. وثمة عدد من المؤسسات العامة شبه الرسمية التي توفر أشكالاً متنوعة من التغطية في سياق التأمين الصحي للفئات الفقيرة من السكان. وأبرز مؤسسات التأمين الصحي في لبنان هي الصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي، والقوات المسلحة، وتعاونية موظفي القطاع العام، ووزارة الصحة العامة. وقد فصلت أنفاً وظائف هذه المؤسسات.

وتكاليف الرعاية الصحية مرتفعة جداً في لبنان، وهذا ينطبق أيضاً على كلفة المعاينة الخارجية، والاستشفاء، وشراء الأدوية. ففي عام ١٩٩٤، قدر ان يوماً واحداً من الاستشفاء يكلف، في المتوسط، ٣٠٥ دولارات أمريكية، قياساً بالحد الأدنى للأجور للعام نفسه، والذي كان يبلغ ١١٩ دولاراً. وتشكل الكلفة المرتفعة للخدمات محدداً رئيسياً للوضع الصحي لدى السكان الفقراء، الذين قد يتحول مرضهم إلى كابوس حقيقي. وبالفعل، فإن الأمراض والإصابات غير المتوقعة تتحول بسهولة إلى عبء ثقيل على موارد ومدخرات الأسرة، وتؤدي في حالات كثيرة إلى إفقار هذه الأسرة بصورة مؤقتة أو دائمة.

ولهذه الكلفة المرتفعة انعكاساتها على سلوك الفقراء في لبنان لجهة الحفاظ على الصحة. ويتبدى هذا من خلال عدد من الوسائل المتراوحة بين اهمال إجراء الفحوص الطبية الروتينية، وإرجاء استشارة الطبيب في حال المرض، واتباع علاجات يقترحها الصيادلة، وهذا ما ينتج عنه، عادة، التأخر في دخول المستشفى، فيكون المرض قد استحكم. ويمكن استخلاص ما يوضح ذلك من نتائج دراسة أجريت في عام ١٩٩٣ وأظهرت التقديرات بنتيجتها ان كلفة الإستشفاء لمرضى الدرجتين الثانية والثالثة كانت أعلى بكثير من كلفة إستشفاء مرضى الدرجة الأولى رغم الفارق الكبير في الأسعار وهذا يقود إلى استنتاج مفاده ان الفقراء يختارون التوجه إلى المستشفى في مرحلة متقدمة من المرض، عندما تكون احتمالات المضاعفات قد ازدادت، في محاولة لإرجاء دفع نفقات العلاج أو للإفلات منه.

ومن المتوقع ان تظهر نتائج مسح نفقات الأسر، الذي أجرته المديرية العامة للإحصاءات المركزية، بحلول نهاية هذا العام. ومن المرتقب ان تظهر هذه النتائج، بوضوح، نسبة الانفاق المخصص للرعاية الصحية. وبانتظار ذلك، هناك بضع دراسات أجريت على نطاق صغير، وقد تكون مفيدة مع انها غير شاملة على الاطلاق. وقد توصل مسح المديرية العامة للإحصاءات المركزية حول نفقات الأسر لعام ١٩٦٦ إلى نتيجة مفادها ان الأسر تخصص ٦.٠٦ في المائة من ميزانيتها للرعاية الصحية. وقد ازدادت هذه النسبة إلى ٩.٩٨ في المائة استناداً إلى مسح حول إنفاق الأسر جرى بتفويض من الاتحاد العمالي في عام ١٩٨٥. غير ان مسحاً تناول عينة صغيرة في منطقتي بعلبك والهرمل في عام ١٩٩٥ خلص إلى ان متوسط الانفاق على الرعاية الصحية بلغ ٢١.٩٨ في المائة. ولا يغيب عن البال ان هاتين المنطقتين هما أفقر مناطق البلاد.

الإتفاق على الرعاية الصحية في منطقتي بعلبك والهرمل، ١٩٩٥

النسبة المئوية من مجموع الإتفاق	عدد الأسر	النسبة المئوية للأسر
لا جواب	١٥	٣٧٠
صفر - ١٠ في المائة	٨٠	١٩٨٠
١١-٢٠ في المائة	١٧٠	٤٢
٢١-٤٠ في المائة	١١٩	٢٩
٤١-٦٠ في المائة	١٧	٤٢٠
٦١-٨٠ في المائة	٤	١
المجموع	٤٠٥	١٠٠

المصدر: مؤسسة البحوث والاستشارات، تصدر قريباً. من حمدان ونعمة، ١٩٩٧.

الاستنتاجات

على الرغم مما أعلنته وزارة الصحة العامة مؤخراً من التزامها بمبدأ "الصحة كحق عام" وبتأمين "المجموعة الملائمة من الخدمات الصحية لكافة المواطنين"، وكذلك بمبدأ "للفقراء حق الحصول على الخدمات الصحية الملائمة، شأنهم شأن سائر المواطنين"، لا يزال الدرب طويلاً قبل توافر الرعاية الصحية الجيدة ولمعتدلة الكلفة إلى الفقراء.

وفي الوقت الحاضر، نعتد خطة الحكومة بالنسبة إلى القطاع الصحي أربعة خطوط رئيسية، رسمت في رسالة وجهها وزير الصحة إلى رئيس البنك الدولي في عام ١٩٩٤:

١- مساندة وزارة الصحة العامة لتمكينها من لعب الدور الريادي في تنظيم القطاع. وينطوي هذا على تحمل الوزارة مسؤولية التخطيط ووضع الأولويات، وكذلك مراقبة وتقييم نشاطات القطاع الصحي. ومن المخطط أيضاً أن يتحمل قطاع الصحة العامة مسؤولية البرامج الوقائية والتشجيعية، والرعاية الصحية الأولية، لاسيما باستهداف المناطق المحرومة.

٢- تحسين نوعية الرعاية في مرافق القطاعين العام والخاص.

٣- إعادة تأهيل المستشفيات العامة وبناء مستشفيات جديدة بمساعدة مالية خارجية. ومن المنتظر أن يثمر ذلك عن رعاية جيدة ومعتدلة الكلفة للفقراء، فضلاً عن الحد من قيمة فواتير الإستشفاء الخاص، نظراً إلى توجيه عدد متزايد من المرضى نحو المرافق العامة.

٤- معالجة مسائل ضبط تكاليف الرعاية الصحية وإصلاح اختلال ميزان الإنفاق بين الخدمات الإستشفائية والوقائية.

ويعرض حمدان ونعمة عدداً من حالات الأسر اللبنانية الفقيرة التي تسعى إلى مواجهة مسألتي المرض والرعاية الصحية، ويخلصان إلى أن ثمة علاقة قوية بين الوضع الصحي والسلوك الصحي من جهة، والدخل، والتغذية وشروط السكن، وكلفة الرعاية الصحية، وسلوك الحفاظ على الصحة، من جهة ثانية. والمشكلة الرئيسية التي تواجهها هذه الأسر تتمثل في انعدام مرونة إنفاقها. ذلك أن إنفاقها يبقى محصوراً بالضرورات الأساسية التي لا مجال للتفاوض فيها ولا لتفاديها. فالإنفاق يوجه، أولاً، إلى الغذاء، ثم إلى السكن، ثم التعليم، ثم النقل. أما الإنفاق على الرعاية الصحية فهو يترك جانبا لأطول فترة ممكنة، وللحالات الطارئة.

إن أي سياسة عامة ترمي إلى تحسين صحة الفقراء ينبغي أن تركز على مجموعة مترابطة من الاستراتيجيات التي تعالج كل هذه العوامل. والمهمة لا تقع فقط على عاتق وزارة الصحة العامة، وإنما تمتد آثارها إلى الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة.

---

## تطور أحوال المعيشة والفقر في لبنان

إعداد  
أديب نعمة

### القسم الأول مقدمات منهجية

#### ١-١ - مدخل إلى مقارنة مسألة الفقر في لبنان

لا تحاول هذه الورقة 'معدة على عجل، اقتراح تعريف للفقر أو مناقشة منهجيات قياسه ووسائل ذلك، فهذه مسائل تناولتها أوراق أخرى قدمت في هذا الاجتماع، أعدها مختصون أكثر قدرة على ذلك. إلا أن هذا لا يحول دون عرض العناصر المميزة لمقاربتنا الموضوع.

أول ما نرغب الإشارة إليه في هذا الصدد، هو عدم صوابية الربط الحصري بين دراسة الفقر وقياسه، وبين الباحثين الاقتصاديين، كأن الفقر ظاهرة اقتصادية حصراً. إن وسائل القياس والتقنيات والمؤشرات التي طورها العلم الاقتصادي، أكثر دقة من غيرها في قياس ظاهرة الفقر من الناحية الكمية والتعبير عنها بشذل بيانات ومعادلات رقمية، تتيح إمكانية رصد تطور الفقر عبر الزمن، وإجراء المقارنات بين بلدان، وبين المناطق ضمن البلد الواحد. إلا أن المنطق الاقتصادي البحث قاصر عن الإحاطة بكل أبعاد ظاهرة الفقر، ولا سيما الاجتماعية، والثقافية، والتاريخية، والسياسية، والسلوكية... الخ. إن عملية القياس، وخصوصاً القياس الكمي، لا بد أن تكون عنصراً مكملًا ومتفاعلاً مع العناصر الأخرى، ويجب أن يعتمد الباحث في موضوع الفقر منهجية تكاملية تشمل كل أبعاد الظاهرة، عندما يتعلق الأمر بتعريف الفقر في البلد المعني، وتحديد خصائصه وتمظهراته، وبالتالي تحديد وسائل القياس وتقنياته بما يتفق معها. وفي كل ذلك، يجب ألا يغيب عن الذهن، أن الفقر هو حالة تصيب ناساً من لحم ودم، يعيشون وجودهم الجسدي والنفسي، والفردية والجماعية، دفعة واحدة، وباعتباره تعبيراً عن ذاتهم الواحدة غير القابلة للتجزئة.

بناء على ما تقدم، نقترح لورقة العمل هذه أن تنظر إلى ظاهرة الفقر في لبنان (وبشكل عام)، في إطار عملية التنمية البشرية المستدامة ومتطلباتها على مختلف الصعد. ونعتقد أن ذلك ينسجم مع مضمون الوثيقة الصادرة عن قمة التنمية الاجتماعية التي عقدت في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، ومع جوهر مفاهيم التنمية المعاصرة، التي تعتبر استمرار الفقر وتوسعه مؤشراً على تعثر

التنمية، ونتيجة لهذا التعثر في آن. ان الترابط بين الفقر والتنمية أساسي إلى درجة يصح فيها القول ان نجاح التنمية هو إلى حد كبير النجاح في القضاء على الفقر في العالم، على مستوى كل بلد.

ان المنهج الذي يدرس الفقر بشكل معزول عن مجمل السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ويسعى إلى تصميم سياسات مكافحة الفقر بشكل مستقل عن استراتيجية التنمية، غير كاف إلا فيما يتعلق بتصميم الإجراءات الهادفة إلى التخفيف من الفقر في المدى المباشر. أما السعي إلى حلول دائمة ومستقرة، فيتطلب ان يكون النظر إلى ظاهرة الفقر وعلاجها الجذري، واقعا ضمن الإطار التنموي الأشمل.

هذه المنهجية هي التي حاولنا اتباعها في إعداد هذه الورقة، فاعتمدنا ضمنا مفهوما واسعا للفقر، وتناولناه ضمن الإطار الأوسع لأحوال المعيشة، ومتطلبات التنمية، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ومؤشرات التنمية البشرية، والتحويلات الطارئة على أحوال المعيشة خلال فترة الحروب وما بعدها...الخ. واعتقادنا، ان ذلك من شأنه ان يعطي لموضوعنا نكهة الواقع المعيش.

ان ما يؤكد ضرورة مقارنة متميزة تأخذ خصائص البلدان المعنية بعين الاعتبار، هو ان مظهرات الفقر واحدة في كل المجتمعات، وفي كل الأزمان. الأمر الذي يقتضي عند وضع أي استراتيجية للقضاء على الفقر، تأمين الأساس المعرفي الضروري لذلك. وهذا يعني بالنسبة إلى لبنان، التطرق للمسائل التالية:

١- تحديد وصفي على الأقل للتمظهرات الملموسة لواقع الفقر وخريطة انتشاره؛

٢- قياس الفقر باعتماد المنهجية التكاملية التي تتضمن تحديد خط الفقر والمؤشرات المرتبطة به، وكذلك قياس الفقر من خلال منهجية الحاجات الأساسية غير المشبعة. والأسلوبان هما قياس موضوعي للفقر أو أحوال المعيشة بما هو قدرة على تلبية الاحتياجات الضرورية لحياة لائقة بالمعنى المتعارف عليه اجتماعيا؛

٣- تحديد مؤشرات الفقر النسبي، بمعنى التفاوت الاجتماعي، وبمعنى انخفاض متوسط مستوى المعيشة الوطني؛

٤- محاولة تحديد الديناميات التي تتطور ظاهرة الفقر وفقها، أي الانتقال من الحالة الوصفية لواقع الفقر الراهن، إلى تحديد آليات الإفقار في المجتمع؛

٥- محاولة التمييز بين النتائج والأسباب في ظاهرة الفقر نفسها، على صعوبة ذلك. لان القضاء على الفقر يتطلب عدم إقتصار على معالجة النتائج، بل على معالجة الأسباب الهيكلية المولدة للفقر المطلق والنسبي، وعلى وقف آليات الإفقار في المجتمع؛

٦- تحديد بعض السمات الخاصة بفئات اجتماعية محددة في علاقتها بالفقر والبيات الإفقار، وتصميم البرامج والمشاريع الخاصة بها.

بالطبع لا ينجز مثل هذا العمل في ورقة أو مجموعة أوراق، لكن الجهود المختلفة يفترض ان تتكامل للوصول إلى بناء تحليل شامل لظاهرة الفقر، والسياسات المطلوبة لمكافحته.

أما عن الورقة الحالية فهي في سعيها إلى تقديم مساهمة في هذا الاتجاه، قد استندت إلى جملة من المصادر الأساسية وال ثانوية، معظمها معروف. وبرز هذا المصادر الأساسية مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن، والمسح الوطني لصحة الأم والطفل، دراسة القوى العاملة. أما المصادر الأخرى، فهي دراسات نفذتها جهات رسمية وخاصة، أهمها: التقرير الوطني اللبناني إلى قمة التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن (صادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية)؛ تقرير ملامح التنمية البشرية المستدامة في لبنان وورشة العمل عن الفقر في لبنان وسبل الحد منه، وكلاهما من أعمال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والدراسات المنفذة لصالح الإسكوا في إطار البرنامج الحالي وبرامج أخرى، ولا سيما أوراق العمل التي أعدها الباحثون انطوان حداد، نجيب عيسى، كمال حمدان، عدنان الامين، فهمية شرف الدين، وأديب نعمه. بالإضافة إلى عدد من الدراسات الأخرى، ولا سيما محاولة كمال حمدان لقياس الفقر في الريف عام ١٩٩٤/١٩٩٥، ودراسة مؤسسة الحريري لعام ١٩٨٧، وتقرير بعثة ايرفد الصادر عام ١٩٦١. وما تجدر الإشارة إليه، هو ان معظم هذه الدراسات تتقارب من حيث الفترات الزمنية التي نذت فيها، كما أنها تتقارب من حيث منهجياتها واعتمادها على المفاهيم التنموية المعاصرة، ناهيك عن التعاون وتقاطع عمل الباحثين أنفسهم في أكثر من دراسة.



## القسم الثاني لبنان قبل الحرب الأهلية

### ٢-١- السمات العامة

اختار لبنان بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية طريقا خاصا للنمو يجمع بين الليبرالية الاقتصادية المطلقة، وليبرالية سياسية شكلية ذات سمات طائفية. وقد ساعد في ذلك ان لبنان قد ارتبط باكرا بالاقتصاد والأسواق العالمية مؤديا وظيفة الوساطة التجارية والمالية بين المراكز الرأسمالية والعالم العربي في ظروف مساعدة. كما ان تخصصه التجاري والمالي كان عنصرا مساعدا، لأنه كان ارتباطا مع القطاعات الأكثر ربحية في الاقتصاد العالمي مقارنة بالتخصص الزراعي أو المنجمي، وحتى الصناعي. لذلك حقق لبنان في فترة ما قبل الحرب معدلات نمو جيدة أسهمت في صنع مرحلة الازدهار، أو ما يسمى على سبيل المبالغة المعجزة اللبنانية.

وقد تثبتت الوجهة الخدمانية للاقتصاد اللبناني تباعا في الخمسينات والستينات، حيث انتقلت الأولوية من الخدمات التجارية التقليدية، إلى القطاع المصرفي، مع تأرجحت في حصة القطاعين الصناعي والزراعي. ولم يلعب القطاع العام دورا كبيرا في الاقتصاد اللبناني، اذ بلغت مساهمته القصوى في الناتج الوطني حوالي ٢٠ في المائة خلال عهد الرئيس فؤاد شهاب (١٩٥٨-١٩٦٤)، وبقي مقتصرًا منذ ذلك الحين على بعض المرافق العامة في مجالي الطاقة والمواصلات والمياه، والخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة. وحتى هذه المجالات المذكورة لم يكن النشاط فيها حكرا على القطاع العام، اذ لم تكن هناك قيود تحد من نشاط القطاع الخاص في أي منها.

هذا النمط من التطور ترك تأثيرا مباشرا على النسيج الداخلي للمجتمع اللبناني. فالنمو التجاري - المصرفي، والانفتاح على السوق العالمية في ظل محدودية الطاقات الإنتاجية الوطنية، لم يلبث ان بلغ درجة تشبعه أو كاد في أواسط الستينات فتوقف توسع القاعدة الاجتماعية المستفيدة من عائد النمو في طور ازدهاره، وبدأت الأزمات الاقتصادية والاجتماعية تطل برأسها. كما ان هذا الخيار شديد الاعتماد على الاستيراد المترافق مع تشجيع أنماط المعيشة والسلوك الاستهلاكية، كما انه بإخضاع النمو لمنطق تعظيم الربح في الأجل القصيرة، يزيد من حدة الاستقطاب الاجتماعي، ويعيد إنتاج التفاوت الاجتماعي والمناطقى بحكم غياب أو ضعف السياسات التوزيعية، وعدم تنمية الأرياف والمناطق الطرفية. ان الريف اللبناني كان الضحية الأولى لهذا النمط، الذي تميز أيضا بالنمو العشوائي والتضخمى للعاصمة والمراكز المدنية.

من جهة أخرى حمل الاقتصاد الآثار المتناقضة للبنية الاجتماعية التقليدية، ولتأثيرات الحداثة التي يعززها دوره الوسيط المرتبط بالاقتصاد العالمي والإقليمي. فتميز من جهة بدرجة تركيز

اقتصادي قطاعية مرتفعة حيث ان الحصة الأساسية من الناتج المحلي كانت تحتكرها قلة من المؤسسات الكبرى، وفي الوقت نفسه كان هناك غلبة عددية من المؤسسات الصغيرة العائلية.

## ٢-٢- إبراز الإشكاليات الاجتماعية

ان إبراز الإشكاليات التي يواجهها المجتمع اللبناني بفعل التأثير المندمج لمجمل المؤثرات المشار إليها أعلاه، هي التالية:

أ- وجود تفاوت اجتماعي هام في توزيع الثروة والدخل بين الفئات الاجتماعية اللبنانية. ووجود مؤشرات لتركز اقتصادي ومالي كبير على المستوى العام، على المستوى القطاعي، في الإنتاج وفي التسليف؛

ب- وجود تفاوت مناطقي في مؤشرات توزيع النشاط الاقتصادي، والخدمات، ومجمل المؤشرات التنموية، مع تركز جغرافي سكاني، في منطقة بيروت المدينية؛

ج- وجود تفاوت قطاعي بين مختلف الأنشطة الاقتصادية، حيث شكل قطاع الخدمات على أنواعها حوالي ٧٠ في المائة من الناتج المحلي، مقابل ١٠ في المائة للزراعة، و ٢٠ في المائة للصناعة والبناء والطاقة. وهذا النوع من التوزيع لا يسهم في توسيع القاعدة الاجتماعية والجغرافية للمستفيدين من النمو الاقتصادي؛

د- وجود مشكلة في مستوى الديمقراطية والمشاركة المتاحة في المجتمع. وخصوصا غياب هياكل المشاركة المحلية؛ ولا سيما المجالس البلدية التي توقفت انتخاباتها منذ ١٩٦٣؛

هـ- وجود إشكالية «يأسية - ثقافية تتغذى من كل التعقيدات الراهنة، والموروثة، وتتغذى من آثار الانفتاح الإعلامي على وسائل الاتصال العالمية والتأثر الشديد بالميول والنزعات الاستهلاكية من جهة، وردود الفعل الثقافية المحافظة من جهة أخرى.

## ٢-٣- التفاوت الاجتماعي وللمناطق في بداية الستينات

من العلامات المميزة في هذا المجال المسح الشامل الذي قامت به بعثة إيرفد في نهاية الخمسينات، والذي تضمن جدولا يبين حصة كل شرائح السكان من الدخل الوطني. وفي ذلك الحين (أي عام ١٩٦٠)، أظهرت هذه الدراسة وجود طبقة الـ ٤ في المائة الشهيرة، التي تبلغ حصتها من الدخل الوطني ٣٢ في المائة، في حين بلغت حصة الفقراء الذين يشكلون ٥٠ في المائة من سكان لبنان ١٨ في المائة فقط. وبناء على عمليات حسابية بسيطة، يمكن تقدير التفاوت الأقصى بين

الأثرياء الـ ٤ في المائة، والبؤساء الـ ٩ في المائة، بأن متوسطة حصة الفرد من الفئة الأولى يساوي ٤٠ ضعفا حصة الفرد من فئة البؤساء.

الجدول ١ - توزيع الدخل حسب بعثة إيرفد في بداية الستينيات

متوسط الحصة بعدد أضعاف متوسط حصة البؤساء	متوسط الحصة النسبية من الدخل	% من الدخل الوطني	% من السكان	
٤٠	٨	٢٣	٤	أغنياء
١٠	٢	٢٨	١٤	ميسورون
٣,٥	٠,٧	٢٢	٣٢	متوسطون
٢	٠,٤	١٦	٤١	فقراء
١	٠,٢	٢	٩	بؤساء

أما لجهة التفاوت المناطقي، فلم يكن أقل حدة. وقد كشف تقرير إيرفد عن وجود فارق هام في مستوى التنمية بين ما يسمى بـ لبنان المركزي الذي يتكون من العاصمة ومحيطها المباشر في جبل لبنان، وما يسمى بـ لبنان الطرفي، المتكون من المحافظات الأخرى التي يغلب عليها الطابع الريفي. ويتقاطع هذا التفاوت مع خصائص سوسولوجية وإشكاليات سياسية ذات ارتباط مباشر بتشكيل لبنان الكبير عام ١٩٢٠ بانضمام هذه المناطق إلى الجبل وبيروت وولادة لبنان بحدوده الحالية.

الجدول ٢ - مؤشرات التنمية في المناطق اللبنانية عام ١٩٦٠ (في المائة)

الفئة	لبنان المركزي	الشمال	الجنوب	البقاع	الجمالي
لا تنمية	صفر	٧	صفر	٦	٣
تنمية ضعيفة	٥	٣٩	٣٠	٢٩	٢٣
تنمية جزئية	٢٥	٣١	٧٠	٤١	٣٩
تنمية في طور التحسن	٤٥	٢٣	صفر	١٢	٢٣
تنمية متقدمة	٢٥	صفر	صفر	١٢	١٢

## ٢-٤ - المحاولة الشهابية

تضمنت الشهابية محاولة لتقليص حدة التفاوت المناطقي، كما حققت بعض النجاح على صعيد توسيع قاعدة ما يسمى بالطبقات الوسطى. وقد تم ذلك من خلال آليات عدة، منها توسيع التعليم الرسمي، والوظيفة العامة، وإنشاء أنظمة التأمين الصحي والاجتماعي، وإنماء المناطق من خلال المشروع الأخضر، وإنشاء مصلحة الإنعاش الاجتماعي... الخ.

وقد تم فعلا خلال السنينات وبداية السبعينات، توسيع نطاق الخدمات الأساسية من كهرباء، وماء، وطرق مواصلات، ومدارس، وتأمينات اجتماعية وصحية... الخ، مما يعني تحسنا ملحوظا في المناطق فيما يتعلق بمؤشرات الخدمات الأساسية المادية، والتعليم الرسمي. كما ان اتساع التعليم الرسمي والجامعي خصوصا، والخطوات التي تمت على صعيد تحديث الإدارة، فتحت طريق الترقى الوظيفي لفئات جديدة من السكان، مما اسهم مع النمو الاقتصادي المحقق في تلك الفترة، وتحسين التقديمات الاجتماعية، في إتاحة المجال أمام تكون نخب اجتماعية وطبقة وسطى متوسعة.

مقابل ذلك، ترافق التوسع الأفقي للرأسمالية من لبنان المركزي إلى الأطراف، مع مؤشرات لتراكم عناصر أزمة اجتماعية، يمهّد لظهور الفقر بشكله الحديث في المجتمع. فالتحسن في مؤشرات الخدمات العامة الأساسية والتعليم في المناطق لم يشمل خلق مجالات نشاط اقتصادي قابلة للاستمرار وفرص عمل مستقرة فيها. فاستدّر التفاوت المزدوج بين المدينة والريف، وبين العاصمة ومحيطها، والمناطق الأخرى. وكان ابرز هذه المؤشرات تدهور حصة الزراعة من الناتج المحلي خلال هذه الفترة التي عرفت نموا كبيرا في حصة قطاع الخدمات، ثم نموا صناعيا ملحوظا في النصف الأول من السبعينات. وترافق تدهور الزراعة هذا مع تمركز شديد لمعظم أوجه النشاط الاقتصادي والإداري في بيروت وجبل لبنان، مما شكل عنصر استقطاب لحركة نزوح كثيفة من المناطق إلى العاصمة، حيث تشكلت أحزمة ابؤس في الضواحي الفقيرة، وتكونت بين مجموعات النازحين من الأرياف، وبين الأجراء العاملين في الصناعة المتوسعة وقطاع البناء، والعاملين غير المؤهلين في قطاع الخدمات، والفئات الدنيا من موظفي القطاع العام، الكتلة البشرية لجمهور واسع من الفقراء الفعليين أو المحتملين.

### القسم الثالث الحرب واثارها - محاولات قياس الفقر في التسعينات

#### ٣-١ - مدخل

لا يتسع المجال لاستعراض آثار الحرب الاجتماعية وعلاقتها بالفقر بشكل موسع ومستقل. بل سيتم ذلك من خلال مضمون المحاولات الحديثة لقياس الفقر التي جرت في التسعينات، حيث ان هذه الدراسات كلها، تناولت بهذا القدر أو ذاك، اثر الحرب كآلية للإفقار تركت بصماتها المباشرة على خصائص الفقر والأوضاع الاجتماعية الراهنة.

أما الدراسات الأساسية التي سنستند إليها في هذا التحليل، فهي دراسة الدكتور انطوان حداد، التي سنخصص لها قسما مستقلا، بالإضافة إلى التقرير الوطني إلى قمة كوبنهاغن، وتقارير ملامح التنمية البشرية المستدامة الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ودراسة الدكتورة فهمية شرف الدين واديب نعمة عن إشكاليات الاندماج الاجتماعي في لبنان بعد الحرب الصادرة عن الاسكوا، ودراسة كمال حمدان عن قياس الفقر الريفي المنفذة لصالح الهيئة العليا للإغاثة عام ١٩٩٤/١٩٩٥ ودراسات متفرقة أخرى للباحث نفسه، ودراسة مؤسسة الحريري المنفذة عام ١٩٨٧.

#### ٣-٢ - التفاوت الاجتماعي والاقتصادي عشية الحرب (١٩٧٥)

أشرنا إلى ان فترة الستينات والنصف الأول من السبعينات التي عرفت تحسنا على صعيد عدد من المؤشرات التنموية في المناطق، وبعض التوسع في الطبقة الوسطى، شهدت في الوقت نفسه تراكم عناصر التآزم الاجتماعي.

فقد استمر التفاوت في توزيع الدخل و الثروة عشية اندلاع الحرب عام ١٩٧٥، حيث تشير التقارير إلى كون شريحة السكان المكونة من الـ ٢٠ في المائة الأعلى دخلا تحصل على ٥٥ في المائة من إجمالي الدخل الوطني، في حين ان شريحة السكان الـ ٢٠ في المائة الأقل دخلا تحصل على ٤ في المائة فقط. مما يعنى ان هامش التفاوت بين متوسط الدخل في هاتين الشريحتين كان ١٤ ضعفا.

مؤشر آخر يشير إلى تركيز الثروة قبل الحرب هو ملكية الأصول الإنتاجية، فحسب إحدى دراسات الدكتور كمال حمدان في بداية السبعينات شملت الشركات المساهمة اللبنانية، وتبين ان ثمة ١٣ تجمعا عائليا وتسيطر كليا أو جزئيا على شركات مساهمة في مختلف القطاعات وتشكل حصة هامة من رأسمال الشركات العاملة في كل قطاع، وفق النسب التالية:

□ في الصناعة	٤٧%
□ في المصارف والمل	٣٠%
□ في التأمين	٢٦%
□ في النقل	٢٩%
□ في العقارات	١٤%
□ في التجارة والزراعة والخدمات	٢٤%

وتعطي هذه الأرقام فكرة عن واقع تركيز الثروة والدخل، وبالتالي عن التفاوت في الإمكانات الاقتصادية والأحوال الاجتماعية للبنانيين حتى بداية السبعينات.

ويتقاطع ذلك مع ثنائية بنية المؤسسات الاقتصادية في كل قطاع، بين عدد محدود من المؤسسات الكبيرة المهيمنة، وعدد كبير من المؤسسات الصغيرة. ففي عام ١٩٧١ كانت المؤسسات الصناعية التي تضم أقل من خمسة عمال تشكل ٧٢ في المائة من الكم الإجمالي للمؤسسات، و ٣٠ في المائة من عدد العاملين الإجمالي، و ٧٥ في المائة من قيمة الإنتاج المحلي. أما المؤسسات التي تضم أكثر من ٢٥ عاملاً، فهي كانت تشكل ٢٧ في المائة من المؤسسات، و ٤٥ في المائة من إجمالي العاملين، و ٦٧ في المائة من قيمة الإنتاج المحلي. وهذه البيئة للنشاط الاقتصادي، لها أهمية كبيرة في تصميم السياسات الضريبية، وسياسة العمالة، وفي معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء.

وما تجدر الإشارة إليه، هو أن النصف الأول من السبعينات شهد نمو كبيراً في الحركة النقابية، وفي عدد الإضرابات والتحركات العمالية والشعبية التي طالت قضايا تصحيح الأجور، ومكافحة الغلاء، والاعتراض على قانون الإيجارات، وتطوير التعليم الرسمي والجامعة اللبنانية خصوصاً، والتشريع العمالي، وتنمية الريف وحقوق المزارعين والعمال الزراعيين والصيادين، وتحسين وتوسيع التقديمات الاجتماعية والصحية... الخ. وهذه كلها ردود فعل على الإفقار وتدهور شروط المعيشة.

وفي هذا المناخ الاجتماعي انفجرت الحرب اللبنانية، التي سنتناول بعض آثارها الاجتماعية تباعاً في الفقرات التالية.

### ٣-٣ - الفقر في لبنان من خلال دراسة انطوان حداد

تناول الدكتور حداد في دراسته الفقر في ورقة من أربعة أقسام هي: قياس الفقر، خصائص الفقراء، محددات الفقر، والسياسات المتعلقة بالفقر.

### قياس الفقر

تضمن القسم الأول محاولة لتحديد خط الفقر تستند إلى تقنيات رياضية دمجت بين خط الفقر المحدد حسب اقتراحات الدكتور كمال حمدان بما يقارب الـ ٦٠٠ دولار أميركي في الشهر لأسرة وسطية من خمسة أفراد، وبين دراسة عن توزيع الدخل نفذها رافي سمرجيان، بعد تحديث الأرقام حسب مؤشر التضخم وتطور سعر صرف الليرة.

هذه الطريقة الرياضية أنتجت التقديرات التالية:

- نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المديني المطلق المقدر بـ ٦٠٠ دولار للأسرة الوسطية، بـ ٢٨ في المائة من الأسر اللبنانية؛
- نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المدقع المقدر بحوالي ٣٠٠ دولار أميركي للأسرة لسد حاجاتها الغذائية فقط، بـ ٧٥ في المائة من الأسر اللبنانية؛
- ان الفقر المدقع يتركز في المناطق الريفية، في حين يتركز الفقر المطلق في المناطق المدينية؛
- يتركز الفقر حسب الترتيب التنازلي في الأسر التي يعمل معيها في القطاع الزراعي أولاً، ثم تأتي بعده أسر العاملين في الإدارة العامة، فاسر العاملين في الصناعة، فالخدمات، فالتجارة.

الجدول ٣ - توزيع الأسر وفقاً للدخل الشهري وحسب قطاع عمل رب الأسرة (١٩٩٤)

إجمالي السكان (%)	الخدمات الأخرى (%)	الإدارة العامة (%)	التجارة (%)	الصناعة (%)	الزراعة (%)	الدخل الشهري (%)
٧	١	٥	١	٣	٤٠	أقل من ٢٠٠
٢١	١٥	٢٦	١٢	٢٣	٣٥	٢٠٠-٥٠٠
٣٢	٣٠	٤٨	٣٣	٣٢	١١	٥٠٠-١٠٠٠
١٥	١٨	١٦	١٩	١٥	٤	١٠٠٠-١٥٠٠
٩	١٠	١	١٦	١٤	٢	١٥٠٠-٢٠٠٠
٧	١١	١	١٢	٤	٢	٢٠٠٠-٣٠٠٠
٥	٨	٢	٤	٤	٤	٣٠٠٠-٥٠٠٠
٤	٧	١	٣	٥	٢	أكثر من ٥٠٠٠
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	المجموع

الجدول ٤ - التوزيع النسبي للأسر الفقيرة وفقا لقطاع النشاط الاقتصادي لرب الأسرة (١٩٩٤)

	الزراعة	الصناعة	التجارة	الإدارة العامة	الخدمات الأخرى	المجموع
تحت خط الفقر المدقع	٧١٫٧٪	٩٪	١٨٪	١٢٫٤٪	٤٫٦٪	١٠٠٪
تحت خط الفقر المطلق	٣٤٪	٢١٫١٪	٦٠٪	١٩٫٧٪	١٨٫٧٪	١٠٠٪

لقد أثارت هذه التقديرات سجلات وانتقادات حادة لجهة دقتها وطرق احتسابها. والواقع ان نص الدراسة تضمن إشارات وتبنيها صريحة للتحفظات التي تطال حدود الدراسة، التي نفذت في غياب البيانات الإحصائية التي تسمح بتقدير دقيق لخط الفقر، كما تضمنت شرحا كافيا لمنهجيتها. ولم تطمح الدراسة إلى أكثر من تقديم تصور تقريبي وعام لانتشار الفقر في لبنان.

أما وقد صدرت نتائج عدد من المسوحات، ونتائج أخرى ستصدر قريبا، فان اعتماد مثل هذه الطريقة الآن يصبح غير متناسب مع المستوى الراهن لتوفر البيانات الإحصائية. إلا ان نتائج دراسات أخرى عدة أنت مقاربة مع التقديرات الواردة في دراسة انطوان حداد، وهو ما يشير إلى فعالية المقاربات النوعية في تقديم صورة تقريبية عن الواقع في ظل غياب البيانات التفصيلية. أما أنها أقل دقة، فهذا أمر طبيعي. بدا.

محددات الفقر

وتتناول الدراسة أيضا في القسم المخصص لمحددات الفقر العلاقة بين الفقر والنمو الاقتصادي من ناحية، والفقر والحرب من ناحية ثانية. فإذا كانت الحرب متلازمة مع الإفقار، إلا ان العكس ليس صحيحا، حيث ان لنمو الاقتصادي في زمن السلم يمكن ان يترافق مع توسع في انتشار الفقر، كما تدل على ذلك تجربة لبنان خلال النصف الأول من السبعينات، وسنوات ١٩٩٢-١٩٩٤.

آليات الإفقار خلال الحرب

لقد أدت الحرب إلى تدهور عام ونمو سالب في مختلف القطاعات الاقتصادية. ويقدر ان الناتج المحلي القائم عام ١٩٩٢ بلغ ٤٠ في المائة مما كان عليه عام ١٩٧٤، عشية اندلاعها. كما انه عام ١٩٩٦ كان يقارب حوالي ثلثي المستوى الذي كان عليه قبلها، علما ان عدد سكان لبنان اليوم



يتجاوز ٣١ مليون لبنان مقابل ٢٥ مليون عام ١٩٧٤، مما يشير إلى الخلل الإضافي في الإنتاجية، وفي حصة الفرد من الناتج المحلي القائم.

#### الجدول ٥ - العلاقة بين النمو الاقتصادي والفقر في لبنان

الحقبة الزمنية	تطور ظاهرة الفقر	السمات الاقتصادية والسياسية
١٩٦٠-١٩٧٠	-	نمو بدون تضخم - اثار سلبية (ركود) بعد ١٩٦٧
١٩٧١-١٩٧٤	+١-	نمو مع تضخم، توسع صناعي
١٩٧٥-١٩٨٢	+	تراجع الإنتاج + تضخم + حرب.
١٩٨٣-١٩٩١	++	تراجع كبير في الإنتاج + تضخم شديد + حروب داخلية + اجتياح إسرائيلي + حرب الخليج الأولى والثانية
١٩٩٢-١٩٩٤	+	نمو محدود، تضخم مضبوط.

(-) تقلص ظاهرة الفقر، (+) زيادة الفقر، (+١-) اتجاهات غير أكيدة، وتلازم تحسن مستوى المعيشة مع التضخم، (++) زيادة سريعة في الفقر، الأهمية في هذه الحقبة للإفقار النسبي.

لعب التضخم المنفلت خلال الحرب الدور الأول في تعميق الهوة بين مستوى المداخل واكلاف المعيشة. وكان نتيجة ذلك ان نسبة متزايدة من الأسر اللبنانية لم تعد قادرة على سد حاجاتها الأساسية مما جعلها تحت خط الفقر، أو على تخومه. ومما زاد الأمر سوءاً هو الطابع التراكمي لهذا التفاوت في وقت كانت فيه آليات تصحيح الخلل بين مستويي الدخل والإنفاق خلال سنوات الحرب أما معطلة أو قاصرة عن تعويض الانهيار السريع لسعر صرف الليرة، والتضخم المنفلت الذي فاق متوسطه الـ ١٢٠ في المائة، وفاق الـ ٤٠٠ في المائة خلال عام ١٩٨٧. وهذا ما جعل التضخم ابرز آليات الإفقار في البلاد.

ففي الفترة الممتدة بين عام ١٩٧٤ الذي سبق اندلاع الحرب، وعام ١٩٩٢ غداة توقف الأعمال العسكرية، ارتفع مؤشر الدولار حوالي ٧٣٥ ضعفاً، وارتفع مؤشر الأسعار حوالي ١٤٣٠ ضعفاً، فيما مؤشر الحد الأدنى للأجور أصبح يشكل ٣٠ في المائة مما كان عليه عام ١٩٧٤.

الجدول ٦ - مؤشرات الأسعار، سعر الدولار، والحد الأدنى للأجر بين ١٩٧٤ و ١٩٩٢  
(١٠٠=١٩٧٤)

السنة	مؤشر الأسعار	مؤشر سعر الدولار	مؤشر الحد الأدنى للأجر
١٩٧٤	١٠٠	١٠٠	١٠٠
١٩٧٦	١٢١	١٢٣	٩٣
١٩٨٢	٤٠٩	٢٠٣	٨٢
١٩٨٥	٨٤٠	٧٠٥	٦٤
١٩٨٧	٨٦٥	٩٦٤٥	٢٧
١٩٩٠	٤٨٠٣٣	٣٠١١٨	٢٤
١٩٩٢	١٤٣١٨	٧٣٥١٢	٣٠

#### في السياسات المتصلة بالفقر

اما فيما يتعلق بالسياسات المتصلة بالفقر، تشير الدراسة إلى ثلاثة مكونات لسياسة مكافحة الفقر على النحو التالي:

**المكون الأول،** هو زيادة مداخيل الفقراء، أو زيادة قدراتهم على تنمية مواردهم. وتحت هذا البند تندرج سياسة الأجور وضريبة رفعها بما يتناسب مع ارتفاع اكاليف الحياة، وتخفيض البطالة وزيادة فرص العمل المنتج وما يتفرع عنها من برامج تدريب وتأهيل مهني ورعاية وتشجيع المؤسسات الصغيرة المولد الأساسي لفرص عمل جديدة؛

**المكون الثاني،** وهو يمثل في تخفيض اكاليف الحاجات الأساسية. وتندرج تحت هذا العنوان سياسات الحد من التضخم، وخفض مستوى أسعار السلع وضبط ارتفاعاتها غير المبررة، وتوفير الخدمات الأساسية للفقراء وللعموم مجاناً أو بأسعار متناسبة مع مستوى المداخيل. كما تقع هنا سياسات الرعاية الصحية والإسكان وخفض تكاليف التعليم، والسياسة الضريبية؛

**المكون الثالث،** ويتمثل في تفعيل شبكات الأمان الاجتماعي، وضخ الموارد والمساعدات الفورية والمباشرة، النقدية أو البينية، للفئات المحتاجة، بمعزل عن تعديل المواقع والعلاقات بين مستوى الدخل والإنفاق. ويشمل هذا البند تقديم المساعدات في الحالات الطارئة، أو تخصيص فئة سكانية معينة كالمهجرين، أو المتقاعدين، أو المعاقين، أو صغار المزارعين، أو أصحاب المشروعات الصغيرة...الخ.

وحسب الدراسة، لا يمكن التحدث عن وجود سياسة رسمية لمكافحة الفقر في لبنان بعد توقف الحرب، وعندما تتخذ بعض الإجراءات فإن طابعها هو ضخ المساعدات الفورية، ومعالجة بعض نتائج الفقر وآثاره، دون معالجة أسبابه البنيوية، وآليات الإفقار.

### ٣-٤ - الفقر في التقرير الوطني إلى قمة كوبنهاغن

بعد تحديد الإطار العام لظاهرة الفقر في لبنان، يحدد التقرير الوطني إلى قمة كوبنهاغن الفئات التي تعرضت أكثر من غيرها للإفقار خلال سنوات الحرب. ويتوقف بشكل خاص عند مجتمع الإجراء، والمجتمع الريفي، بالإضافة إلى إشارته إلى فئات خاصة أصابها الحرب مباشرة بالتهجير، أو الإعاقة، أو الترميل،.. الخ.

ويقدر التقرير نسبة الإجراء في لبنان بحوالي ٦٥ في المائة من إجمالي القوى العاملة في البلاد. وهؤلاء تعرضوا لعملية إفقار مباشرة من خلال تقلص أجورهم المباشرة، وتدهور القيمة الفعلية للتقديرات الاجتماعية التي يحصلون عليها.

بالنسبة للأجور، يعتمد التقرير نموذجاً رياضياً يقوم على افتراض تثبيت العناصر المؤثرة في الدخل، ثم دراسة التطور الذي طرأ على القيمة الفعلية للأجر تحت تأثير التضخم وتصحيحات الأجور المقررة قانوناً. ولدى تطبيق هذا النموذج على أربع فئات للأجور، في الفترة الممتدة بين ١٩٨٥ و ١٩٩٢، يتبين أن الأجور المرتفعة، والأجر الوسطي، تدهورت بمستويات أعلى من تدهور الحد الأدنى للأجور. فبين هذين التاريخيين فقد الحد الأدنى للأجور ٣٧٩ في المائة من قيمته، في حين فقد الأجر المتوسط ٨٦٩ في المائة منها. ويعود هذا إلى نمط تصحيح الأجور بنسب متحركة حسب شطر الأجر، بحيث تنخفض نسبة تصحيح الشطور العليا من الأجر. وهذا قلص الهوامش بين الأجور، وتسبب بعملية إفقار أسرع لذوي الأجور المتوسطة والمرتفعة، مع الإشارة إلى أن الحد الأدنى للأجر متدن أصلاً، وغير قابل للاعتصار بسهولة.

أما الوجه الآخر لتدهور الأجر بمعناه الواسع، فيعود إلى انخفاض القيمة الفعلية للتقديرات الاجتماعية، حيث يقدر التقرير أن قيمة التقديرات الصحية تراوحت عام ١٩٩٢ بين ٣٠ في المائة و ٥٠ في المائة من الناتج المحلي القائم، وأن متوسط نصيب الفرد من هذه التقديرات قد انخفض إلى النصف تقريباً مقيماً بالأسعار الثابتة لعام ١٩٧٤. هذا بالإضافة إلى أن تعويضات نهاية الخدمة للمضمونين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، قد انخفضت قيمتها الوسطية من ١٦٦ ألف دولار عام ١٩٨٢، إلى ٤٧ ألف دولار عام ١٩٩١، مع ما لذلك من أثر مباشر على فئة المتقاعدين، والمصروفين من العمل، بما يضاعف آثار الأزمة عليهم.

أما لجهة العاملين في الزراعة، فيشير التقرير إلى أن الدخل الزراعي الصافي لوحدة العمل البشري في المساحات الزراعية التي تقل مساحتها عن ١٠ دونم، لم تتجاوز قيمته عام ١٩٩٣ الحد الأدنى للأجور سوى في ٣ مناطق من أصل ١١ منطقة زراعية في لبنان، وهو يساوي في المتوسط ٨٥ في المائة من الحد الأدنى للأجور. وهذا أيضا يعطي فكرة عن مستوى المداخيل في الأرياف اللبنانية.

في قسم آخر من الفصل الخاص بالفقر، يعرض التقرير لخط الفقر ونسبة الفقراء، وهي النسب نفسها المعروضة في دراسة الدكتور حداد، ثم ينتقل إلى اقتراح عناصر السياسات المطلوبة لمكافحة الفقر في لبنان. ويجمع التقرير في توصياته بين ما يتصل بالسياسات الكلية ولاسيما سياسات الأجور والأسعار، وبين تفعيل الخدمات والرقابة. ومنطق التوصيات ينسجم مع ما سبقت الإشارة إليه لجهة تناول سياسة الحد من الفقر كعنصر ضمن إستراتيجية تنمية شاملة. ويوصي التقرير بما يلي:

- استحداث آليات لحماية الأجر في المدى القصير، وزيادة حصة الأجور من الناتج المحلي؛
- إعادة النظر بالسياسة الضريبية؛
- إعادة تحديد الحد الأدنى للأجور في ضوء دراسة جديدة للسلع المكونة لسلة الحاجات الأساسية؛
- تحديث تشريعات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتحسين تقديماته وتوسيعها لتشمل الفئات المهمشة؛
- حث الحكومة على رسم إستراتيجية للتنمية الزراعية؛
- تطوير آليات حماية المستهلك؛
- إعادة أحياء دور القطاع العام كمنتج للخدمات الصحية، وإعادة بعث التعليم الرسمي؛
- توسيع القاعدة الاجتماعية للمستفيدين من التسليفات المصرفية؛
- إضفاء قيمة على الوظائف الدنيا من أجل توفير فرص عمل جديدة والإحلال التدريجي لليد العاملة اللبنانية محل اليد العاملة غير اللبنانية.

### ٣-٥- آليات إفقار الطبقات الوسطى

في الورقة المعدة لصالح الإسكوا من قبل الدكتورة فهمية شرف الدين واديب نعمه (إشكاليات الاندماج الاجتماعي بعد الحرب في لبنان)، تركيز على بعض الجوانب الإضافية التي تتناول إفقار الطبقات الوسطى، مع عناصر تتصل بالإشارة إلى عدم التوافق بين منطق خطة الإعمار والنهوض الاقتصادي، ومتطلبات التنمية وتقليص التفاوت، أخذًا بعين الاعتبار خصائص المجتمع والاقتصاد اللبناني.

ان خصائص التركيز القطاعي في الاقتصاد لم تتغير في التسعينات عما كانت عليه في السبعينات. فحسب المسح الصناعي المنفذ عام ١٩٩٤، تبين ان المؤسسات التي تستخدم اكثر من ٥٠ عاملاً تمثل ١٨ في المائة فقط من إجمالي عدد المؤسسات، وتبلغ حصتها ٢٦٧ في المائة من إجمالي القوى العاملة في هذا القطاع. في حين ان الغلبة العددية هي للمؤسسات الصغيرة التي يعمل فيها اقل من خمسة عمال والتي تمثل ٦٧٧ في المائة من عدد المؤسسات الإجمالي، في حين ان حصتها من إجمالي القوى العاملة في القطاع تبلغ ٢٧٤ في المائة.

وعلى الرغم من ان غالبية المؤسسات صغيرة الحجم، فان السياسات المتبعة لا تقدم أية حوافز وحمايات فعلية لا من خلال القطاع العام، ولا من خلال إمكانية الإفادة من الودائع المصرفية في المصارف التجارية.

ان تسليفات المصارف تذهب عموماً للقطاعات المحظوظة، فلا تزيد حصة الزراعة عن ١٨ في المائة من إجمالي التسليفات عام ١٩٩٤، وحصة الصناعة عن ٩٥ في المائة، مقابل ٨٨ في المائة لقطاع البناء، و ٥٤٢ في المائة للتجارة. وما تجدر الإشارة إليه هو ان هذا الاتجاه لم يتغير منذ السبعينات، مما يعطي فكرة عن حجم الموارد المتراكمة في بعض القطاعات، وحجم الحرمان المتراكم من الموارد لقطاعات أخرى، بما يعمق التفاوتات التي سبقت الإشارة إليها.

اما توزع التسليفات حسب قيمتها، فالبيانات الصادرة عن مصرف لبنان تكشف عن تركيز كبير للتسليفات التي يستفيد منها عدد محدود من المستفيدين. ففي عام ١٩٩٣، كان ٥٧ في المائة من المستفيدين الصغار يحصلون على ١٨ في المائة من إجمالي التسليفات، في حين ان ٨٠ في المائة من كبار المستفيدين يحصلون على ٣٧٢ في المائة من إجمالي التسليفات من المصارف التجارية.

اما لجهة آليات تدهور الطبقات الوسطى، فتتطرق الدراسة إلى أربع آليات هي: تدهور المداخل بفعل التضخم والدولة؛ إعادة تنظيم المجال السكني (قانون الإيجارات وإعادة إعمار وسط بيروت)؛ بنية قطاع التعليم والتطورات التي لحقت به؛ والتطورات اللاحقة بالقطاع الصحي واكلاف الرعاية الصحية.

ان الإفطار بحكم تدهور المداخل عام كما سبقت الإشارة، كما تم لاحظ ان مستوى الإفطار النسبي اللاحق بالفئات الوسطى اكثر أهمية من الإفطار النسبي الذي تعرضت له الفئات الدنيا. ولم يفلت من هذا المسار إلا شرائح محدودة من الطبقة الوسطى - العليا من غير الإجراء، أو من الذين تمكنوا من التكيف مع الدولة. وتتناول الورقة في هذا الصدد التطورات التي أصابت مصادر الدخل المختلفة، من اجر، وريع عقاري، وأرباح، وأتعاب، التي تشكل الأنواع الأكثر أهمية لمداخل الطبقات الوسطى، والتي تراجعت بالنسبة إلى القسم الأكبر من المنتمين إليها.

اما فيما يتعلق بقانون الاجارات المعمول به بين ١٩٩٢ و ١٩٩٥، لمشروع إعادة اعمار وسط بيروت، فان الدراسة تلفت النظر إلى مضمونها الاجتماعي، واثرها على التكوين الاجتماعي لمدينة بيروت بشكل خاص، وهي مكان التوضع الأساسي للطبقة الوسطى. وتعتبر الدراسة ان الخيار المعتمد في هذا المجال، يكون تيارا نابذا للفئات المتدنية الدخل، والفئات الوسطى التقليدية، من وسط بيروت إلى أطرافها، ومن بيروت إلى الضواحي، مع ما يتسبب به من ضغوط إضافية على مداخيل الأسر لتوفير تكاليف السكن، وبدلات إيجار أماكن العمل.

أخيرا، فان التعليم الرسمي كان الرافعة الاجتماعية الأساسية إلى أدت إلى تبلور طبقات وسطى في عقدي الستينات والسبعينات، وتدهور التعليم الرسمي، بالتراشق مع تدهور سعر صرف الليرة الخارجي الذي يحد من إمكانيات الدراسة في الخارج أمام الفئات الوسطى، يفعل في الاتجاه المعاكس لتوسع هذه الطبقة. كما ان ازدياد اكلاف الرعاية الصحية والاستشفاء، يشكل ضغطا إضافيا، وقيدا على الادخار والتوسع في النشاط الاقتصادي والتقدم الاجتماعي.

تصل الدراسة إلى خلاصة مفادها، ان خيار إعادة الاعمار والنهوض الاقتصادي المتبع، يعمق الخلل في توزيع الموارد، ولا يتناسب مع متطلبات تكافؤ الفرص، وردم الهوة الاجتماعية بين فئات اللبنانيين.

### ٣-٦- خلاصات عامة لمرحلا الحرب

#### الحرب والتفاوت المناطقي

تسببت الحرب بتدهور عام في مؤشرات التنمية في كل لبنان. الا ان آثارها على التفاوت المناطقي كانت متناقضة، بين هجرة وهجرة مضادة، مترافقة مع حركة نزوح قسري تداخلت فيه الأسباب الأمنية والسياسية مع أسباب الاقتصادية. كما نمّت الحرب ميولا نحو إعادة تموضع الأنشطة الاقتصادية جغرافيا حسب معايير سياسية وطائفية، مما قلص من حدة المركزية.

الا ان هذه الصورة لم تلغ واقع انخفاض مؤشرات التنمية في المناطق، وواقع التفاوت المناطقي، كما استطلعت دراسة لمؤسسة الحريري عام ١٩٨٧، ودراسة مؤسسة البحوث والاستشارات لصالح الهيئة العليا للإغاثة عام ١٩٩٥.

دراسة مؤسسة الحريري حاولت تقويم درجة صلاحية مشاريع البنية التحتية الأساسية في مختلف المناطق، وتبين أنها مرفعة عموما، وبالنسبة لأغلب المشاريع. (الصلاحية المرتفعة تعني الحاجة القوية إلى المشروع المين، وهي بهذا المعنى مؤشر على تدهور مستوى البنية التحتية في المنطقة المعنية). وقد أتت صلاحية المشاريع على النحو التالي:

الجدول ٧ - صلاحية المشاريع المختلفة. دراسة الحريري ١٩٨٧

المؤشر القطاعي	صلاحية منخفضة	صلاحية متوسطة	صلاحية مرتفعة
مياه الشفة والري	%٩	%٣٣	%٥٨
طرق زراعية	%٢٠	%٣٩	%٤١
مجاري صحية	%١٩	%٣٨	%٤٣
مرامي نفايات	%٢٠	%٣٦	%٤٤
المشاريع التربوية	%١٥	%٢٨	%٥٧
المشاريع الصحية	%٩	%٣٢	%٥٩
مشاريع الطرق	%١٣	%٣٩	%٤٨
كهرباء وهاتف	%١٧	%١١	%٧٢

أما دراسة مؤسسة البحوث والاستشارات فقد اعتمدت مقارنة مختلفة متناسبة مع هدف الدراسة المتمثل في تحديد خريطة الفقر الريفي في لبنان، من أجل تصميم صندوق التنمية الريفية. وقد تبين استنادا إلى مؤشر مركب من أقساط المدارس الخاصة، ومستوى البنية التحتية، ان حوالي ٧٠ في المائة من المناطق الريفية خارج العاصمة وجبل لبنان، تصنف فقيرة أو فقيرة جدا:

مؤشر الفقر الريفي - ١٩٩٥.	
فقير جدا	%٢٩
فقير	%٤٢
مقبول	%٢٩

يشمل التفاوت المناطقي الأوجه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويتكون نتيجة ذلك نوع من دائرة مغلقة للتخلف في المناطق، اذ ان تخلفها المورث مقارنة بالعاصمة وضواحيها يعتبر عنصرا نابذا للاستثمارات الاقتصادية فيها، فيما يؤدي العزوف عن الاستثمار في المناطق على إعادة إنتاج واقع تخلفها، وتجلياته بما فيه تدني مستوى المداخل، وضيق فرص العمل، والنزوح...الخ. وحتى تاريخه، لم تتبلور معالم خطة واضحة لكسر هذه الحلقة المفرغة، اذ لا تزال الموارد على حالها من التركيز القطاعي الاجتماعي والمناطقي كما أشير إلى ذلك في الفقرات السابقة، والخطوات المنجزة على هذا الصعيد، لا تزال متواضعة.

ففي عام ١٩٩٥، كانت التسليفات لا تزال مركزة جغرافيا بشدة في العاصمة، بما يزيد عن ٨٠ في المائة من إجمالي التسليفات المصرفية، وهو ما يتعارض مع متطلبات الإنماء المتوازن حسب التعبير الرسمي اللبناني.

#### الجدول ٨- التوزيع الجغرافي للتسليفات والسكان

المحافظة	الحصة من التسليفات	الحصة من السكان
بيروت	٨١ر٢٦	١٣ر١
جبل لبنان	١٣ر٨١	٣٦ر٨
الشمال	٣ر١٢	٢١ر٦
الجنوب	٠ر٨٥	١٥ر٧
البقاع	٠ر٨٥	١٢ر٩
غير مقيمين	٠ر١١	-
	١٠٠	١٠٠

ويقترن هذا التمرکز الاقتصادي مع تمرکز في خدمات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي القطاع العام، أيضا بما يفوق تمرکز القوى العاملة، حيث ان نسبة تغطية العاملين في العاصمة ومحيطها بالتأمينات الاجتماعية والصحية، أعلى مما هي عليه في المناطق الأخرى.

#### الجدول ٩- مقارنة التمرکز الجغرافي في الصندوق وتعاونية الموظفين

	تعاونية الموظفين	الضمان الاجتماعي	في المائة من القوى العاملة
بيروت وجبل لبنان	٦٠ر٤%	٩٢%	٥٩%
الشمال	١٥ر٨%	٣%	١٦%
الجنوب	١٤%	٣%	١٣ر٧%
البقاع	١٠ر٢%	٢%	١١ر٣%
مجموع	١٠٠%	١٠٠%	١٠٠%

وتجدر الإشارة هنا إلى ان نسبة التمرکز في خدمات القطاع الحكومي اقل مما هي عليه في القطاع الخاص، بما يشير إلى الدور المخفف للتفاوت الذي يمكن للتدخل الحكومي ان يلعبه.



## القسم الرابع المسوحات الأساسية

### ١-٤ - مدخل

تسببت سنوات الحرب في انقطاع لبنان عن التأثيرات المباشرة لسياسات التكيف الهيكلي التي عمتها المؤسسات الدولية في الثمانينات على معظم بلدان العالم الثالث. كما ان الأعمال العسكرية فرضت على المجتمع والدولة التكيف مع الضرورات الطارئة حيث تراجع دور القطاع الحكومي إلى حد الغياب الكامل أحياناً، ونما في المقابل دور القطاع غير الحكومي في مجال الإغاثة وأعمال الطوارئ وتقديم الخدمات الصحية والمساعدات المباشرة (العينية والنقدية)، كما قامت الأطر العائلية والمؤسسات والبنى الطائفية بدور مكمل في مجال التكافل الاجتماعي وحل المشكلات الطارئة، ولا سيما الخدمات التعليمية واستقبال النازحين والمهجرين. أضف إلى ذلك ما أنشأته القوى السياسية والمليشيات من مؤسسات وقنوات لتحويل المساعدات بأشكالها المختلفة (تحويلات نقدية، مساعدات لأسر الشهداء، منح تعليم، مساعدات لمتضرري القصف والأعمال العسكرية..). ونستطيع القول ان زمن الحرب قد أوجد آلياته الخاصة للتكيف مع الاحتياجات المتنامية.

في المقابل، لم تكن الحكومة غير معنية بل هي رغم ضعف السلطة المركزية وأجهزتها، استمرت في تمويل معيشة عائلات عشرات الوف الموظفين الذين لم تتوقف رواتبهم وتعويضاتهم رغم تآكل قيمتها بسبب التضخم المنفلت. كما كيفت وزارات الخدمات نمط تدخلها بما يستجيب لمتطلبات الحرب، ولا سيما وزارة الصحة، ووزارة الشؤون الاجتماعية. وقد غلب على تدخلهما أيضاً طابع الإغاثة وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية أو دعمها، من خلال برامجها الخاصة، أو من خلال الجهد المنسق في إطار الهيئة العليا للإغاثة.

من جهة أخرى، اسهم تراجع دور الدولة بشكل غير مباشر في تقليص أنفاق الأسر بسبب توقف جباية الضرائب والرسوم، وعدم تسديد فواتير الخدمات العامة (كهرباء وهاتف ومياه). وتجدر الإشارة هنا إلى ان هذا الجانب من الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لحياة الأسر اللبنانية في فترة الحرب، لم يدرس بالقدر الذي يستحق أسوة بالجوانب السياسية والأمنية الأخرى.

مع نهاية الأعمال العسكرية بدأت عملية "إعادة الإعمار والنهوض الاقتصادي"، وهي عملية اعمارية وسياسية ومؤسسية وتشريعية في آن. وبات على لبنان وهو ينخرط في إعادة بناء الدولة والمجتمع، ان يتكيف مع التحولات التي طرأت على الاقتصاد الدولي خلال الثمانينات، وان يستجيب للمواصفات المعتمدة دولياً من قبل المانحين ومؤسسات بريتون وودز من اجل الحصول على المساعدات المطلوبة لإعادة الإعمار، ولأجل توفير بيئة اقتصادية وتشريعية ملائمة للاستثمارات العالمية - الإقليمية. على هذا الأساس اعتمد لبنان سياسة للتنشيط الاقتصادي متوافقة مع الشروط

الدولية من اجل تأمين الاستقرار المالي والنقدي، والسيطرة على عجز الموازنة من خلال عصر النفقات غير المجدية وزيادة الديانة. اما الاستثمارات المنتجة فقد تركت للقطاع الخاص ويتم تمويلها من مصادر متعددة أبرزها الاقتراض الداخلي والخارجي، بالإضافة إلى توظيفات الأفراد. وتم وضع خطط الإعمار الاستراتيجية على هذا الأساس ( الخطة ٢٠٠٠ للإنماء والإعمار )، وكذلك أعيد تخصيص موارد الموازنة العامة تحقيقاً للهدف نفسه. وقد أعطت الحكومة الأولوية لدفع عملية النمو وزيادة الناتج المحلي القام، واعتبرت ذلك المدخل الذي لا غنى عنه لحل المشكلات الاجتماعية التي تأتي كنتيجة تلقائية إلى د. ما لنجاح سياسية التثبيت وتحفيز النمو الاقتصادي.

إلا ان وضع سياسات اجتماعية فعالة لا بد ان يستند إلى معرفة موضوعية ودقيقة بالواقع، ولهذه الغاية، نفذت خلال السنوات الأخيرة عدة مسوحات ذات طابع وطني، وذات صلة بالأوضاع الاجتماعية، وبعضها الآخر لا يزال قيد التنفيذ. ابرز هذا المسوحات المنجزة، هو مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن الذي نفذته وزارة الشؤون الاجتماعية، وهو المسح السكاني الأوسع منذ تعداد السكان عام ١٩٣٢. كما تضمن المسح الوطني لصحة الأم والطفل، بيانات إضافية وتفصيلية عن صحة الأم والطفل، وهما عدان غير مشمولين في المسح الأول، في حين يغطي مسح القوى العاملة المنفذ لصالح المؤسسة الوطنية للاستخدام، الجوانب التي يشير إليها موضوعه. والدراستان الأخيرتان استفادتتا من الإطار الإحصائي لمسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن. وفي الفقرات التالية، عرض لبعض نتائج هذه المسوحات، ولا سيما في ما يتصل بموضوع الفقر وأحوال المعيشة.

#### ٢-٤ - مسح المعطيات الإحصائية للسكان والمساكن

قدر مسح المعطيات عدد السكان المقيمين في لبنان بـ ٣١١١٨٢٨ نسمة، موزعين على ٦٦٨٩٠٦ أسر معيشية. ويتوزع هؤلاء على المحافظات بشكل غير متوازن، اذ ان التركيز السكاني الأساسي هو في العاصمة وجبل لبنان (ضمننا بالدرجة الأولى ضواحي العاصمة، أو منطقة بيروت الكبرى).

#### الجدول ١٠- توزع الأسر والسكان المقيمين حسب المحافظات (عدد ونسب %)

	الأسر		الأفراد	
	عدد	%	عدد	%
بيروت	٩٩١٢٣	١٤.٨	٤٠٧٤٠٣	١٣.١
جبل لبنان	٢٦١٥١٨	٣٩.١	١١٤٥٤٥٨	٣٦.٨
الشمال	١٢٦٨٠٥	١٩.٠	٦٧٠٦٠٩	٢١.٦
الجنوب	٥٧٩٩٢	٨.٧	٢٨٣٠٥٦	٩.١
البقاع	٧٩١٩٥	١١.٨	٣٩٩٨٩٠	١٢.٩
النبطية	٤٤٢٤٤	٦.٦	٢٠٥٤١٢	٦.٦
لبنان	٦٦٨٩٠٦	١٠٠	٣١١١٨٢٨	١٠٠

وتتضمن أسئلة الاستمارة المستخدمة، عددا كبيرا من المعلومات المتصلة بأحوال المعيشة، من خصائص المسكن والخدمات العامة، إلى الخصائص الديمغرافية على اختلافها، وصولا إلى العلاقة بقوة العمل والمهن، والمستوى التعليمي والهجرة، والوفيات... الخ. ويسمح اتساع العينة (حوالي ٦٤٥٠٠ أسرة، و ٣٢٨٠٠٠ فرد)، وشمولها كل المناطق اللبنانية، إمكانية تحليل هذا البيانات حتى مستوى القضاء، بما يسمح بإجراء التحليلات والمقارنات بمستوى من التفصيل والدقة كاف لوضع السياسات وبرامج التدخل، مع اعتبار ان القضاء هو الوحدة الأساسية.

وبشكل عام، يتيح هذا المسح، دراسة خصائص الأقضية بالنسبة لمؤشرات عدة. وقد تبين ان المحافظات والأقضية الأكثر حرمانا تشترك في عدد من الخصائص الملازمة لظاهرة الفقر كما هو متعارف عليه دوليا.

فلجهة مؤشرات التعليم، تتميز هذه الأقضية بمعدلات امية مرتفعة مقارنة بالمتوسط الوطني، وبالقضاء الأقل حرمانا. ونسبة الأمية الأعلى تسجل في قضاء عكار وتصل إلى ٣٠,٤٧ في المائة مقارنة بـ ١٣,٦ في المائة على المستوى الوطني، و ٧,٨٥ في المائة في كسروان. كما تتميز بانخفاض معدل الالتحاق المدرسي للأطفال في الفئة العمرية ٦-١٢ سنة - المرحلة الابتدائية- (٨٣,٥٠ في المائة في عكار، مقابل ٩٠,١٣ في المائة في كسروان، و ٨٨,٩٢ في المائة كمتوسط وطني).

#### الجدول ١١ - معدل الأمية للذكور والإناث حسب المحافظات

الإناث	الذكور	
١٢,٢٢%	٦,١٥%	بيروت
١٣,٥٠%	٦,٣٨%	جبل لبنان
٢٤,٢٥%	١٥,٥٩%	الشمال
١٨,٢٧%	٩,٧٧%	الجنوب
٢٢,٥٧%	٩,٨٤%	البقاع
٢٥,١٤%	١٠,٧٦%	النبطية
١٧,٨٢%	٩,٢٦%	لبنان

أما لجهة بعض خصائص المسكن والاسرة، فهي تتميز بارتفاع متوسط حجم الأسرة (٥,٩٥ أفراد للأسرة الواحدة في عكار، مقابل ٣,٩٦ في كسروان، و ٤,٦٥ المتوسط الوطني). أما متوسط عدد الأفراد في الغرفة فيسجل أعلى رقم في قضاء الهرمل وهو ١,٧٩ فرد في الغرفة الواحدة، مقابل متوسط وطني يبلغ ١,٢٦، ومتوسط عدد أفراد في الغرفة الواحدة في كسروان قدره

٢٠٩٠. أضف إلى ذلك ان الأفضية الأكثر حرمانا تتميز بمعدل إعالة عمرية مرتفع (معدل الإعالة العمرية هو النسبة المئوية للسكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤-٠ سنة، و ٦٥ سنة وما فوق، بالنسبة إلى مجموع السكان في سن العمل ١٥-٦٤ سنة). ويشير المعدل المرتفع للإعالة العمرية إلى إلقاء أعباء إضافية على السكان لناشطين اقتصاديا في إعالة أفراد أكثر من المتوسط الوطني. ويبلغ معدل الإعالة العمرية أقصاه في عكار، فيصل إلى ٨٦ر٦٢ في المائة، مقابل ٤٣ر٦٦ في المائة في كسروان، و ٥٦ر٧٥ في المائة ك معدل وطني.

الجدول ١٢- خصائص القضية الأكثر حرمانا بالمقارنة مع الأفضية الأقل حرمانا، والمتوسط الوطني. مؤشرات مختارة

القضاء	متوسط حجم الأسرة	متوسط عدد الأفراد في الغرفة	الالتحاق المدرسي ١٢-٦ سنة	معدل الأمية (١٠ سنوات وما فوق)	معدل الإعالة العمرية
عكار	٥ر٩٥	١ر٤٢	٨٣ر٥٠	٣٠ر٤٧	٨٦ر٦٢
المنيه	٥ر٦٩	١ر٥٠	٨٥ر٠٠	٢٤ر٨٠	٧٠ر٥١
مرجعيون	٤ر٥٠	١ر٢٨	٩٠ر٠٨	٢٣ر٥٩	٦٧ر٤٩
الهرمل	٥ر٧٧	١ر٧٩	٨٦ر٧٢	٢٣ر١٦	٦٨ر٨٠
بنت جبيل	٤ر٨٤	١ر٣٠	٩١ر٣٦	١٩ر٦٣	٧١ر٢٩
بعلبك	٥ر٢٦	١ر٥٢	٩٠ر٧٢	١٨ر٣٢	٦٨ر٨٦
صور	٥ر٠٧	١ر٣٧	٨٩ر٢٤	١٦ر٥٩	٦٧ر١٢
كسروان	٣ر٩٦	٠ر٩٠	٩٠ر١٣	٧ر٨٥	٤٣ر٦٦
لبنان	٤ر٦٥	١ر٢٦	٨٨ر٩٢	١٣ر٦	٥٦ر٧٥

الجدول ١٣- التكوين الجنسي والعمر للسكان حسب الأفضية بالترتيب التنازلي حسب معدل الإعالة العمرية

القضاء	في المائة للذكور بالنسبة للإناث	العمر ١٤-٠ (%)	العمر ١٥-٦٤ (%)	العمر ٦٥ وما فوق (%)	معدل الإعالة العمرية
عكار	١٠٠ر٠٩	٤١ر٠٥	٥٣ر٥٨	٥٣ر٧	٨٦ر٦٢
بنت جبيل	٩٢ر٦٠	٣٣ر٧٣	٥٨ر٣٨	٧ر٨٩	٧١ر٢٩
المنيه	١٠٥ر٠٤	٣٦ر٨٣	٥٨ر٦٠	٤ر٥٠	٧٠ر٥١
بعلبك	١٠٢ر٠٠	٣٤ر٦٥	٥٩ر٢٢	٦ر١٣	٦٨ر٨٦

الجدول ١٣ (تابع)

القضاء	في المائة للذكور بالنسبة للإناث	العمر ٠-١٤ (%)	العمر ١٥-٦٤ (%)	العمر ٦٥ وما فوق (%)	معدل الإعاقة العمرية
الهرمل	٩٧ر٦٧	٣٥ر٦٤	٥٩ر٢٣	٥ر١٠	٦٨ر٨٠
النبطية	٩٥ر٧١	٣٤ر٧٠	٥٩ر٣٩	٥ر٩٠	٦٨ر٣٦
مرجعيون	٩٠ر٨٦	٢٩ر٤٩	٥٩ر٧١	١٠ر٨١	٦٧ر٤٩
صور	٩٧ر٩٣	٣٥ر٣٩	٥٩ر٨٣	٤ر٧٧	٦٧ر١٢
البقاع الغربي	١٠٢ر٦٦	٣٢ر٩٧	٦٠ر١٦	٦ر٨٧	٦٦ر٢٢
راشيا	١٠٠ر٥١	٣٣ر٠٨	٦٠ر٢٢	٦ر٧٠	٦٦ر٠٥
طرابلس	٩٧ر٢٤	٣٤ر٠٧	٦١ر٢٨	٤ر٦١	٦٣ر١٢
صيدا	٩٦ر٧٥	٣٣ر١١	٦١ر٨٧	٥ر٠١	٦١ر٦١
عاليه	٩٨ر٦٠	٣٠ر٠٧	٦٣ر٥٣	٦ر٣٦	٥٧ر٣٥
زغرتا	٩٢ر٣٩	٢٨ر٣١	٦٣ر٥٦	٨ر١٠	٥٧ر٢٩
البترون	٩٥ر٠٩	٢٥ر٢٣	٦٣ر٧٢	١١ر٠٥	٥٦ر٩٣
زحلة	١٠٢ر٤١	٢٩ر٤٨	٦٤ر٠٤	٦ر٤٥	٥٦ر١١
بعبدا	٩٨ر٦٣	٢٩ر٥٨	٦٤ر٧٨	٥ر٥٥	٥٤ر٢٣
الكوره	٩٩ر١١	٢٥ر٠٤	٦٤ر٨٦	١٠ر٠١	٥٤ر٠٤
حاصبيا	٩٨ر٧٧	٢٥ر٦٢	٦٥ر٠٧	٩ر٢٦	٥٣ر٦٠
الشوف	١٠٢ر٠٩	٢٧ر٣٨	٦٥ر٢٦	٧ر٣٥	٥٣ر٢٠
جزين	٩٦ر٢٤	١٩ر٤٧	٦٥ر٢٩	١٥ر٢٣	٥٣ر١٤
بشري	١٠١ر٥٧	٢٣ر١٩	٦٥ر٣٣	١١ر٤١	٥٢ر٩٧
جبيل	٩٩ر٦١	٢٤ر٧٥	٦٦ر٦٢	٨ر٦٠	٥٠ر٠٦
بيروت	٩٤ر٥٨	٢١ر٩١	٦٩ر٠١	٨ر٩٦	٤٤ر٧٣
كسروان	١٠٢ر٨٩	٢٢ر٥٢	٦٩ر٥٩	٧ر٨٧	٤٣ر٦٦
المتن	٩٧ر٧١	٢٢ر١٩	٦٩ر٦٦	٨ر٠٧	٤٣ر٤٤
لبنان	٩٨ر٣٢	٢٩ر٣٣	٦٣ر٧٦	٦ر٨٥	٥٦ر٧٥

الجدول ١٤ - بعض خصائص الأقضية (الترتيب التنازلي حسب معدل الأمية)

القضاء	متوسط حجم الأسرة	متوسط عدد الأفراد في الغرفة	الالتحاق المدرسي ٦-١٢ سنة	معدل الأمية (١٠ سنوات وما فوق)
عكار	٥٩٥	١٤٢	٨٣٥٠	٣٠٤٧
المنيه	٥٦٩	١٥٠	٨٥٠٠	٢٤٨٠
مرجعيون	٤٥٠	١٢٨	٩٠٠٨	٢٣٥٩
الهرمل	٥٧٠	١٧٩	٨٦٧٢	٢٣١٦
بنت جبيل	٤٨٤	١٣٠	٩١٣٦	١٩٦٣
بعلبك	٥٢٦	١٥٢	٩٠٧٢	١٨٣٢
صور	٥٠٧	١٣٧	٨٩٢٤	١٦٥٩
البقاع الغربي	٤٩٧	١٠٧	٨٩٢٣	١٦٤٥
حاصبيا	٤٢٧	١٢٧	٨٨٤٩	١٦١٧
بشري	٤٦٦	١١٩	٩٢١٥	١٥٦٧
النبطية	٤٦٨	١٣٣	٨٨٤٠	١٥٤٧
البترون	٤٥٩	١١٠	٩٣٤٣	١٥١٩
زغرتا	٤٥٦	١٠٤	٨٦٨٥	١٤٥٢
طرابلس	٥٢١	١٣٣	٨٦١٧	١٤٤٤
جزين	٣٤٩	١٠٠	٩٠٧٨	١٤٢٠
راشيا	٤٩٧	١١٩	٨٩٦٩	١٣٨٧
زحلة	٤٦٧	١٢٦	٨٨٨٨	١١٨٤
صيدا	٤٩٢	١٢٥	٩٠١٣	١١٧٧
الشوف	٤٦١	١٢٤	٩١١٠	١١٦٥
جبيل	٤٧٠	١١٣	٨٨٧٨	١١٥٥
بعبدا	٤٦٨	١٣٢	٨٨٧٢	١١١٤
المتن	٤١٦	١٢١	٩٢٣٥	٩٣٩
بيروت	٤١١	١٠٩	٩٠٥٦	٩٣١
الكوره	٤٣٧	٠٩٩	٩٢١٤	٨٦٧
كسروان	٣٩٦	٠٩٠	٩٠١٣	٧٨٥
عاليه	٤٣٢	١٠٨	٨٩٧٠	٧٧٢
لبنان	٤٦٥	١٢٦	٨٨٩٢	١٣٦٢

#### ٤-٣- مؤشر وفيات الأطفال من خلال مسح صحة الأم والطفل

تظهر التفاوتات المنطقية والاجتماعية نفسها من خلال المؤشرات الصحية التي تناولها المسح الوطني لصحة الأم والطفل، والذي يشير بوضوح إلى ترابط مؤشرات الحرمان مع انخفاض المؤشرات الصحية.

فعلى الصعيد المنطقي، يتبين ان معدل وفيات الأطفال في المناطق الطرفية الأكثر حرمانا يفوق معدل الوفيات في المناطق الأقل حرمانا بثلاثة أو أربعة أضعاف، فيبلغ أعلى مستوى في الشمال وهو ٥١ر٥ بالآلف وأدنى مستوى في بيروت وهو ١٥ر٩ بالآلف:

الجدول ١٥- وفيات الأطفال حسب المناطق

وفيات الأطفال دون الخمس سنوات (بالآلف)	
١٥ر٩	بيروت
٢٢ر٤	جبل لبنان
٥١ر٥	الشمال
٣٥ر٩	الجنوب
٣٥ر٢	البقاع
٣٢	كل لبنان

وكذلك الأمر فيما يتعلق بتفاوت معدل وفيات الأطفال حسب المستوى التعليمي للام، الذي يعتبر بدوره مؤشرا على الحرمان الاجتماعي عموما، وعلى أحوال معيشة الأسرة. وهنا أيضا، التفاوت بين معدل وفيات الأطفال للأمهات الأميات يبلغ ٥٤ر٥ بالآلف، اي حوالي أربعة أضعاف معدل وفيات الأطفال للأمهات ذوات المستوى التعليمي الثانوي وما فوق البالغ ١٤ر٨ بالآلف:

الجدول ١٦- وفيات الأطفال حسب المستوى التعليمي للام

وفيات الأطفال دون السنة (بالآلف)	المستوى التعليمي للام
٥٤ر٥	أمية
٥١ر١	تقرأ وتكتب
٢٩ر٦	ابتدائي
٣٠ر٥	متوسط
١٤ر٨	ثانوي وما فوق
٢٧ر٨	المتوسط الوطني

#### ٤-٤- الأجر الوسطي وتراتب المهن حسب دراسة القوى العاملة

تشير المعطيات المستقاة من نتائج دراسة القوى العاملة، بدورها إلى وجود نسبة هامة من الإجراء من ذوي الأجور المتدنية قياساً إلى اكلاف المعيشة، كما تشير إلى تراتبية هذه الأجور حسب المهن والاختصاصات، متوافقة مع التراتب المتبع في إعداد دليل أحوال المعيشة، وإلى ترابط شديد بين مستوى التعليم والأجر.

وحسب نتائج الدراسة لمشار إليها، فإن المعدل الوسطي للأجر الأساسي للعاملين هو ٥٦١ ألف ليرة لبنانية. ويبلغ متوسط قيمة التعويضات الممنوحة إلى العاملين حوالي ١٨٧ في المائة من الأجر الأساسي، أي أن متوسط لأجر مع التعويضات يكون حوالي ٦٦٦ ألف ليرة لبنانية.

ويتراوح الأجر الأساسي ارتباطاً بعوامل الجنس، والمهنة، والعمر، والمستوى التعليمي، والأقدمية على النحو التالي:

حسب الجنس:	ذكر	أنثى	% للأنثى / الذكر
الأجر الوسطي (ألف ل.ل.)	٦٠٦	٤٧٧	٧٨,٨%
حسب المهنة:	عامل غير ماهر	كادر عال	%
الأجر الوسطي	٤١٤	١١٣٤	٣٦,٥%
حسب العمر:	عشرين سنة	٥٠-٥٥ سنة	%
الأجر الوسطي	٣٨٤	٦٨٢	٥٦,٣%
حسب المستوى التعليمي:	أمي	جامعي	%
الأجر الوسطي	٣٩٦	٧٩١	٥٠,١%
حسب الأقدمية:	وافد حديثاً	٣٠-٣٥ سنة عمل	%
الأجر الوسطي	٣٧٣	٧٢٩	٥١,٢%

وتظهر هذه البيانات ارتباطاً شديداً بين مستوى التعليم والأجر، وبين العمر والأجر، بما يتوافق مع نتائج دراسات أخرى.

أما لجهة توزيع العاملين حسب فئات الأجر، فقد تبين أن ١٩٤ في المائة من العاملين يتقاضون أجراً أساسياً لا يتجاوز الحد الأدنى للأجور (٣٠٠ ألف ليرة لبنانية)، وحوالي ٦٩٤ في



المائة منهم تقل أجورهم عن ضعفي الحد الأدنى. (على سبيل المقارنة فقط، نذكر ان التقديرات المعتدلة لخط الفقر عام ١٩٩٤ لأسرة مدينية من خمسة أشخاص عام ١٩٩٤، هي حوالي ٦٠٠ دولار أميركي).

- توزيع العاملين حسب فئات الدخل (الأجر الأساسي، ١٠٠٠ ليرة لبنانية):

غير محدد	١١ر٣%
اقل من ٣٠٠	١٩ر٤%
٣٠٠ إلى ٦٠٠	٤٤ر٦%
٦٠٠ إلى مليون	١٧ر٨%
مليون إلى مليونان	٥ر٨%
اكثر من ٢ مليون	١ر١%
مجموع	١٠٠ر٠%

اما الترابط بين المهنة والأجر والقيمة الاجتماعية، فتبدو أيضا واضحة من خلال هذا الجدول التفصيلي، الذي يرتبالمهن تنازليا حسب متوسط الأجر الخاص بكل مهنة. وهو كما سبقت الإشارة، متوافق بشكل عام مع الترتيب المعتمد في دراسة خارطة أحوال المعيشة.

الجدول ١٧- المهن التفصيلية ومتوسط الأجر الخاص بها، بالترتيب التنازلي

المهنة	متوسط الأجر
١١-١٢- مدراء وكوادر عليا	١١٣٤
٢١- الأخصائيون في مجال العلوم	٨٤٢
٢٤- عاملون في مجال العلوم و الفنون	٨١٧
١٣- مدراء في المؤسسات الصغيرة	٧٤٢
٢٢- الأخصائيون في مجال الصحة	٧٠٩
٣١- مهن وسطي في المجالات التقنية	٧٠٩
٣٤- مهن مساعدة أخرى	٦٤٤
٤٢- مستخدمون، غير ذلك	٥٩٨
٧٢- إنشاءات معدنية وتصليح أجهزة	٥٤٢
٤١- المستخدمون في المكاتب	٥٣٧
٢٣- الأخصائيون في مجال التعليم	٥٢٨
٥١- عاملون في الخدمات الشخصية	٥١٥
٦١-٦٢- مزارعون وعمال مهرة في الزراعة	٥٠٣

الجدول ١٧ (تابع)

المهنة	متوسط الأجر
٥٢- الباعة ومروجو السلع	٤٩٨
٨١- عاملون في تشغيل آلات صناعية	٤٩٨
٧١- عمال البناء والكسارات	٤٨٠
٨٣- سائقو الآليات والرافعات	٤٨٠
٣٢- مهن وسطي في مجالات الصحة	٤٦٩
٧٣- مهن فنية ويدوية وطبابة	٤٦٣
٧٤- مهن غير ذلك ذات طابع حرفي	٤٦٠
٨٢- عاملون في تشغيل الآلات الثابتة	٤٢٣
٩٢-٩٣- عمال غير مهرة	٤٢٢
٩١- عاملون غير مهرة في الخدمات	٤١٤
٣٣- مهن وسطي في مجال التعليم	٣٨٤

ان هذه المعطيات اله جمعة من المسوحات الشاملة، تتوافق في استنتاجاتها العامة مع الدراسات العديدة التي نفذتها. نهات دولية وخاصة، استنادا إلى دراسات العينة، أو دراسات مكتبية واسقاطات حسابية. مما يدفع لاعتقاد بان استخلاصاتها العامة قريبة من الواقع.

وفي هذا السياق، فإن دراسة خارطة أحوال المعيشة في لبنان، من شأنها ان تقدم صورة أكثر دقة عن واقع أحوال المعيشة، بما يسمح بتصويب أو تدقيق بعض هذه الاستخلاصات، وربطها فيما بينها، كونها الدراسة الأولى التي تجمع المؤشرات المختلفة للأسرة الواحدة ضمن دليل واحد.

## القسم الخامس استنتاجات ختامية

### ١-٥ - في بعض مظهرات الفقر في لبنان

للفقر في لبنان ملامحه الخاصة المميزة لبلد صغير، عاش عقوداً من النمو المعقول قبل الحرب مكنته من مراكمة احتياطي اجتماعي وفردى من الموارد داخل لبنان وخارجه، ثم عاش عقداً ونصف من الحرب استنزفت قسماً هاماً من هذه الموارد المحلية خصوصاً، وهو يتبع اليوم خيار نمو محدداً تحت عنوان إعادة الإعمار والإنماء بكل مفاعيله الاقتصادية والاجتماعية.

كما ان ملامح الفقر هذه تتأثر مباشرة بالخصائص التي سبقت الإشارة إليها، ولا سيما بغلبة قطاع الخدمات على ميادين النشاط الاقتصادي الأخرى، وبأنماط الثقافية السائدة، والنزعة الاستهلاكية الواسعة الانتشار بين اللبنانيين، وكثافة التأثير - قبولاً أو رفضاً - بأنماط الحياة الغربية، التي تولد أنماطاً من السلوك والتصورات عن ما هو مقبول اجتماعياً تترك تأثيراً مباشراً على مظهرات الفقر، وتحديد الاحتياجات الأساسية، وعتبات الحرمان.

إن ظاهرات الجوع والتشرد والفقر الريفي المدقع، المميزة للبلدان الآسيوية والأفريقية، ليست هي الأساسية في لبنان. فلا مساحة البلاد، ولا عدد السكان، ولا متوسط حصة الفرد من الناتج المحلي القائم، ولا مستوى التمدين وانتشار التعليم... الخ، تسمح بمثل هذه المقارنة.

ان الفقر عندنا يتميز بالخصائص التالية:

١- بقصور مداخل الأسر عن سد حاجاتها الأساسية من غذاء وسكن وملابس وصحة وتعليم ونقل؛

٢- بالأهمية المتزايدة التي تحتلها ظاهرة الإفقار النسبي للفئات الاجتماعية، أي اتساع الهوة في المداخل بين الفئات الاجتماعية، وتدهور أوضاع الطبقة الوسطى وما يشكله ذلك من فقدان لقاعدة الاستقرار الاجتماعي والقيمي والثقافي في البلاد؛

٣- بتوزع الفقر جغرافياً تحت عنوان التفاوت المناطقي، أو المناطق المحرومة، بحيث يصح الحديث عن مناطق فقيرة ريفية ومدينية. ومؤشرات الفقر هنا متصلة بنوعية الحياة في هذه المناطق والأحياء، بما فيها عدم صلاحية المرافق والخدمات العامة، والبيئة غير الصحية والسكن المزدحم، والنسبة المرتفعة من الأسر المحرومة التي تقيم فيها... الخ؛

٤- بوجود فئات اجتماعية اقل دخلا من الفئات الأخرى، بما فيها التفاوتات بين العاملين في مختلف القطاعات الاقتصادية. من الملاحظ في لبنان ان فئتي المزارعين والإجراء اقل دخلا من الفئات الأخرى، نظرا لان دخلهم محدود وقد تأكل بسبب التضخم؛

٥- تتميز ظاهرة الفقر في لبنان أيضا بوجود تلازم واضح بين الفقر وبين نوعية التعليم ومستواه، وبين المؤشرات الصدية الأساسية. وفيما يتعلق بالتعليم، فعلى الرغم من ان معدل الالتحاق المدرسي مرتفع، الا ان ثمة ما يمكن اعتباره نظام ازدواجية التعليم، حيث هناك تعليم غني للأغنياء، وتعليم فقير للفقراء. وهذا يجعل من نوعية التعليم ومستواه، أحد مؤشرات الفقر الأساسية؛

٦- يشكو لبنان من تراجع قيمة وفعالية التقديرات الاجتماعية، ومن ضعف أو غياب شبكات الأمان الفعلية التي تسمح بتوفير الخدمات الفورية للفئات المعرضة. وهذا يعني ان المسنين، والعاطلين عن العمل، والأسر التي فقدت معيّلها، والمعاقين... الخ، هم اكثر عرضة للفقر بأشكاله الأكثر شدة، دون ان يتمتعوا بحماية كافية، أو بأية حماية على الإطلاق أحيانا؛

٧- ان هياكل واليات مشاركة واتخاذ القرار في لبنان، على المستويات السياسية والاقتصادية الاجتماعية، تهمش لفقراء. كما ان الأطر الذاتية لانتظام الفقراء للدفاع عن مصالحهم محاصرة ومقيدة، وتشكو من ضعف داخلي، ولا سيما النقابات العمالية التي لا يسمح لها بالمشاركة في إدارة العملية الإنتاجية على مستوى المنشآت الاقتصادية، ولا على مستوى السياسات الاجتماعية الوطنية. والأمر نفسه ينطبق على الصعيد الجغرافي حيث ان غياب البلديات والمجالس المحلية المنتخبة يحرم الفقراء من أشكال المشاركة في الحياة العامة.

في ضوء هذه الخصائص، يفترض تخصيص حيز أكثر أهمية لدراسة الفقر النسبي، وآليات الإفقار، بالإضافة إلى قياس الفقر المطلق وفق منهجي خط الفقر والحاجات الأساسية غير المشبعة. وفي الحالة اللبنانية الخاصة، يتمدّد ذلك بشكل خاص في إشكاليات توزيع الثروة والدخل على مختلف الفئات السكانية، وفي مسألة التفاوت المناطقي وتعقيداتها، ومسألة ذوبان الطبقة الوسطى التقليدية.

#### ٥-٢- في السياسات

إذا صح تشخيص مشكلة الفقر في لبنان، بأنها بالدرجة الأولى مشكلة إفقار، وقصور في المداخل، أكثر من كونها مشكلة فقر مدقع وتمظهراته المتطرفة، فهذا يعني انه ظاهرة اجتماعية واسعة الانتشار. وفي مثل هذه الحالة، فان الأولوية تكون للسياسات الوطنية الشاملة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم لارامج والمشاريع المحلية والقطاعية المتخصصة التي تستهدف الحالات الأكثر حدة.

ان خلاصة كل الفكر التنموي المعاصر، وخلاصة تجارب عدد كبير من البلدان، بما فيها تجربة لبنان، لا تترك مجالاً للشك في ان خلق بيئة اقتصادية واجتماعية وسياسية مساعدة للتنمية ومكافحة الفقر، هي الشرط الضروري لأي فعالية تتجاوز تقديم المهدئات. ان كل المشاريع والبرامج الجزئية، مهما بدت جذابة، ومهما بدا انها تقدم حلاً فردياً واقعياً، تبقى محدودة الأثر، ان لم نقل مجرد لحظة عابرة غير مستدامة، ما لم تتوفر هذه البيئة المناسبة.

من جهة أخرى، ان آليات توليد الفقر تتجدد من خلال إعادة إنتاج النمط نفسه من توزيع ملكية عوامل الإنتاج، والهوة الكبيرة في توزيع الدخل. وعلى هذه الصعيد لم تجر في لبنان محاولات فعلية لتصحيح هذه الاختلالات، ولا سيما فقدان سياسة ضريبية تعيد توزيع الثروة لصالح الفئات الأقل دخلاً. وهو ما يتطلب الجمع بين استراتيجية تحفز النمو وزيادة الناتج المحلي، وإعادة توزيع الموارد والأعباء في الوقت نفسه.

اخيراً، ان أحد أبرز العوامل الضاغطة على معيشة الأسر اللبنانية، هو الانتشار المعمم لعلاقات السوق، وشمولها ميادين أساسية تقع في رأس قائمة الأولويات البشرية، وهي التعليم والرعاية الصحية. وهذا ما يؤدي إلى رفع قيمة خط الفقر الوطني، وإلى زيادة نسبة الفقراء. وفي هذا الصدد، فان إعادة الاعتبار لدور حكومي فعال سيكون له اثر مباشر ومحسوس على تقليص الفقر، وتوفير فرص الخروج من حالة الفقر، أو على الأقل الحؤول دون وقوع الفئات السكانية المعرضة في هوة الحرمان.

## مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة اليمن

إعداد  
أحمد علي عبد الصادق

### مقدمة

الفقر ظاهرة قديمة جدا وآلة اجتماعية خطيرة شهدتها البشرية عبر العصور، شكلت باستمرار تحديا جديا للقيم الإنسانية والأمار، الاجتماعي والرفقي الحضاري. وترتبط هذه الظاهرة بأشكال عدة من مظاهر الحرمان تتعرض له فئات معينة في المجتمع، يعزى ظهورها إلى عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية وسياسية. ومن أفسى مظاهر الحرمان تلك عدم توفر الضروريات اللازمة للوجود الفعلي وفي مقدمتها قلة لمأكل والمستوى المنخفض للتغذية مما يعني فقدان فرصة حياة إنسانية محتملة. وكذلك الحرمان من فرص العلاج من الأمراض، والتعليم واكتساب المهارات والأصول الإنتاجية اللازمة للكذب والعيش والادخار لمواجهة تقلبات الأيام مما يجعل الحياة واستمراريتها بالنسبة للفئات الفقيرة صعبة ومؤلمة وخطرة.

وكما كانت ظاهرة الفقر قيمة فإن مسألة مكافحتها ظلت مستمرة في الوجدان الإنساني منذ أقدم العصور، تنادي إلى ذلك الأنبياء والرسل والمصلحون والساسة والمفكرون من علماء الاقتصاد والاجتماع.

والفقر كظاهرة يتسم بالشيء الكثير من التعقيد وتعددية الأبعاد والأسباب، ولذلك فإن القصور في معالجته أو إغفال بعض جوانبه وأسبابه قد يؤدي إلى حالة تتجدد فيه مظاهره بل وقد تنتسب وتتسبب.

تدرجت مفاهيم مكافحة الفقر تاريخيا، وإلى عهد تاريخي قريب كانت مجرد مسألة أخلاقية مرتبطة بالوازع الديني والشخصي للفرد أو الأفراد، تتمثل في البر والإحسان والشفقة في أغلب الأحوال. وقد تنوعت في حالات أفضل لممارسة أمور الرعاية الاجتماعية.

وفي العصر الحديث ارتبعت مسائل مكافحة الفقر على المستوى العالمي بقضايا التنمية، ذلك لأن التنمية كانت منذ البداية معنية بقضايا تحسين ظروف المعيشة ورفاهية السكان. ولكي تتمكن التنمية من ذلك كان لا بد من إيجاد تعريف واضح للفقر ومستوياته، ودراسة أسبابه ومحدداته ومظاهره. وقد بدأت أولى محاولات قياس الفقر في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بدراستين تم إعدادهما لقياس مدى الفقر الحضري في كل من لندن ونيويورك، حيث انصبتا على

تحديد مستوى الفقر، أو على ما أصبح يعرف منذ نُذِ بخطر الفقر للفصل بين "الفقراء" و "غير الفقراء" والذي أصبح قضية مركزية في كافة الدراسات والبحوث اللاحقة الخاصة بالفقر<sup>(١)</sup>.

ومنذ خمسينيات القرن العشرين أصبحت ظاهرة الفقر محط الاهتمام العالمي. ففي هذه الفترة كانت معظم بلدان أوروبا وأمريكا الشمالية تنعم بالعمالة الكاملة وبدولة الرفاه. وقد تغلبت هذه البلدان على مشكلة الفقر بفضل عاملين أساسيين : الأول، النمو الاقتصادي الواسع والذي قام على التصنيع؛ والثاني، بسبب إتباع سياسات أكثر عدالة في إعادة توزيع الإنتاج الاجتماعي. ويعتبر ذلك الإنجاز أول صعود كبير على المستوى العالمي من وهدة الفقر والحرمان. أما الصعود الكبير الثاني فقد بدأ في أوائل الخمسينيات عندما شقت البلدان النامية طريقها نحو التنمية، وبعد أن حدث تحسن كبير في رفع مستويات الدخل والمستويات الصحية والتعليمية للسكان، أدى ذلك إلى خفض حاد في معدلات الفقر<sup>(٢)</sup>.

إلا أن إمكانات إحراز التقدم نحو تقليص الفقر والتي كانت تبدو جلية في الخمسينيات والستينيات بدأت في الخفوت منذ منتصف السبعينيات حيث أدت عوامل وضغوط عالمية جديدة إلى خلق مزيد من حالات الفقر أو التلويح بخلقها.

إن التحول الرئيسي في إعادة طرح مسألة الفقر جاء بفعل التطورات الاقتصادية والاجتماعية المهمة التي شهدتها العالم في سنوات الثمانينات وما تلاها. ففي البلدان المتقدمة حدث تراجع في معدلات النمو وازدياد لمعدلات البطالة والتضخم، وخفض في الإنفاق العام وتراجع في مستوى الأجور الحقيقية. وقد كان من تأثير كل ذلك أن شرائح سكانية في هذه البلدان بدأت تقترب شيئاً فشيئاً من خط الفقر. ومع انهيار المعسكر الاشتراكي في نهاية الثمانينات، والتحول السريع لبلدانه إلى اقتصاد السوق، وما صاحب ذلك من انخفاض في معدلات نمو الناتج الإجمالي، وزوال الحماية الاجتماعية الواسعة مما جعل مستوى المعيشة لشرائح واسعة من السكان يتدنى إلى ما دون خط الفقر المطلق. إلا أن الأكثر إثارة في الموضوع هو ما يتعلق بالعالم النامي الذي يحتضن حتى الآن ما يفيض على البليون من الناس الفقراء، حيث انتقل التباطؤ في النمو الاقتصادي الذي حدث في البلدان الصناعية بسرعة إلى البلدان النامية من خلال آليات التجارة وتدفق رأس المال والعون الرسمي ODA.

وقد انصبَّ الاهتمام العالمي في ضوء تلك التحولات، وفي المقدمة منظمة الأمم المتحدة على إعادة تشكيل سياسات التنمية، وصياغة سياسات بديلة كأساس لمحاربة الفقر في البلدان النامية.

تهدف هذه الدراسة إلى تقدير الوضع الراهن لسياسات واستراتيجيات التنمية وبرامج تقليص الفقر في الجمهورية اليمنية، وتتبع هذه السياسات وتحليلها وتشخيصها على خلفية سياسات واستراتيجيات مكافحة الفقر التي أوصت بها المنظمات والمؤتمرات الدولية، وبالذات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

## الفصل الأول سياسات مكافحة الفقر من منظور عالمي

### ١ - المنظمات الدولية وسياسات مكافحة الفقر

إن التطورات الاقتصادية التي حدثت على المستوى العالمي خلال الثمانينات، وما كان لها من تأثيرات سلبية على البلدان النامية جعلت الكثير من قضايا النمو والتنمية مثارا للعديد من التساؤلات وإعادة النظر. ويمكن القول أن هذه الفترة قد شهدت العديد من حالات المراجعة لسياسات التنمية والنمو الاقتصادي، وبالذات تلك التي ارتبطت بالانحدار الحاد في مستويات المعيشة واتساع الفقر.

ومن أوائل تلك المحاولات وأبرزها والتي اتسمت بالمنهجية والعمق والشمولية هي الدراسات التي بادرت إليها ودعمتها وأصدرتها كل من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ١٩٨٧، والبنك الدولي ١٩٩٠، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP ١٩٩٠.

يتضمن كتاب "التكيف ذو لوجه الإنساني : حماية المجموعات الهشة وتطوير النمو"<sup>(٣)</sup> الذي دعمت اليونيسيف إصداره في مجلدين، عددا من الدراسات والأبحاث والحالات القطرية لبلدان مختارة من أمريكا الجنوبية وآسيا وأفريقيا، ليعكس الجهد الذي بذلته مجموعة العمل ليتضح للعالم كيف يعاني الأطفال بدون أية ضرورة من جراء تأثير الركود الاقتصادي والأزمات المالية على المستويات المتدنية بالأصل للاستهلاك العائلي والتغذية والمستوى المعيشي الأساسي Basic welfare والذي يشمل ثلث بلدان العالم الثالث؛ ومن إهمال السياسات الاقتصادية الوطنية والعالمية لاحتياجاتهم، وكذلك لتأكيد وتوضيح ما الذي يمكن عمله. وجاءت هذه الدراسات نتيجة للمثابرة المستمرة من قبل مجموعة العمل المنبثقة من المنظمة، وبمساعدة استشارية ودعم معلوماتي من قبل العديد من المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وإدارة الاقتصاد الدولي والشؤون الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية وغيرها، ومن جانب العديد من المنظمات غير الحكومية مثل OXFAM التي تمتلك الخبرة والاهتمام المباشر، والمعنية بنتائج تراجع النمو الاقتصادي وارتفاع المديونية على الفقراء، والتي تقدم تذكيرا مستمرا بالحاجة إلى تقديم بدائل ملموسة ومحددة.

وتتطلب الدراسة من أن الاهتمام بالطفل وحمايته هو تطبيق لمبدأ أخلاقي عميق الجذور في ثقافة جميع الشعوب، وأن الأطفال من المجموعات المتضررة (المعرضة) منذ ولادتهم حيث يتوقف بقاؤهم يوما بعد يوم على الطعام والملبس والدفع والملجأ، وأيضا على الحب والألفة والحنان. وفي سنوات نموهم فإن حاجتهم إلى توجيه والرعاية والرفاهية والصحة والتعليم تضاف إلى تلك الاحتياجات الأساسية.



وقد اشتملت الدراسة على محورين أساسيين، يركز المحور الأول على تأثيرات الركود الاقتصادي والتكيف على الفقر والمجموعات المتضررة، متضمنا الشواهد من الجوانب الاقتصادية الكلية والجزئية، وبالذات للفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٥، وتحليل التفاعلات المختلفة بين الركود والتكيف والفقر، وتحديد ما هي جوانب التكيف التي تميل أو تتجه إلى المساس بالفقراء، وعلى العكس ما هي الجوانب التي يمكن أن تخدم مسألة حماية الفقراء والفئات المتضررة. وقد جاءت نتائج الدراسات والأبحاث التي تضمنها هذا المحور لتؤكد أن وضعية الفقراء قد تدهورت في العديد من البلدان التي أعدت لها دراسات حالة Case-studies في فترة التكيف، وفي مجالات شملت مستويات التغذية والتعليم. وبالنظر إلى انخفاض بل وتراجع معدلات الاستثمار اللذان تكررا في الكثير من المرات وتقليص الإنفاق على تطوير الموارد البشرية والطبيعية، فإن آفاق النمو الاقتصادي كانت تبدو متدهورة على الأمد المتوسط. ولذلك فمن الواضح أن هناك ضرورة لبدائل تراعي أن واحد حماية الاحتياجات البشرية الأساسية واستعادة النمو الاقتصادي: بمعنى آخر تضمين التكيف الهيكلي سياسات تهدف إلى حماية الفقراء وإلى استعادة النمو، حددتها الدراسة في ستة عناصر بارزة:

- ١- سياسات اقتصادية كلية توسعية expansionary؛
- ٢- سياسات تساعد على إعطاء أولويات لمقابلة الاحتياجات الأساسية للفقراء مع تطوير النمو الاقتصادي في نفس الوقت، مثل سياسات الضرائب، والإنفاق الحكومي، العون، والائتمان وسعر الصرف وتوزيع الأصول وهي السياسات التي تحدد في مجملها توزيع الدخل والموارد؛
- ٣- سياسات تحقق إعادة الهيكلة في القطاعات المنتجة وتشمل تطوير الفرص والموارد والإنتاجية في القطاعات الإنتاجية الصغيرة في الزراعة والصناعة والخدمات؛
- ٤- سياسات تهدف إلى زيادة الأنصاف equity والفعالية في القطاعات الاجتماعية؛
- ٥- برامج تعويضية لحماية مستويات المعيشة الأساسية والصحة والتعليم والتغذية للفئة الدخلية الأدنى قبل الشروع في إعادة هيكلة الإنتاج وقبل أن يكون النمو الاقتصادي قد تهيأ للنهوض بزيادة الإنتاج والدخل بدرجة كافية تمكن هذه الفئة من تحقيق الحد الأدنى المقبول لمستوى المعيشة؛
- ٦- مراقبة المستوى المعيشي للفقراء بشكل دوري للتحقق من مدى التقدم المحرز وجديته، وتصحيحه إذا اقتضى الأمر.

أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP فقد انطلق في مراجعته لواقع التنمية في بلدان العالم وعلى وجه الخصوص النامية منها من حقيقة اعتبرها أساسية وهي أن الناس يجب أن يكونوا في بؤرة التركيز في كل الجهود الإنمائية، وأن الغرض من التنمية هو إتاحة مزيد من الخيارات أمام الناس، من بينها القدرة على الحصول على الدخل، ليس كغاية في حد ذاتها بل كوسيلة لتحقيق مزيد من الرفاهية البشرية. وتمتد هذه الخيارات لتضم مؤشرات طول العمر، والمعرفة والحرية السياسية

والمشاركة الاجتماعية<sup>(٤)</sup>.. الخ. لذلك أخذ البرنامج على عاتقه دراسة الأبعاد البشرية للتنمية ونشوها في تقارير سنوية ابتداء من عام ١٩٩٠. وشكلت تقارير التنمية البشرية مبادرة اشتركت فيها منظمة الأمم المتحدة كلها، بما في ذلك الوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات الأخرى مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وتتضمن الأفكار الرئيسية لتقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠ إقراراً بأن النمو في الناتج القومي لا غنى عنه مطلقاً لتلبية الأهداف البشرية الأساسية، ولكن المهم هو كيف يمكن أو لا يمكن ترجمة هذا النمو إلى تنمية بشرية في مختلف المجتمعات. إن النمو الاقتصادي -إذا كان له أن يثري التنمية البشرية- يتطلب إدارة فعالة للسياسات. وفي المقابل فلكي تستمر التنمية البشرية لفترة طويلة يجب أن يغذيها النمو الاقتصادي باستمرار.

ويورد التقرير تساؤلات ويضع الإجابات عليها: لماذا لم تستطع بعض المجتمعات تحقيق مستويات مقبولة للتنمية البشرية؟ وما دور السياسات التنموية التي أدت إلى تلك النتائج؟. إن الكثير من المؤشرات المرتبطة بالتنمية البشرية تكشف الحرمان الشديد المستمر الذي يعاني منه الكثير من السكان في الدخل والتعليم، والصحة، وأن هناك إمكانيات عظيمة للنهوض بالتنمية البشرية عن طريق تحسين توزيع الدخل وإعادة ترتيب الأولويات في ميزانية الدولة بطريقة شجاعة تكفل إدراك أشكال التباين السائد في المجتمع، كالتباين بين الريف والحضر وبين الذكور والإناث وبين الأغنياء والفقراء. وهناك ارتباط وثيق بين فجوات الدخل وفجوات التنمية البشرية في معظم البلاد النامية، وهذا أمر طبيعي جداً لأن الدخل أحد العوامل الرئيسية التي تحدد مدى قدرة الناس على الحصول على الخدمات الاجتماعية. إن الحكومات قد تتخذ سياسات تدخلية للتأثير على نمط الحصول على الخدمات الاجتماعية عن طريق توجيه الإنفاق الاجتماعي وتقديم الدعم. إلا أن هذه السياسات تتعرض لانتقادات عدة أهمها هو أن هذا الإنفاق الذي يقال أنه يستهدف تصحيح التباين الاجتماعي والاقتصادي الناتج عن التباين في توزيع الدخل، لا يساعد في الحالات الغالبة في التقليل من درجة التباين. فالخدمات المدعومة كالغذية مثلاً قد لا تصل إلى الفقراء، وقد يستفيد منها بشكل مباشر ذوي الدخل المرتفعة. وهناك فرائن متفرقة تدل على أن جانباً كبيراً من الإنفاق الاجتماعي غالباً ما يخصص لمشروعات أو برنامج تدعم الأغنياء أكثر من الفقراء.

ويتعرض تقرير عام ١٩٩٠ إلى مسألة الخروج عن الاستراتيجيات الإنمائية السابقة واعتماد استراتيجية جديدة للتنمية تجمع بين عدد من الأهداف من بينها: الإسراع بمعدل النمو الاقتصادي والحد من الفقر المطلق والحيلولة دون زيادة التدهور في الظروف البيئية المادية على أساس تجميع كل هذه الأهداف حول الهدف الأساسي وهو توسيع نطاق الخبرات البشرية. أما التدابير السياسات اللازمة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية هذه فقد حصرها التقرير كالتالي:

- ١- النمو مع عدالة التوزيع وتوفير شروطه مثل :
  - أ - استخدام الأسعار بطريقة رشيدة ومرنة تعكس قيمة الفرص؛
  - ب- فتح نظم التسويق؛

ج- وجود سياسات تشجع على الاستثمار والانتفاع بالأساليب التكنولوجية والموارد البشرية؛

د - وجود سياسات تنظم توزيع الأصول الثابتة وزيادة فرص العمل المنتج.

٢- تلبية احتياجات الجميع من الخدمات الأساسية وعلى رأسها الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية دون استثناء، مع وجود الخطط الواضحة التي تستهدف الفئات المحرومة مثل خطط دعم الدخل (مشروعات الأشغال العامة) ودعم الأغذية؛

٣- تصحيح التباينات من خلال زيادة نسبة الموارد المخصصة للمناطق الريفية، ودعم حصول المرأة على الأصول الثابتة بشكل متساو مع الرجل، وزيادة فرص الفقراء في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية؛

٤- تشجيع المشاركة الجماهيرية في عملية التنمية؛

٥- وأخيرا تشجيع المبادرات الخاصة.

ويشير تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧ أن العناصر الرئيسية لأية استراتيجية للنمو مناصرة للفقراء تتوقف على الظروف الخاصة بكل بلد. إلا أن هناك شرطا رئيسيا لا بد منه في كل مكان ألا وهو جعل القضاء على الفقر أحد الأهداف ذات الأولوية في الاستراتيجية الإنمائية الوطنية وعن طريق وضع أهداف محددة لتقليل عدد الناس الذين يعيشون دون خط الفقر المحدد وطنيا تشمل الأولويات الهامة التالية:

- تعزيز إنتاجية الزراعة الصغيرة؛
- تعزيز المشاريع الصغرى والقطاع غير النظامي؛
- التركيز على التصنيع القائم على كثافة اليد العاملة من أجل زيادة الفرص؛
- التعجيل بالتوسع في القدرات البشرية؛
- وضع إطار عام للسياسات الاقتصادية المناصرة للفقراء.

أما تقرير البنك الدولي حول التنمية في العالم لعام ١٩٩٠ فقد تصدرته فكرة أساسية، أو بالأحرى حقيقة فرضتها التطورات الاقتصادية العالمية وواقع التنمية، وهي أن الفقر أصبح موضوعا ضاغطا على التنمية، وأن مكافحته كانت وما زالت تمثل هدفا أساسيا للتنمية. ففي حقبة الستينيات ساد الاعتقاد عند الكثيرين بأن النمو الاقتصادي وحده، عبر تزايد فرص الحصول على الدخل كان كفيلا تلقائيا بتخفيف حالة الفقر إن لم يكن القضاء عليه. ولما جاءت النتائج في معظمها مخيبة للأمل انتقل الاهتمام إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمتسمة بتصاعد الإنفاق على توسيع ودعم الخدمات

الاجتماعية وبالذات التعليم والصحة والغذاء، مما شكل حالات انفراج معينة للفئات الفقيرة وتحسنا في مستويات المعيشي. أما النقلة الثالثة فقد فرضتها ظروف التكيف الاقتصادي للاستجابة والتعامل مع مترتبات الركود الاقتصادي العالمي والصدمات الخارجية التي سادت في فترة الثمانينات، والتي كان لها وقع واضح على حالة الفقر في البلدان النامية<sup>(٥)</sup>. وعلى هذه الخلفية جاء التقرير ليشكل عملية مراجعة وإعادة نظر في سياسات التنمية، وتطوير سياسات تنموية أكثر استجابة لمتطلبات مكافحة الفقر.

وبصورة عامة فإن التقرير يرسى جوانب منهجية متكاملة عن الفقر مستندة أولا على مراجعة شاملة للتطورات الاقتصادية والتنمية وما أفرزته من آثار ونتائج على حالة الفقر في العالم في مختلف أقاليمه وشتى دوله، وثانيا من خلال إعطاء الفقر كمفهوم تحديدا كميا ووصفيا، وتوسيع القاعدة المعلوماتية عن الفقراء من هم؟ وكم عددهم؟ وأين يعيشون؟ وما هي الظروف التي تحيط بحياتهم الاقتصادية؟. إن الإحاطة بهذه المعلومات تعتبر خطوة ضرورية أولى لمعرفة تأثيرات السياسات الاقتصادية على الفقراء، ولها أهميتها من ناحية أخرى بالنسبة للحكومات التي ترغب في وضع استراتيجيات وسياسات وخطط لمكافحة الفقر. لذلك كانت نتيجة هذه المقاربة ما تبينه الدراسة عن المحددات الرئيسية لسياسات مكافحة الفقر، وهي: فرص الحصول على الدخل والطاقت الموجودة أو الممكنة التي تستجيب لذلك. فعندما تتاح فرص العمل لأفراد القطاع العائلي الذين تتوافر فيهم المهارات ومستوى معين من التعليم وفي وضع صحي سليم، فإن المستوى المعيشي يتوفر في حده الأدنى وبالتالي ينتفي عنهم الفقر. ولكن عندما تكون هذه الفرص معدومة أو نادرة، ويصعب عليهم الحصول على خدمات اجتماعية أو يكون ذلك بشكل محدود، تنحدر المستويات المعيشية إلى ما دون الحد الأدنى المقبول اجتماعيا.

وقد تم إخضاع هذين العاملين للتحليل التفصيلي والمتعمق من واقع التجارب القطرية في محاربة الفقر واستخلاص الدروس المستفادة سواء المرتبطة منها بمؤشرات التقدم المحرز أو بالاخفاقات، وإبراز العوامل المؤثرة على أداء البلدان. وقد اتضح في هذا الجانب أن للسياسات العامة دورا حيويا (جادا) سواء في مكافحة الفقر مقاسا برفع مستوى الدخل أو في تحسين المؤشرات الاجتماعية. فالسياسات الحكومية: تؤثر مباشرة على الدخل من خلال معدل ونمط النمو الاقتصادي. ويكون للسياسات تأثير مباشر أكثر على المؤشرات الاجتماعية، أساسا من خلال الإنفاق الحكومي. وهذان الموضوعان: زيادة الدخل وتحسين المؤشرات الاجتماعية على درجة واضحة من الترابط، ويدعم كل منهما الآخر بطرق متتى. وبإخضاع هذين الموضوعين إلى تحليل تفصيلي ومتعمق، أوضحت الدراسة أن التقدم السريع والمستدام في تخفيف الفقر قد تحقق في البلدان التي اتبعت نهجا استراتيجيا اعتمد على عنصرين أساسيين على نفس الدرجة من الأهمية: الأول: الاستفادة بطرق تكفل الاستغلال الإنتاجي لقوة العمل التي يمتلكها الفقراء، وهي رصيدهم الأساسي، بواسطة سياسات تستخدم فيها حوافز السوق وتتيح للفقراء المجالات للوصول إلى فرص العمل وامتلاك الأصول، وبالتالي إفراح المجال أمامهم لتحسين دخولهم وامتلاكهم الفرصة لتحسين مستوياتهم المعيشية من خلال ما سمي بالنمو الاقتصادي ذي القاعدة العريضة. أما العنصر الثاني: فيتمثل في توفير الخدمات

الاجتماعية الأساسية للفقراء، مثل التعليم والصحة والتغذية وتنظيم الأسرة، وذلك من خلال سياسات وبرامج الإنفاق العام في القطاعات الاجتماعية (السياسات الاجتماعية).  
إلا أن تطبيق هذه السياسات لا يحقق الاستفادة من منافعها لجميع الفئات الفقيرة، حيث تظل بعض المجموعات تعاني من الحرمان الشديد الوطأة مثل كبار السن، والمرضى، والأرامل والأيتام... الخ. يضاف إليهم شرائح من الفئات الدخالية التي تتدنى ظروفها المعيشية في فترات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي. ولهذا فإن هذه الاستراتيجية لا تكتمل إلا بإضافة عنصر آخر على نفس الأهمية والترابط بهدف حماية المجموعات المتضررة وهو ما يعرف بنظام شبكة الأمان الاجتماعي.

خلاصة هذا الاستعراض السريع لجهود المنظمات الدولية في إرساء استراتيجية دولية لمكافحة الفقر، إن هذه المنظمات قد توصلت فيما بينها إلى نوع من الإجماع الضمني على منهجية يمكن اعتمادها لوضع سياسات لمكافحة الفقر ارتكزت، بصرف النظر عن الاختلافات في المنطلقات والتركيز، على ثلاثة عناصر رئيسية هي:

- ١- النمو الاقتصادي ذو القاعدة العريضة؛
- ٢- التنمية البشرية؛
- ٣- نظام الأمان الاجتماعي.

وقد شهدت هذه المنهجية حضوراً واضحاً في التحضير للأدبيات واتخاذ مقررات للعديد من المؤتمرات الدولية التي انعقدت تحت مظلة منظمة الأمم المتحدة، مثل مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والبيئة (١٩٩٢) والمؤتمر العالمي للسكان والتنمية (١٩٩٤) وغيرها. وكان آخرها مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية (١٩٩٥). فهذه المناسبة صدر الكثير من الدراسات والوثائق عن مختلف الهيئات والوكالات واللجان المتخصصة التابعة للأمم المتحدة عن الفقر في إطار التحضير للمؤتمر، تعكس تحليلاتها وتوصياتها ذلك الاتفاق الضمني في منهجية مكافحة الفقر في العالم.

وقد جاءت مقررات المؤتمر المتمثلة بوثيقتي الإعلان العالمي للتنمية الاجتماعية، وبرنامج العمل العالمي للتنمية الاجتماعية، لتكرس هذا الإجماع المنهجي حول محاربة الفقر وبلورته بشكل إعلان والتزامات وخطة عمل دولية لمكافحة الفقر.

## ٢ - المنظمات الدولية وسياسات مكافحة الفقر في بلدان غرب آسيا

إن جذب كافة دول العالم لهذه السياسات لن يتم بصورة فورية. فالنهج الذي اتبع في صياغتها من خلال متابعة وتقييم وتطوير حالات أداء اقتصادي ناجح وسياسات اجتماعية موفقة في بلدان معينة فقط، ترك المجال مفتوحاً للقول بأن هناك تجارب وحالات أخرى لم يحالفها الحظ في التقويم

والتطوير<sup>(٦)</sup>. ويلقى هذا صدىً وقبولاً من عدة مصادر دولية. فقد أكد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أنه لا يمكن إيجاد حل واحد يطبق عالمياً لمكافحة الفقر، بل أن من الضروري لحل مسألة الفقر وضع برامج لمعالجة الفقر لكل بلد على حدة، مع بذل جهود دولية داعمة للجهود الوطنية (الفقرة ٢٣ الفصل الثاني من برنامج العمل العالمي للتنمية الاجتماعية).

لذلك يبدو أن على دول المنطقة في تعاملها مع المنظمات الدولية، أن توفق ما بين التزامات ومقررات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في مكافحة الفقر من خلال وضع خطط وطنية بالاستفادة من توصيات المنظمات الدولية بهذا الصدد، والانطلاق من خصوصياتها البيئية الاقتصادية والتنوع الاجتماعي وقيمها الدينية الأخلاقية وخلفياتها الثقافية كما وردت في مقررات القمة الاجتماعية.

ومن الواضح أن هذا الاتجاه يلقي دعماً ومساندة بشكل رئيسي من جانب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا).

### البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP

أوصى برنامج العمل الصادر عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية بصلاحية معينة للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في مجال تنظيم جهود منظمة الأمم المتحدة لمساندة الجهود المحلية والوطنية والإقليمية على بناء الطاقات الوطنية، وأيضاً لتنفيذ برامج تنمية اجتماعية منسقة في البلدان النامية<sup>(٧)</sup>.

وقد تمثلت مبادرة البرنامج الإنمائي على مستوى إقليم غرب آسيا بالمسارعة إلى تبني الدعوة لإعداد استراتيجية عربية لمكافحة الفقر. ويندرج "اجتماع الخبراء حول مكافحة الفقر، والمعيشة المستدامة في إقليم الدول العربية - دمشق - فبراير ١٩٩٦" والوثيقة التي صدرت عنه ونشرت لاحقاً<sup>(٨)</sup>، في إطار الأنشطة الإقليمية لبارزة التي أسهمت فيها المنظمات الدولية لصالح بلدان غرب آسيا.

وتكمن أهمية "اجتماع الخبراء" في التالي: أولاً، لأنه جمع في مناظرة عامة لتبادل الآراء حول الفقر في المنطقة العربية وسياسات مكافحته مندوبين رسميين من البلدان العربية المشاركة، وممثلين عن المنظمات غير الحكومية، وكاديميين عرب، وخبراء يمثلون المكاتب والوكالات المتخصصة في منظمة الأمم المتحدة مثل البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية واليونسيف والإسكوا، بالإضافة إلى الاتحاد العالمي للتنمية الزراعية (الإيفاد) وصندوق النقد العربي. ثانياً، من أهدافه المعلنة والتي تضمنت إعطاء تعريف لخصائص الفقر الرئيسية، وإعطاء تعريف إطارى لاستراتيجية مكافحة الفقر من منظور اقتصادي وسياسي واجتماعي وتحديد أهداف لأولويات العمل تشكل مبادرة ممكنة لدعم هذه الاستراتيجية. وكذلك لاقتراح مقاربات يمكن من خلالها (أو استخدامها) تحقيق تنفيذ فعال للمبادرات المحددة في الاستراتيجية. وثالثاً، بناءً على بنتائجه حيث توصل المجتمعون بصورة تلقائية إلى تعريفات حول نطاق الفقر والخواص الاجتماعية للفقراء، وأسباب الفقر، والأهداف ذات الأولوية لمبادرات ممكنة وأيضاً السياسات التي يمكن أن تكون فاعلة في مكافحة الفقر. وقد تبلورت هذه النتائج في صيغة وثائقية صدرت عن الاجتماع بعنوان "عناصر موجزة لاستراتيجية مكافحة وضع الفقر في البلدان العربية".

وبصورة عامة فإن النتائج التي أسفرت عن اجتماع الخبراء جاءت متقاربة مع المكونات الرئيسية للاستراتيجية الدولية لمكافحة الفقر. إلا أنها أضفت العديد من العوامل والمكونات المتفاعلة معها بالتركيز على خصوصيات المنطقة العربية ككل أو بعض دولها، في جوانب بالغلة الأهمية مثل الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية وتأثيراتها في أوضاع الفقر والفقراء في هذه البلدان، وأسبابه ومحدداته بما فيها العوامل السياسية وظروف التنمية الاقتصادية والاجتماعية واختلافاتها. وبهذا يكون الاجتماع قد أرسى أساساً منهجياً عاماً لدراسة الفقر وتشخيصه، وبالتالي تقدير السياسات الملائمة للمكافحة في البلدان العربية مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصياتها الذاتية في التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وعلى المستوى القطري فإن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP، استناداً إلى التفويض الممنوح له بتنظيم جهود منظمة الأمم المتحدة لمساندة الجهود الوطنية الهادفة إلى رسم وتنفيذ استراتيجية لتقليص الفقر يتولى حالياً بمقتضى اتفاقية تم التوقيع عليها في عام ١٩٩٧ مساعدة الحكومة اليمنية في بناء الطاقات الوطنية في مجال وضع السياسات الوطنية وتكوين الأطر المؤسسية لمكافحة الفقر، وتقوية وتسريع بناء الطاقات في مجال رسم سياسات العمل والتوظيف وخلق فرص العمل، ونظم المعلومات الخاصة بهذه السياسات؛ وتقديم قروض صغيرة micro-credits لخلق فرص عمل مبررة للدخل، وتقديم المساعدة للسلطات المحلية في المحافظات لتطوير التخطيط للتنمية والطاقات التنفيذية.

#### اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)

تجاوباً مع الاهتمام العالمي بالفقر ومكافحته سعت الإسكوا إلى إصدار العديد من الدراسات عن الفقر في إقليم غرب آسيا. فمن خلال التعاريف الموسعة للفقر والمتفق عليها من جانب المنظمات الدولية، تسعى المنظمة إلى وضع تقدير عام للفقر (base-line assessment) على مستوى الإقليم، وعلى مستوى كل بلد على حدة (country assessment)، مبنين أولاً على قاعدة المعلومات المتاحة (ثم العمل على تطوير هذه القاعدة كخطوة لاحقة) حول نطاق الفقر وطبيعته وأسبابه وخصائصه، والظروف المعيشية للفقراء. وتأخذ دراسات الإسكوا الأبعاد الاجتماعية والثقافية والدينية التي تميز دول المنطقة عن غيرها من البلدان. ولدى المنظمة حالياً برنامج يمتد من أربع إلى ست سنوات يتضمن في مرحلته الأولى (٩٤-١٩٩٥) دراسة قياس وخصائص ومحددات الفقر، وفي مرحلته الثانية (الجارية) تقييم السياسات الوطنية. أما المرحلة الثالثة فسوف تركز للاختبارات العملية للسياسات من خلال أنشطة عملياته محددة<sup>(١)</sup> Operationalization Policy. إلا أن أبرز ما قامت به المنظمة هو إعدادها، بالتعاون مع جامعة الدول العربية، مسودة وثيقة مشروع الإعلان العربي للتنمية الاجتماعية (سبتمبر ١٩٩٤).

يتكون مشروع الإعلان العربي للتنمية الاجتماعية من عدد من المبادئ والمنطلقات الأساسية يأتي في مقدمتها التأكيد على وضع الإنسان العربي في قلب التنمية، وجعل التنمية البشرية منطلقاً

للتنمية الشاملة والعنصر الفاعل فيها، وتنمية الإنسان العربي فرداً وأمة، وتوسيع اختياراته البشرية وتأكيد مقومات مشاركته في القرار والأداء والرقابة وممارسة كافة الحقوق. وهذه التنمية الاجتماعية يجب أن تركز على القيم الروحية والاجتماعية العربية، وعلى مبادئ وحقائق الواقع العربي، وترسيخ مقومات الاستقلال والتأيز الحضاري، واحترام التنوع الثقافي على المستويات القطرية والإقليمية والدولية، والالتزام بدق كل فئة وكل جماعة في التعبير عن ذاتها ورأيها ومصالحها في إطار قيم المجتمع ومصالحته المشتركة.

ويشكل القضاء على الفقر أحد الأهداف الرئيسية في مشروع الإعلان العربي للتنمية الاجتماعية، ويدخل كأحد عناصر التنمية الشاملة والتنمية الاجتماعية. وينظر "مشروع الإعلان" إلى مكافحة الفقر من مفهوم إسلامي يعتبر القضاء على الفقر من الواجبات الإلزامية الملقاة على عاتق الفرد والجماعة، وهذا الواجب يرتبط بمفهوم التكافل الاجتماعي ولا يقتصر فقط على مفهوم البر والإحسان.

ويوصي "مشروع الإعلان" بالأخذ بعدد من السياسات والتدابير لمكافحة الفقر منسجمة مع الاستراتيجية الدولية والتي تراعي في نفس الوقت الخصوصية العربية - الإسلامية، مثل تحقيق عدالة التوزيع للموارد المادية وغير المادية، وتوفير فرص العمالة المنتجة والمجزية، وإتباع سياسات تراعي العدالة في توزيع الدخل والثروات ولكن بالتركيز على أدوات التوزيع الإسلامية الأصيلة كالزكاة والوقف، وإتباع سياسات لمنع هدر الموارد العربية (تسرب الموارد المالية العربية إلى الخارج) وإصلاح الاقتصاد العربي بالتركيز على تنمية القطاعات المنتجة الرئيسية.

وبصرف النظر عن مدى الإقرار الرسمي "مشروع الإعلان" فإنه ما يزال يحتفظ بأهمية كبيرة، وكذلك الدراسات المرتبطة به لدى الباحثين وصانعي القرار المعنيين بالتنمية الاجتماعية العربية.



## الفصل الثاني تشخيص الفقر في اليمن (دراسة حالة)

### ١ - التقديرات الحالية لقياس الفقر

يتطلب تشخيص الفقر عملاً حثيثاً ودؤوباً بشكل علمي ويمر بمراحل متعددة تبدأ أولاً بمرحلة تحديد من هم الفقراء، وما هو حجمهم النسبي، وما مدى عمق وشدة معاناتهم من الفقر. ولا يمكن تحديد ذلك إلا إذا توفرت المعايير والمقاييس الخاصة. وبما أن الفقر في مفهومه العام يرتبط بانخفاض مستوى المعيشة، فإن أول مؤشرات القياس ترتبط بقياس دخل الأسرة باعتباره المحدد لقدرتها على الحصول على السلع والخدمات الأساسية. وويتأتى الحصول هذا المؤشر عليه نظرياً من خلال مسوحات ميزانية الأسرة، ولكن لأسباب منهجية وعملية يصعب الحصول على بيانات دقيقة عن الدخل. ولذلك يتخذ الإنفاق الاستهلاكي للأسرة كمؤشر بديل، باعتباره أكثر ارتباطاً بمستوى المعيشة من جهة، وإمكانية تقدير ذلك الإنفاق بدرجة مقبولة من الدقة من خلال مسوحات الأسرة Household surveys.

ولكي يكون مؤشر الإنفاق الاستهلاكي معبراً عن الفقر ينبغي أن يكون متوافقاً مع التعريف المعتمد للفقر بشكل وحدة قياسية نقدية تعرف بخط الفقر وتستخدم لتقسيم المجتمع المعني إلى فئتين: الفقراء وغير الفقراء.

وعندما يعرف الفقر بالمعنى المطلق الذي لا يتغير بتغير الزمان والمكان فهو يستند إلى معيار الحد الأدنى المطلوب من مستويات الاستهلاك لسد الاحتياجات الأساسية. وللدلالة على ذلك يستخدم مقياس "خط الفقر المطلق" الذي يساوي إجمالي تكلفة سلة السلع المطلوبة لسد الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية التي تشمل السلع الغذائية وغير الغذائية مثل الملابس والسكن والتعليم والصحة. أما المستوى الأدنى للاحتياجات الغذائية الأساسية فيعبر عنه "خط الفقر المدقع" والذي يساوي التكلفة الدنيا من السلع الغذائية الأساسية التي لا يمكن دونها البقاء على قيد الحياة إلا لفترة قصيرة.

وفيما يعد خط الفقر مؤشراً للتمييز بين الفقراء وغير الفقراء، فإنه مع ذلك، لا يصلح لأغراض المقارنات، سواء بين الفترات ذات المستويات السعرية المتباينة أو بين الدول ذات العملات المختلفة. وهو كذلك لا يعكس مدى جسامه مشكلة الفقر من حيث الحجم العددي، أو شدة وعمق المعاناة من الفقر. ولذلك فإن هناك عدداً من القياسات تستخدم لتوضيح ذلك وهي بالأساس مستخلصة من خط الفقر: أولاً: نسبة الفقر والتي توضح الأهمية النسبية للفقراء في المجتمع. ويقاس أما على مستوى الأفراد، أو على مستوى الأسر التي تقع تحت خط الفقر ونسبتهما إلى إجمالي السكان. ثانياً: فجوة الفقر، ويقاس هذا المؤشر حجم الفجوة الاجتماعية الموجودة بين دخول الفقراء وخط الفقر، إما بالشكل المطلق بالوحدات النقدية التي تساوي إجمالي المبلغ المطلوب لرفع مستويات استهلاك الفقراء

كافة إلى مستوى خط الفقر، أو كنسبة مئوية من القيمة الكلية لاستهلاك كافة الناس عندما يكون مستوى استهلاك كل منهم مساوياً لخط الفقر. وأخيراً: شدة الفقر، وهو يعكس مدى التفاوت الموجود بين الفقراء، وهو يساوي الوسط الحسابي لمجموع مربعات الفقر النسبية للفقراء كافة.

إن التقديرات الحالية الوحيدة لقياس خط الفقر ومؤشراته عن اليمن هي: ما أورده دراسة البنك الدولي (الجدول ١). وقد تم التوصل إليها وفق منهجية نظرية سليمة، اعتمدت كما هو معروف، على بيانات مسح الأسرة لعام ١٩٩٢ لتقدير الإنفاق على الغذاء والسلع غير الغذائية، وعلى تقديرات الاستهلاك الغذائي المبنية على بيانات لمنظمة الأغذية والزراعة (FAO) عن اليمن (المحافظات الشمالية فقط) للفترة ٨٤-٩٨٦، وعلى البيانات المتاحة (وهي محدودة) عن أسعار التجزئة. وقد تم تحديد خط الفقر المدقع (خط الفقر الأدنى) بما يوازي تكلفة استهلاك ٢٢٠٠ وحدة حرارية للفرد في اليوم بصرف النظر عن العمر و الجنس أو النشاط، في حدود ٦٣٧١ ريالاً للفرد في السنة، وهو الحد الأدنى للإنفاق الذي يمكن لفرد من البقاء على قيد الحياة في اليمن. وبالإضافة إلى تكلفة الاحتياجات الاستهلاكية الغذائية الدنيا، تدخل في تركيب خط الفقر المطلق، الاحتياجات الاستهلاكية الدنيا من السلع غير الغذائية والخدمات، والتي قدرت بـ ٢٧٦٣ ريالاً للفرد في السنة، ليصبح خط الفقر المطلق في اليمن عند حدود ٩٣١٤ ريالاً للفرد في السنة. وقد بلغت تقديرات السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر المطلق في اليمن وفقاً للدراسة المذكورة ١٩ في المائة من السكان في عام ١٩٩٢؛ و ٩ في المائة من السكان تحت خط الفقر المدقع. وهذا يعني أن ٢٦ مليون شخصاً لا يملكون ما يكفي من الموارد لتلبية الحد الأدنى المطلوب من الاحتياجات الاستهلاكية الضرورية.

إن مؤشرات الفقر هذه تضع اليمن في مصاف الدول الأشد فقراً في العالم، والأعلى في منطقة غرب آسيا. ومع ذلك فإن بعض التحفظات على تلك النتائج تميل إلى اعتبارها تقريبية، وأقل تعبيراً نسبياً عن حالة الفقر في البلد استناداً إلى سببين رئيسيين<sup>(١٠)</sup>.

الجدول ١- مؤشرات الفقر في الجمهورية اليمنية (١٩٩٢)\*  
"دراسة البنك الدولي"

م	المؤشر	الإجمالي لليمن	الحضر	الريف
١	خط الفقر المطلق (خط الفقر الأعلى)	٩٣١٤ ريالاً/الفرد/السنة		
٢	خط الفقر المدقع (خط الفقر الأدنى)	٦٣٧١ ريالاً/الفرد/السنة		
٣	نسبة الفقر. (الفقراء إلى إجمالي السكان %)	١٩ %	١٨ %	١٩ %
	الفقراء جدا إلى إجمالي السكان %	٩ %	-	-
٤	فجوة الفقر (%)	٥٧ %	٥١ %	٥٩ %
٥	شدة الفقر (%)	٢٦ %	٢٢ %	٢٧ %

\* المصدر: Republic of Yemen: Poverty Assessment. World Bank Study. 1996. Pages 1-5.

**الأول :** متعلق ببعض الثغرات والقصور في عينة مسح ميزانية الأسرة. فقد اعتمدت العينة على بيانات تعدادي ١٩٨٦ في المحافظات الشمالية و ١٩٨٨ في المحافظات الجنوبية، وهي حالة لا تراعي مترتبات الفجوة الزمنية التي لا يستهان بها من حيث التغيير الذي طرأ على الحراك السكاني بعد تحقيق الوحدة اليمنية عام ١٩٩٠، وعودة ما يقارب المليون مغترب وانتشارهم على محافظات مختلفة منذ ذلك العام. أما السبب الثاني: فهو مرتبط بالأسس والبيانات التي استخدمت لتقدير كلفة الاستهلاك الغذائي للحصول على معدل الوحدات الحرارية المتناولة يوميا والمقدرة بـ ٢٢٠٠ وحدة حرارية، حيث يلاحظ أن تقديرات الاستهلاك الغذائي مبنية على أساس بيانات تعود إلى الفترة ٨٤-١٩٨٦ للمحافظات الشمالية فقط، بينما اعتمدت بيانات الأسعار لعام ١٩٩٢ لكافة المحافظات بما فيها المحافظات الجنوبية. وما يثير التساؤل هو اختلاف الظروف الاقتصادية وبالتالي مترتباتها على المستوى المعيشي. ذلك أن الظروف الاقتصادية في الفترة ٨٤-١٩٨٦ كانت أفضل حالا في المحافظات الشمالية مقارنة بعام المسح ١٩٩٢، إذ من المعروف ما تعرضت له الجمهورية اليمنية من مصاعب اقتصادية منذ بداية التسعينات. ولذلك فمن المرجح أن تكون الأسعار النسبية للأعوام ٨٤-١٩٨٦، وكذلك القدرة الشرائية للمواطنين، وبالتالي تركيبة سلة الغذاء الضروري في حده الأدنى قد تغيرت. هذا بالإضافة إلى أن تركيبة السلة الغذائية متنوعة ومختلفة بحسب المحافظات. ومن ناحية أخرى فإن النمط الغذائي في المحافظات الشمالية الذي اعتمدته الدراسة في تلك الفترة التاريخية قد لا يكون متوافقا مع مثيله في المحافظات الجنوبية.

لا توجد تقديرات أخرى لخط الفقر يمكن المقارنة بينها. ولكن المؤشر الوحيد من بين مؤشرات الفقر الذي أوردته دراسة البنك الدولي هو نسبة الفقر التي يمكن مقارنتها بمثيلتها في دراسة الإسكوا (الجدول ١-١ الملحق الأول). وبالرغم من كونهما تقديرين لنفس العام ١٩٩٢، إلا أن البون الشاسع بينهما (١٩٨٦ في المائة للبنك الدولي، و٤٧ في المائة للإسكوا) واختلاف الأسس والنهج والمعلومات التي اعتمدا عليها لا تجعلهما يخضعان للمقارنة المباشرة. فتقدير البنك الدولي أقرب ما يكون تعبيرا عما يعرف بفقر الدخل. بينما تقدير دراسة الإسكوا قريب جدا إلى قياس الرقم القياسي للفقر البشري، وهو مؤشر يعتمد على قياس الحرمان من الاحتياجات الأساسية للإنسان، يشكل الدخل مجرد واحد من مكوناته (انظر الملحق الأول - جدول ١-٢).

## **٢- الفقر في اليمن : أسبابه ومحدداته**

وبالإضافة إلى قياس خط الفقر ومؤشراته فإن تشخيصا للفقر يتطلب كذلك تحليل الأسباب والظروف التي أدت إليه، والعوامل المحددة له واتجاهاته.

لم تتوفر للجمهورية اليمنية سلسلة زمنية لبيانات دخل وإنفاق الأسرة، والتي من خلالها يمكن تحليل ورصد المتغيرات في اتجاهات الفقر وأسبابه. وحتى المحاولة الوحيدة التي تمت حتى الآن في عام ١٩٩٢م تظل كحالة معزولة لا يمكن من خلالها معرفة أسباب الفقر واتجاهاته المستقبلية، ما لم تستمر مراقبة وضعية الفقر وتحديث البيانات حولها مرة كل سنة أو سنتين. ويعد ذلك أمرا ضروريا

بالنظر إلى التغيرات السريعة في الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها اليمن منذ عام ١٩٩٠، وما تلاها من ظروف اقتصادية وسياسية صعبة. وفي غياب السلسلة الزمنية لمعلومات وثيقة الصلة المباشرة بدراسة أسباب ومحددات الفقر، فإن الوسيلة المتاحة حالياً هي إجراء تحليل وصفي يتناول رصد العلاقات المتلازمة بين الفقر وعدد من الظواهر والمؤشرات والعوامل، يأتي في مقدمتها من حيث الأهمية بالنسبة لليمن النمو الاقتصادي والانفجار السكاني والعدالة في توزيع الدخل.

من الحقائق المسلم بصحتها أن النمو الاقتصادي يعتبر من الشروط الأساسية لتقليص الفقر. إلا أنه لا يعطي تعليلاً كافياً للتطورات في وضعية الفقر ما لم يستند إلى تحليل العوامل المحددة له، والأثر التوزيعي لثماره، وتأثيرهما على مستوى المعيشة. ولهذه الأسباب فإن تحليلنا التالي لأسباب ومحددات الفقر في اليمن يستند إلى الحقائق المتصلة بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية وتأثيرها على المستوى المعيشي في اليمن للفترة ١٩٧٢-١٩٩٥ والتي أوردناها في الملحق الثاني لهذه الدراسة.

من الواضح أن النمو الاقتصادي في اليمن قد مر بعدة مسارات خلال العقود الثلاثة الأخيرة جاءت بنتائج متفاوتة وبتأثيرات مختلفة على الفقر على النحو التالي:

أولاً : الفترة ١٩٧٢-١٩٧٩، وقد تميزت بمعدلات نمو مرتفعة للنواتج المحلي الإجمالي (٩٨ في المائة كمتوسط نمو سنوي)، وزيادة نسبية ملحوظة في معدلات التوظيف، أدت إلى زيادة مطلقة كبيرة في فرص العمل، وارتفاع مستوى الأجور الاسمية، وزيادة في مداخيل القطاع العائلي المرتبط بالهجرة الخارجية، وتطور ملحوظ في المؤشرات الاجتماعية. ونظراً لما لهذه العوامل من أهمية في تقليص مساحات الفقر، يمكن القول أن النمو الاقتصادي قد قلل كثيراً من مستوى الفقر.

ثانياً : وفي الفترة التالية لمتدة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٤ تدنى معدل نمو الناتج الإجمالي الحقيقي إلى ٣ في المئة، وتدنت المداخيل العينية والنقدية لقسم من القطاع العائلي من جراء الانخفاض في عوائد المغتربين، وبدأت في البروز مؤشرات تضخمية، وضغوط على سوق العمل لاستيعاب أعداد كبيرة من العمال، العائدين من المهجر، وفي الوقت الذي تقلصت فيه فرص التوظيف في جهاز الدولة نتيجة لإجراءات الترشيد. وتحتل هذا التطورات اتجاهات قد يصعب تأكيدها بصورة إجمالية على ظاهرة الفار. وإذا ما استدلينا بمؤشرات النمو المطلقة في حجم الناتج المحلي الإجمالي والتوظيف والأجور الاسمية، وقياساً على النتائج التي يمكن أن تؤدي إليها السياسات والإجراءات الحكومية المتخذة للحد من ارتفاع تكاليف المعيشة وهي تلك المرتبطة بدعم أسعار السلع الاستهلاكية الأساسية والخدمات وتثبيت أسعارها، فإن النتيجة المحتملة قد تشكل اتجاهاً نحو تراجع الفقر حتى عن المستوى الذي كان عليه في المرحلة السابقة.

وهناك بالتأكيد العوامل المعاكسة. إذ من المحتمل كذلك تزايد حالات الفقر عن السابق بتأثير التراجع النسبي في مؤشرات لدو الناتج المحلي والتوظيف ومستويات الأجور الفعلية. إلا أننا نميل إلى ترجيح التأثير الإيجابي للعوامل الأولى مما قد يعني انخفاضاً طفيفاً لمستوى الفقر قد حدث في النصف الثاني من الثمانينات عن مستواه في السبعينات.

ثالثا : أما الفترة ١٩٨٥-١٩٨٩ فقد تميزت بتحسّن في الناتج المحلي الإجمالي، إذ بلغ معدل النمو ٥.٦ في المائة، والأسعار الجارية. إلا أن ذلك قد تصاحب مع اتساع الاختلالات الهيكلية التي أفضت إلى مزيد من الضغوط التضخمية فقد ارتفع معدل التضخم بنسبة ٧٨.٨ في المائة في عام ١٩٨٩ مقارنة بعام ١٩٨٥. وارتفعت الأسعار بشكل عام، وقد بلغت الزيادة في أسعار المواد الغذائية ٥ مرات في عام ١٩٨٨ مقارنة بعام ١٩٧٨ (مدينة صنعاء)، و ١١ مرة للملابس، و ١٠ مرات للدواء والعلاج، و ٦ مرات في أسعار المستلزمات المنزلية. ارتفعت الأجور الاسمية للعمالة غير الماهرة بنسبة ٩٠ في المائة بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٧، في الوقت الذي تشير فيه بعض تقديرات للبنك الدولي إلى انخفاض في معدل الأجور الحقيقية بنسبة ٢٥ في المائة خلال نفس الفترة. وفي قطاع الدولة (١٦ في المائة من إجمالي العمالة) لم تطرأ أية زيادة في الأجور الاسمية بسبب تجميد الأجور لعمال وموظفي الجهاز الحكومي. وفي نفس الوقت حدث تباطؤ في نمو الناتج المحلي، وفي العمالة. وضمن الاحتمالات التي نفترضها في هذه الحالة أن شرائح من السكان متوسطي الدخل والذين تحسنت أحوالهم في فترة النهوض الاقتصادي والمعيشي والتي امتدت نوعا ما حتى منتصف الثمانينات، قد بدأت تتحدر إلى مستويات تقترب من حدود المستويات المعيشية الدنيا. وهذا في حد ذاته مؤشر كافٍ يوضح بداية اتساع في حالة الفقر التي رصدتها دراسة البنك الدولي لعام ١٩٩٢ والتي عمت ١٩ في المائة من السكان.

رابعا : تميزت الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٥ بالنمو الحقيقي السالب للناتج المحلي الإجمالي وتفاقم الاختلالات الهيكلية بسبب عدة عوامل أبرزها تقلص العون الخارجي، والعودة القسرية لـ ٨٠٠ ألف مغترب والمصاعب المرتبطة بتوفير الرعاية وفرص عمل لهم (إفrazات أزمة الخليج عام ١٩٩٠)، وعدم الاستقرار السياسي الذي أدى إلى حرب عام ١٩٩٤. وكان أبرز تأثيرات هذه الفترة تزايد معدلات البطالة (٢٠ في المائة تقريبا من حجم القوى العاملة)، وارتفاع معدلات التضخم، وبالتالي انخفاض حاد في القوة الشرائية، لا سيما وأن معدل الأجور الاسمية لم ينم إلا بشكل طفيف. لذلك فإن التوقعات المحتملة هي أن الاتساع في ظاهرة الفقر قد أخذ مداه في هذه الفترة بالذات حيث بلغت نسبة الفقراء تحت خط الفقر ١٩ في المائة في عام ١٩٩٢ وفقا لتقديرات دراسة البنك الدولي. وقد ارتفعت هذه النسبة وفقا لنفس المصدر إلى ٢١ في المائة في عام ١٩٩٥ بسبب استمرار عوامل الركود الاقتصادي الذي تفشى طوال النصف الأول من التسعينات<sup>(١١)</sup>.

إن التأثير السلبي لعوامل النمو الاقتصادي على المستوى المعيشي لم تكن بمعزل عن تأثير العوامل الديمغرافية لتلك الفترة. فالنمو السكاني الذي كان في مستوى منخفض نسبيا في منتصف السبعينات (١.٨ في المائة) قد واصل الارتفاع إلى مستوى يقارب ٣ في المائة في الثمانينات و ٣.٧ في المائة في منتصف التسعينات. إن تباطؤ النمو الاقتصادي وتسارع النمو السكاني يفضيان معا إلى مشاكل ذات صلة بتوزيع الدخل. فالزيادة السكانية سوف تطلب دوما نصيبها من الناتج المحلي. وعندما يكون الناتج في مستوى راكد فإن التوزيع سوف يطال الجميع بحصص أو أنصبّة متناقصة، مما سوف يؤدي إلى انخفاض المستوى المعيشي. أما التأثيرات التي يحدثها التغير في تركيب السكان فيمكن ملاحظتها في ارتفاع معدلات الإعالة، وهي العلاقة بين عدد المعالين (السكان

في سن العمل) والممولين (صغار السن وكبارهم). ونلاحظ أن نسبة الإعالة العمرية قد ارتفعت من ١٠١ في المائة في عام ١٩٧٥<sup>(١٢)</sup> إلى ١١٧ في المائة في عام ١٩٩٤. أما معدل الإعالة الحقيقية فقد تجاوزت نسبة ٣٠٠ في المائة من السكان في عام ١٩٩٤<sup>(١٣)</sup> وهذا يعني أن كل شخص منتج، ذي دخل، ينفق على ثلاثة أشخاص.

وإضافة إلى هذا التوزيع لمتناقص للدخل من منظور عام، فإن ما يشكل تحدياً جدياً لاستمرار حالة الفقر كذلك هو ما إذا كانت عمليات النمو الاقتصادي تجري على نحو تزيد فيه دخول الفقراء بمعدل أبداً بكثير من المتوسط. وتأثر الدخل بصفة عامة عبر ثلاث مراحل للتوزيع. ففي المرحلة الأولى وهي عند الحصول على الدخل وهو الأجر النقدي أو ما يطلق عليه الأجر الاسمي، يتعرض هذا الدخل للتناقص بتأثير التضخم وارتفاع الأسعار، حيث يقل ذلك من القدرة الشرائية، ويتدنى تبعاً لذلك الأجر الحقيقي عبر الزمن ومن الطبيعي أن يكون ذوو الدخل المنخفض أكثر فئات المجتمع هشاشة وتعرضاً للفقر. وفي المرحلة الثانية تتعرض الدخل للتناقص بفعل أنظمة الضرائب والجبائية. أما المرحلة الثالثة، وهي بطبيعتها إعادة توزيع للدخل فهي مرتبطة بالإنفاق الحكومي. ومن الثابت أن التحيز في أنظمة الضرائب الجبائية وسياسات الإنفاق الحكومي هي من العوامل التي تؤدي إلى اتساع فجوة الدخل بين الفئات الداخلية العليا والدنيا، وهي الظاهرة التي تعرف بحالة عدم المساواة في توزيع الدخل income inequality (الجدول ٢). وبالرغم من غياب الكثير من المعلومات والبيانات اللازمة لتحليل هذه الظاهرة، تظل هناك بعض الشواهد الدالة على وجود أشكال من التحيزات المقصودة أو غير المقصودة في السياسات الضريبية. وفي العادة ينظر إلى السياسات الضريبية على أنها من الأدوات الهامة في إعادة التوزيع، لأنها توفر وسيلة لجمع الموارد التي يمكن تحويلها من خلال مشاريع مختلفة وإعانات - إنفاق لتحقيق أهداف التوزيع. "وإذا كانت الضرائب المباشرة هي في الأغلب الوسيلة الفعالة لتحقيق اتصاعد في الهيكل الضريبي مع أدنى حد من الاختلاف في الأسعار النسبية، فإن توسيع نطاق دورها محصور جداً في البلدان العربية عموماً، لأن تنفيذ المعدلات التصاعدية للضريبة المباشرة بحيث تشمل نطاقاً واسعاً من أصحاب الدخل المرتفعة مهمة في غاية الصعوبة. ولا يمكن تطبيق ضريبة الدخل الفردي بكفاءة إلا في القطاع المنظم الحديث، وبالنسبة لأصحاب الأجور والمرتبات في الحكومة. أما دخل أرباح القطاع غير المنظم الذي ينبغي أن يطالهِ صافي الضريبة المباشرة فإنه يهرب من ضريبة الدخل الفردي المباشرة، وكذلك ضريبة الشركات بسبب صعوبة التنفيذ"<sup>(١٤)</sup>.

وتظهر البيانات المتاحة عدم وجود عدالة نسبية في توزيع العبء الضريبي على الفئات الاجتماعية المختلفة في اليمن - إلى النحو التالي:

تشكل ضريبة الدخل على موظفي الدولة ٥٩ في المائة من إجمالي إيرادات الموازنة، بينما لم يتجاوز إجمالي إيرادات الضرائب على أرباح مؤسسات وشركات القطاع العام والمختلط والتعاوني والخاص والأفراد (ربما المقصود بالأفراد القطاع غير المنظم) في عام ١٩٩٠ ما نسبته ٣٤ في المائة فقط من إجمالي إيرادات الموازنة، وهذا لا يمثل سوى ٣ في المائة من إجمالي الأرباح التي

حققتها تلك المؤسسات والشركات خلال ذلك العام. وعليه نلاحظ أن موظفي الدولة، وهم من ذوي الدخل الثابتة، والمتدنية نسبياً مقارنة بالفئات الأخرى في القطاع الخاص وغير المنظم، يتحملون عبئاً ضريبياً أعظم مما يتحمله رجال الأعمال وهم فئة الدخل الأعلى. لذلك يمكن القول أن التطبيق الفعلي للسياسة الضريبية للدخل يأتي في صالح فئات الدخل الأعلى، لا سيما في ظل الارتفاع المستمر في الأسعار<sup>(١٥)</sup>.

الجدول ٢- الجمهورية اليمنية: توزيع الإنفاق (١٩٩٢)

توزيع السكان	توزيع الإنفاق (%)
أفقر ٢٠% من السكان	٦%
الخمس الثاني	١١%
الخمس الثالث	١٥%
الخمس الرابع	٢٢%
أغنى ٢٠% من السكان	٤٦%
إجمالي نصيب الفقراء من توزيع الإنفاق	٦%
إجمالي نصيب غير الفقراء	٩٤%
ومعامل جيني Gini Coefficient	٣٩%

المصدر : Republic of Yemen. Poverty Assessment. World Bank. 1996. Page 3.

وتتفاقم مظاهر التحيز ضد فئات الدخل الأدنى إذا ما أخذنا في الاعتبار التركيبة العالية للضرائب غير المباشرة لإجمالي الإيرادات الضريبية ونسبتها المتزايدة عبر السنين. إن الضرائب غير المباشرة ينتقل عبئها مباشرة إلى المستهلك النهائي، وهذا يعني أن عبأ أكبر من هذه الضريبة يتحمله أصحاب الدخل المتوسطة والمنخفضة وليس أصحاب الدخل المرتفعة.

وبالنسبة لسياسات الإنفاق العام فإن الدولة قد اتجهت منذ البداية إلى استخدام الجزء الأكبر من استثمارات في تنمية وتوفير البنية الأساسية والخدمات الضرورية، وفي مجالات تتطلب استثمارات كبيرة لا يقبل عليها المستثمرون والأفراد. ومن المعروف أن هذه الاستثمارات لا تولد دخلاً وإنما تساعد في تحقيق وفورات اقتصادية بما يؤدي إلى زيادة أرباح المشروعات الإنتاجية الخاصة. إلا أن نظم الضرائب المتبعة لا تساعد على تحويل جزء معقول من هذه الوفورات المتحققة إلى الموازنة العامة للدولة، تاركة بذلك جزءاً مهماً من عوائد التنمية ليستحوذ عليه القطاع الخاص وأصحاب الدخل المرتفعة، بدلاً من استغلاله لتمويل التوسعات اللازمة للاستثمار في رأس المال الاجتماعي<sup>(١٦)</sup>.

### ٣- انتشار الفقر في اليمن

بالرغم من انتشار الفقر في اليمن على نطاق واسع، فهو ظاهرة ريفية بصورة أساسية. إذ يعيش ٨١ في المائة من كل الفقراء و ٨٣ في المائة من الذين هم في مستوى الفقر المطلق في المناطق الريفية، وأقل من ٢٠ في المائة في المناطق الحضرية.

وعلى المستوى الجغرافي (الجدول ٣)، فإن ٥٥ في المائة من الفقراء يتركزون في أربع محافظات فقط هي صنعاء، تعز، إب، وذهمار. أما أكبر نسبة للفقر فهي في محافظات: ذمار (٣٣ر٦ في المائة) والبيضاء (٣٣ر٢ في المائة) والمحويت (٣٢ في المائة) من إجمالي السكان. وأقل المحافظات انتشاراً للفقر هي: الجوف (أقل من ١ في المائة)، وصعدة (٣٨ في المائة)، وشبوة (٧ في المائة). إلا أن فجوة لفقر (نسبة الدخل أو الإنفاق المطلوبة للوصول إلى مستوى خط الفقر) هي الأعلى في محافظات: ذمار (١٣ في المائة) والمحويت (١١ر٣ في المائة) وصنعاء (٨ر٧ في المائة) وحضرموت (٨١ في المائة).

الجدول ٣- اليمن: مؤشرات الفقر حسب المحافظات (١٩٩٢)

المحافظات	النسبة إلى إجمالي السكان %	نسبة الفقراء إلى إجمالي الفقراء في البلد	معدل الإنفاق السنوي للأسر الفقيرة (ريال/الفرد/السنة)	نسبة الفقر %	فجوة الفقر %	شدة الفقر %
إب	١٢ر١	١٢ر٢	٥٩٦٩	١٩ر١	٥٠	٢ر٠
أبين	٢ر٦	٢ر٠	٦٧١٨	١٤ر٧	٣٥	١ر٤
مدينة صنعاء	٦ر٥	٣ر٧	٨٧٤٥	١٠ر٩	٢٦	١ر١
البيضاء	٣ر٢	٥ر٦	٩١٦٩	٣٣ر٢	٧٥	٢ر٦
تعز	١٤ر٠	١٣ر٥	٦٦٠٨	١٨ر٤	٥٧	٢ر٥
الجوف	١ر١	< ٠ر١	٩٤٣٩	٠ر٣	٠ر١	٠ر٠
حجة	٨ر٥	٤ر٤	٨١٢٥	١٠ر٠	٢٢	٠ر٧
الحديدة	١٠ر٧	١٠ر١	٦٣١٩	١٨ر٠	٤٤	١ر٧
حضر موت	٤ر٩	٥ر٧	٥٥٨٢	٢١ر٩	٨١	٥ر٤
ذمار	٦ر٨	١١ر٩	٥٣٥٠	٣٣ر٦	١٣ر٠	٧ر٠
شبوة	٢ر٤	٠ر٩	٧٥٦٠	٧ر١	١٣	٠ر٣
صعدة	٣ر٣	٠ر٦	٧٧٢٦	٣٨	٠ر٤	٠ر١
محافظه صنعاء	١٢ر٧	١٧ر٥	٥٧٨٤	٢٦ر٢	٨٧	٣ر٩
عدن	٣ر٠	٢ر٨	٥٦٢٨	١٧ر٨	٦٠	٢ر٩
لحج	٤ر١	٣ر٧	٧١٧٩	١٧ر٢	٥١	٢ر٣



## الجدول ٣ (تابع)

المحافظات	النسبة إلى إجمالي السكان %	نسبة الفقراء إلى إجمالي الفقراء في البلد	معدل الإنفاق السنوي للأسر الفقيرة (ريال/الفرد/السنة)	نسبة الفقر	فجوة الفقر %	شدة الفقر %
مأرب	١٠١	٠,٧	٧٨٣٢	١٢,٥	٣٦	١٢
المحويت	٢٦	٤٣	٥٦٠٧	٣٢,٠	١١٣	٥٨
المهرة	٠٤	٠,٤	١١٥٠٨	١٧,٩	٣٤	٠,٩
الإجمالي لليمن	١٠٠ %	١٠٠ %	٦٤٣٥	١٩,١ %	٥٧ %	٢٦ %

المصدر : Rep. of Yemen : Poverty Assessment. World Bank. 1996. Page 49.

لم يتضمن مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٢، أو أية مصادر رسمية أخرى أي حصر للمجموعات الرئيسية التي تنطبق عليها معايير الفقر كفئات اجتماعية ذات خصائص معينة. وفي غياب ذلك فهناك اجتهادات كثيرة. وقد عدت دراسة البنك الدولي حول الفقر في الجمهورية اليمنية أربع مجموعات هي: (أ) المجموعات الهامشية (الأخدام). (ب) المنتفعون السابقون من الأراضي الزراعية المؤممة في الشطر الجنوبي سابقا والتي أعيدت إلى الملاك بعد الوحدة. (ج) الصوماليون من أصل يمني. (د) اللاجئين من بلدان القرن الأفريقي. وفي دراسة أخرى للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة<sup>(١٧)</sup> أضيفت ثلاث مجموعات جديدة هي: (هـ) المغتربون اليمنيون العائدون من دول الخليج عام ١٩٩٠. (و) المعاقون. (د) السكان المهاجرون من الأرياف إلى المدن.

وفي دراسة أخرى أعدها فريق عمل وطني<sup>(١٨)</sup> حددت فئات الفقر بـ ١٨ فئة، إلا أنها لا تشكل مجموعات اجتماعية متجانسة - باستثناء المجموعات الهامشية (الأخدام) والبدو الرحل - وإنما تفصيلا مهنيا في غالبيته لذوي الدخل المحدود: (موظفو الحكومة في الفئات الوظيفية الدنيا، المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة وغير المالكين للأرض، عمال الخدمات والنظافة، صغار صيادي الأسماك، أصحاب المعاشات التقاعدية.. الخ).

وفي تقديرنا لكافة هذه الاجتهادات نرى أنها تحصر من ناحية نظرية استقرائية التأثيرات المباشرة لمحددات الفقر وأسبابه في نطاق فئات اجتماعية معينة في مجموعتين: الأولى هي لفئات فقيرة خاصة محكومة بأوضاع اقتصادية ومعيشية قائمة تشمل الفئات المهمشة (الأخدام)، والبدو الرحل، وفقراء الأرياف غير المالكين للأرض، والسكان المهاجرين من الريف إلى المدن؛ ومحدودي الدخل وبالذات ذوي الحيازات الصغيرة وصغار صيادي الأسماك، وعمال النظافة في المدن، وأصحاب المعاشات التقاعدية وموظفي الحكومة في الدرجات الوظيفية الدنيا. أما المجموعة الثانية فهي تضم الفئات التي تعرضت مستوياتها المعيشية للتدني والانحدار إلى حدود الفقر، أو بسبيلها إلى ذلك بفعل متغيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية (محلية وإقليمية)؛ وهي فئات المنتفعين السابقين من

الأراضي المؤممة في المحافظات الجنوبية، والمغتربون العائدون من جراء حرب الخليج (١٩٩٠)؛ واللاجئون من دول الجوار في القرن الأفريقي، وتضم كذلك الفئات المتأثرة بنتائج ومرتبات سياسات التكيف الهيكلي وبشكل خاص الأمالة الفائضة في القطاع العام من جراء سياسة الخصخصة.

إن هذا التصور النظري لفئات الفقر يشكل ملمحاً أولياً لرسم خارطة الفقر، كخطوة أولى ينبغي أن تليها خطوات أخرى من خلال، مسوحات مستوى المعيشة ومسوحات الحاجات المشبعة، لكي تشمل خارطة الفقر هذه على التديرات الكمية والرقمية لخصائص الفئات الفقيرة إجمالاً وتوزيعاتها الجغوية والمهنية.

#### ٤- المقارنات القطاعية للفقر

إن المتاح حالياً من المعلومات والإحصائيات لا يوفر قدراً كافياً من المعطيات الرقمية لوضع مقارنات مباشرة لتوضيح حصة الفقراء في الحصول على الخدمات الاجتماعية. والاستثناء الوحيد لذلك نسبياً هو في قطاعي التعليم والعمل، فهما المجالان الوحيدان اللذان نالا شيئاً من الاهتمام في دراسة مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٢.

وقد أظهرت دراسة البنك الدولي التي استندت على هذه البيانات أن ٦٦ في المائة من الفقراء أميون، وأن ١٨ في المائة منهم يجيدون القراءة والكتابة، و ٥ في المائة في كل من المستويين الابتدائي والإعدادي، و ١ في المائة فقط في المستوى الثانوي، وأقل من ١ في المائة في المستوى الجامعي وما بعده.

وفي قطاع العمل تتفشى البطالة بمعدل أكبر بين السكان الفقراء مقارنة بغيرهم. وقد أفصحت نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٢ أن البطالة بين السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨-٦٠ سنة كانت بمعدل ٧ في المائة<sup>(١٩)</sup>، وشكل الباحثون عن العمل للمرة الأولى حوالي ثلث هذه النسبة، والبطالة بين الفقراء ٩ في المائة، بينما هي عند غير الفقراء ٧ في المائة. ويجد المتعطلون الفقراء من الشباب صعوبة أكبر في الحصول على فرص عمل مقارنة بغيرهم.

## الفصل الثالث سياسات تقليص الفقر في اليمن

### ١ - الأطر المؤسسية وسياسات تقليص الفقر

اندرج التعامل الحكومي مع الفقر في اليمن تاريخيا ضمن الإطار العام والأشمل للنهوض الاجتماعي والاقتصادي والثقافي حيث كان شعار الرئيسي عبر كل العقود السابقة القضاء على التخلف ورفع مستوى معيشة المواطنين، وذلك يحمل في طياته نمط التعاطي الضمني، وأن برزت بين الحين والآخر معالجات ومواقف صريحة، تدرجت من مجالات الرعاية الاجتماعية إلى معالجات تمت في رحاب تنمية اقتصادية واجتماعية منذ منتصف السبعينات.

وفي البدء كانت رعاية الأسر الفقيرة أولى المسؤوليات التي اضطلعت بها الدولة. وكانت الوزارة المعنية بالشؤون الاجتماعية هي الإطار المرجعي للدولة في مجال الرعاية الاجتماعية. وكان الاهتمام في البداية ينصب على الفئات الأشد فقرا وعوزا. ولم تكن هناك معايير ثابتة في تقديم العون المالي والمادي وأشكال الرعاية الأخرى. إلا أن المسألة أخذت شكلا منظما منذ نهاية الثمانينات بعد صدور عدد من التشريعات وتوضيح بعض المعايير وتنفيذ أنشطة ملموسة.

وقد تضمن قانون الضمان الاجتماعي الذي صدر في عام ١٩٨٩ أول تعريف رسمي لمن تنطبق عليهم صفة الفقر، جاء فيه أن الفقير هو "الشخص الذي ليس له موارد كافية للعيش ولا قريب له قادر وملزم شرعا بالإنفاق عليه"، وهو تعريف ينسجم مع مبدأ التكافل الاجتماعي. وقد شمل ذلك التعريف الفئات التالية: الأسر الفقيرة، والأيتام والمعاقين والنساء اللواتي لا عائل لهن كالأرامل والمطلقات والعوانس، وكبار السن وأسر المسجونين. ومن المعايير التي نص عليها القانون إلزام طالب المعاش بإبصال حكم شرعي يثبت فقره من أقرب محكمة إليه، والبحث الاجتماعي الذي يجريه بعد ذلك الباحثون الاجتماعيون التابعون للشؤون الاجتماعية<sup>(٢٠)</sup>.

وقد أعيد النظر في هذا القانون بعد تحقيق الوحدة في عام ١٩٩٠ وقيام الجمهورية اليمنية لمواكبة الأوضاع والمتغيرات الجديدة. وقد صدر في عام ١٩٩٦ قانون جديد عرف بقانون الرعاية الاجتماعية. وتكمن أهمية هذا القانون، بالإضافة إلى كونه قد تفادى بالطبع بعض السلبيات في القانون السابق، أنه قد أعطى ملامح لمرجعية جديدة لوزارة الشؤون الاجتماعية: فقد تضمن مشروع القانون من ناحية، أبعادا جديدة كالإلزام القادرين على العمل ضمن الفئات المعنية بالالتحاق بمراكز التدريب والتأهيل، ومراكز محو الأمية، ومواصلة التعليم للأبناء ذكورا وإناثا، وأيضا أضاف فئة جديدة هم الخارجون من السجون مع عدم الإخلال بشروط تقديم المساعدات، وأن تكون المساعدات مؤقتة ريثما يتم الحصول على أعمال جديدة. ومن ناحية أخرى نص مشروع القانون على أن تنشئ الوزارة دورا للرعاية، أو تكون تحت إشرافها، وبذلك تكون الوزارة مشرفة على شبكة من المؤسسات التي تمت

بصلة إلى الرعاية الاجتماعية مل دور الأيتام والعجزة والمسنين والمعاقين، وكذلك مراكز التدريب المهني ومراكز الأسر المنتجة. بالنسبة فإن وزارة الشؤون الاجتماعية تكون قد انتقلت من كونها إطاراً مؤسسياً للدولة يشرف على تقديم الإعانات والتحويلات المالية المباشرة للفقراء إلى مجال أرحب يشمل تأمين حصول فئات، دنيا من الفقراء على فرص لزيادة دخولهم، ووصولهم إلى مستويات تعليمية ومهارات مهنية معينة تفيهم على الكسب.

وإذا كان الموقف الرسمي الصريح للتعامل مع الفقر قد تم بداية من منطلق ينسجم مع مفهوم التكافل الاجتماعي، نجد أن العمل الجذري مع مسألة الفقر قد تم مع البدء في تنفيذ خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، منذ منتصف السبعينات. وإذا أخذنا في الاعتبار أن التنمية في اليمن قد انطلقت من مستويات اجتماعية واقتصادية ومعيشية متدنية للغاية، نجد أن خطط التنمية قد ركزت على تحقيق أهداف عامة مرتبطة بتحقيق نهوض يؤمل في سرعته لتعزيز بنية الاقتصاد الهيكلية وتسريع وتائر الإنتاج والقضاء على البطالة والجهل والمرض.

لقد تلك الغايات الإجمالية حالت دون وضع أهداف معينة أو سياسات صريحة للحد من الفقر في السياق العام للتنمية. ومع ذلك نجد أن البعض من السياسات والاتجاهات المرتبطة بالتنمية خلال الفترة (١٩٧٠-١٩٩٠) كانت بارزة وذات أثر ما في التخفيف من الفقر، انعكست غالباً على بعض من المشروعات والبرامج في قطاعات مختلفة كالصحة والتعليم والزراعة أو في تأثيرها الذي أحدثته على بعض محددات الفقر كالدخول وفرص العمل على النحو التالي:

(أ) سياسات النمو الاقتصادي. وقد سبق أن أوضحنا في الفصل الثاني التأثيرات الإيجابية للنمو الاقتصادي على تقليص الفقر.

(ب) سياسات التنمية الاجتماعية المعلنة ووسائل تحقيقها. إن التعليم والحصول على الخدمات العلاجية حقوق كفلها الدستور لكل المواطنين. وتأكيداً لذلك فإن السياسات الحكومية استهدفت التوسع في التعليم الأساسي بصورة أساسية وفي نشر خدمات الرعاية الصحية الأولية. وتحقيقاً لتلك الغايات كان الإنفاق على التعليم لا يقل عما نسبته ١٥ في المائة سنوياً من الإنفاق العلم وحوالي ٥ في المائة من الناتج الإجمالي، والإنفاق على الصحة ٤ في المائة من إجمالي الإنفاق و١٤ في المائة من الناتج الإجمالي. ولم يكن هناك وجود لأية قيود على التحاق الفقراء بالمدارس سواء في الحضر أو الريف. بل أن مجانية التعليم ومجانبة الخدمات الصحية، باستثناء بعض الرسوم البسيطة قد ساعد على انتشار التعليم وفرص العلاج بين أوساطهم. والحق يقال أنه ما زالت هناك بعض الفروقات في معدلات الالتحاق بالمدارس لصالح سكان الحضر. إن ذلك لا يعبر عن تحيز لهؤلاء بقدر كونه يعود لأسباب التشتت السكاني في الأرياف وتركز السكان في الحضر، وهو الأمر الذي يؤدي إلى البطء في تنفيذ مشروعات في الأرياف وسرعتها في المدن.

(ج) سياسات التنمية القطاعية. حيث يلاحظ أن بعض مكونات التنمية في قطاعات إنتاجية كالزراعة وصيد الأسماك، قد استهدفت مساعدة ذوي الدخل المنخفضة في امتلاك أصول إنتاجية بسيطة، كشباك الصيد ولقوارب ومضخات المياه، عن طريق الإقراض أو إعادة الإقراض

في حالة التمويل الخارجي بشروط ميسرة (مشاريع التنمية الريفية وتطوير التعاونيات السمكية ومراكز الاصطياد). ومن الصعب تحديد أعداد المستفيدين من هذه الإجراءات بسبب عدم توفر البيانات والمعلومات المتكاملة، أو التأكد من دقة المعايير التي استخدمت في تحديد المستفيدين، أو ما هو النصيب الفعلي للمنتجين الأكثر فقرا. وعموما فإن هذه الإجراءات قد تكون في الأغلب قد ساهمت في تحسين المستوى المعيشي لفئات متدنية الدخل، وهو أمر يمكن تقييمه كأثر إيجابي لهذه السياسات والإجراءات.

(د) سياسات وإجراءات تخفيض تكاليف المعيشة. وقد تمثلت في دعم أسعار السلع الأساسية، وبالذات الأغذية، وتعرفة خدمات الكهرباء والاتصالات؛ ومجانية التعليم ودعم تكاليف العلاج بالمستشفيات والمراكز الصحية الحكومية. وقد اتسمت سياسات الدعم بطابع العمومية، ولم تكن ولو جزئيا تستهدف فئة دخلية معينة. ومع ذلك فقد ساعدت إجراءات الدعم على استقرار نسبي في أسعار تلك السلع والخدمات، ومكنت ذوي الدخل المنخفضة من الحصول على السلع الغذائية الرئيسية في حدود الدخل المتاح. وفي تقديرنا للأثر الذي أحدثته هذه السياسات أنها قد تكون قد ساعدت على إبطاء وتأثر الإفقار للشرائح السكانية القريبة من حدود خط الفقر في الفترات التي تصاعدت فيها معدلات التضخم وارتفاع الأسعار بدءاً من سنوات الثمانينات.

وبحلول عام ١٩٩٥ بات من الواضح أن السياسات الضمنية المتبعة لتقليص الفقر قد تعثرت إجراؤها وفقدت فاعليتها من جراء المستجدات السياسية الاقتصادية الجديدة للحكومة لإصلاح اختلالات الموازين الاقتصادية الكلية وبرنامج التثبيت الاقتصادي التي استهدفت مقوماتها الرئيسية التي كانت تستند عليها وهي: دعم الأسعار والخدمات، والتحويلات المباشرة، والإنفاق العام على الخدمات والدور الكبير للقطاع العام في الحياة الاقتصادية.

فقد شرعت الجمهورية اليمنية في عام ١٩٩٥ في تطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي بمساعدة استشارية من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وتهدف سياسات الإصلاح الاقتصادي عموماً إلى تصحيح الاختلال بين جانبي العرض والطلب الذي يتمثل في عجز ميزان المدفوعات وموازنة الحكومة وتشوهات الأسعار وغيرها من أوجه الاختلالات الشائعة وذلك عن طريق تطبيق آليات السوق. وهذه السياسات بطبيعتها تنقسم إلى سياسات مالية ونقدية انكماشية وتعرف بسياسات التثبيت الاقتصادي، وتهدف إلى ضغط الإنفاق الكلي وخاصة الإنفاق الحكومي، وسياسات خاصة بتحرير الأسعار وسعر الصرف وتحرير التجارة الخارجية وخصخصة القطاع العام وتعرف بسياسات التكيف الهيكلي. ولا تعتبر مكافحة الفقر أو تقليصه من الأهداف المباشرة للتصحيح الاقتصادي حيث يفترض ضمناً أن نجاح هذه السياسات في القضاء على الاختلالات الاقتصادية سوف يؤدي إلى نمو الناتج القومي وخلق فرص عمل جديدة والحد من التضخم حيث أن هذه العوامل بدورها تؤثر تلقائياً على تخفيف حدة الفقر.

إلا أن السياسات المالية والذندية الانكماشية تؤدي في المدى القريب إلى المتوسط إلى خفض في معدلات النمو الاقتصادي بسبب ما تستهدفه من خفض مستويات الإنفاق بجانيه الاستثماري والاستهلاكي لتحقيق التوازنات المالية والنقدية. والنتائج المباشرة لانخفاض معدلات النمو هو خفض فرص العمل المتاحة، وتعزيز انتشار البطالة التي تتعمق كذلك من جراء خصخصة القطاع العام، وما يترتب على ذلك من الاستغناء والتقليص للعمالة الفائضة فيه. وتعمل سياسات تحرير الأسعار وإلغاء الدعم، وزيادة الضرائب على ارتفاع الأسعار عموماً. وباختصار فإن أثر السياسات الاقتصادية الكلية السلبية على الفقراء ومنخفضي الدخل، يؤدي إلى تضائل فرص الحصول على دخل نتيجة لانخفاض فرص العمل المتاحة من ناحية، وارتفاع أسعار السلع والخدمات الأساسية التي ينفق عليها الفقراء الجزء الأكبر من دخولهم المنخفضة، مما يترتب عليه ارتفاع تكاليف المعيشة وبالتالي زيادة الفقر في المجتمع. وفي حالات كثيرة يمكن أن يؤدي تخفيض الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية الأساسية وأساساً التعليم والصحة والدعم إلى تقليص انتشارها بين الفقراء ويحرمهم بالتالي من مقومات حيوية ومهنية ضرورية للنهوض بمستواهم المعيشي.

لذلك كان لمجمل السياسات الاقتصادية الكلية انعكاسات سلبية على الفقر منذ بداية التسعينات، تجلت في ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية والخدمات، وبالتالي تدني مستويات الأجور الحقيقية، وازدياد أعداد المتعطلين والباحثين عن العمل. وفي عام ١٩٩٥م والعامين اللاحقين طرأ بعض التحسن في الأداء الاقتصادي بعد تنفيذ الإجراءات الأولى لبرنامج الإصلاح الاقتصادي حيث انخفض معدل التضخم من ١٢٠ في المائة في عام ١٩٩٤ إلى ١٦ في المائة في عام ١٩٩٦. وانخفض كذلك عجز الموازنة من ٢٠ في المائة إلى ٤ في المائة بالنسبة للنواتج المحلي الإجمالي على التوالي<sup>(٢١)</sup> وتحقيق فائض في ميزان المدفوعات، واستقرار نسبي لسعر الصرف. ومع ذلك فقد ارتفعت الأسعار بنسبة ٢٥٩ في المائة في عام ١٩٩٦ مقارنة بالعام ١٩٩٥، وإن كان بمعدل يقل عن المعدلات المتحققة في الأعوام السابقة. ومن المتوقع أن تزداد الأسعار كلما تقدمت إجراءات الإصلاح الاقتصادي قدما نحو تقليص الدعم لما تبقى من السلع والخدمات المدعومة وأهمها المشتقات البترولية والقمح والدقيق وتعرفة الكهرباء والمياه. وبالتالي فإن مستويات المعيشة سوف تستمر في التدني لا سيما وأن الأجور الاسمية تتحرك، ببطء وفي الوقت الذي تتدنى فيه الأجور الحقيقية، وأن التحسن الطفيف المتوقع أن يكون قد طرأ في عام ١٩٩٦ كان فقط يمثل تثبيتاً مؤقتاً عند مستواها في عام ١٩٩٦.

ويمثل الأثر الثاني الكبير في حجم العمالة التي يتوقع تسريحها من جراء تحويل مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص. والتي تقدر بما ينيف عن ٧٠ ألف عامل منهم ٣٠ ألفاً من النساء.

ونظراً لهذه الآثار السلبية فإن السياسات الإصلاحية تشتمل كذلك على حزمة من السياسات الأخرى التي تستهدف حماية الفقراء خلال فترة الإصلاح والمعروفة بشبكة الأمان الاجتماعي وتقوية الفرص الاقتصادية للفقراء، وتعزيز وصولهم إلى الخدمات الاجتماعية. إلا أن سياسات حماية الفقراء هذه لا تعدو كونها سياسات مؤقتة وليست ثابتة، إذ أن العامل الحاسم في تقليص الفقر هو النهوض

الاقتصادي المستدام. وحتى يتم الحكم القاطع على نتائج الإصلاحات الهيكلية في تقليص الفقر على المدى البعيد، فإن نجاحاتها الفعلية في تقليص الفقر على المدى القصير إلى المتوسط يتوقف على تحقيق التوازن بين التأثيرات الاقتصادية السلبية ومقابلتها مع التأثيرات الإيجابية لبرامج الأمان الاجتماعي. ومدى فاعلية البرامج المعتمدة الأخرى في تقليص الفقر، ومدى توافقها في تخفيف الآثار السلبية.

## ٢- البرامج الرئيسية الرافدة لتقليص الفقر

### (أ) برامج شبكة الأمان الاجتماعي

إن الاتجاه السائد حالياً هو إلغاء النظام الحالي للدعم الشامل غير الموجه لأسعار القمح والدقيق والمشتقات النفطية والكهرباء وغير المتوافق مع السياسات الإصلاحية لكلفته الباهظة من ناحية، ولكونه لا يصل -كما تقول التقديرات المتداولة- سوى إلى أقل من ٢٠ في المائة من أدنى الأسر دخلاً<sup>(٢٢)</sup> واستبداله بنظام جديد لشبكة الأمان الاجتماعي مستهدفاً للـtargeted للفئات الفقيرة الأكثر احتياجاً للدعم.

إن أي نظام مستهدف في نطاق شبكة الأمان الاجتماعي ينبغي أن يفرق بين الفقير وغير الفقير. والصعوبة في ذلك تكمن في المعايير الذي تضمن ذلك لا سيما في ظروف بلد مثل اليمن حيث يعيش غالبية الفقراء في مناطق ريفية مشتتة سكانياً ونائية، ويصعب على وجه التحديد معرفة من هم الذين يعيشون تحت خط الفقر. ولذلك، ولعدم توفر المعايير المناسبة ما زال الدعم الشامل لسلعتي القمح والدقيق سارياً حتى الآن -وإن كان يتقلص من سنة لأخرى- دون أن يتم التحول إلى البديل الآخر وهو الدعم المستهدف للفقراء.

إلا أن الشكل النقدي للدعم المستهدف للفقراء، قد بدأ يتطور أكثر من السابق. فقد ارتفعت موارد صندوق الرعاية الاجتماعية، الذي تشرف عليه وزارة الشؤون الاجتماعية في عام ١٩٩٦ ليغطي ١٠٥ ألف حالة أسرية محتاجة للرعاية مقابل ٥٠ ألف أسرة في عام ١٩٩٢، وارتفع مخصص الإعانة الشهرية من حدود ٢٥٠-٦٠٠ ريال للأسرة الواحدة إلى ٥٠٠-١٠٠٠ ريال شهرياً.

كما أن شكلاً آخر من أشكال الدعم المستهدف بدأ يبرز في الآونة الأخيرة. ويتمثل في مشروعات الأشغال العامة التي تهدف إلى توفير فرص عمل للفقراء تؤمن لهم دخلاً يشكل البديل للدعم النقدي المباشر.

### صندوق الرعاية الاجتماعية

أ - نشاط الصندوق :

يشرف الصندوق على تقديم معونات نقدية شهرية للأسر الفقيرة والمحتاجة ارتفعت من ٥٠ ألف حالة قبل عام ١٩٩٦ إلى ما يزيد عن ٩٥ ألف حالة أسرية. وقد بلغ إجمالي الأفراد المستفيدين

منها حوالي ٣١٧ ألف شخص. وبلغ معدل الإنفاق الشهري ما يقارب ٥٦ مليون ريال وفقاً للبيانات الصادرة عن الصندوق لعام ١٩٩٦.

- حدد حجم الإعالة الشهرية للفئات المشمولة بالرعاية بمبلغ ٥٠٠ ريال شهرياً لكل حالة أسرية، يضاف إليها مبلغ مائة ريال لكل فرد إضافي في الأسرة، شريطة أن لا يزيد المبلغ الإجمالي عن ألف ريال كحد أقصى.

- من بين الفئات المشمولة بالرعاية نلاحظ أن فئة النساء الفقيرات والأرامل بصفة خاصة تحصل على أعلى نسبة من التغطية (٢٨٢ في المائة من إجمالي الحالات) تليها فئة كبار السن (٣٤ في المائة)، ثم فئة العاجزين عن العمل كلياً أو جزئياً والمعاقين (١٥٤ في المائة) وتتدنى النسبة إلى ٨ في المائة لفئة الفقراء والمساكين وإلى ٢ في المائة لفئة الأطفال الأيتام وللحالات الأخرى التي تشمل المجانين وأسر المسجونين. جدول (٤).

الجدول ٤ - صندوق الرعاية الاجتماعية : حجم الإعانات حسب الفئات المشمولة بالرعاية (عام ١٩٩٦)

الفئات	عدد الحالات	إجمالي الإنفاق الشهري (ريال)	النسبة من الإجمالي (%)	
			لعدد الحالات	من الإنفاق
١. النساء				
- الأرامل	٣٦٧١٠	١٩٩٩٨٤٠٠	٣٨٢	٣٥٣
- المطلقات	٣١٥٦٤	١٨٣٩٥٣٠٠	٣٢٨	٣٢٣
- العوانس	٣٣٧٠	١٥٩٥٣٠٠	٣٥	٢٨
- العوانس	١٧٧٠	٧٨٠٠	١٩	٠٢
٢. العجز والإعاقة				
- العجز الكلي	١٤٨٢٤	٨٧٤٤٦٠٠	١٥٤	١٥٣
- العجز الجزئي	٦٩٩٠	٤٤٩٠٦٠٠	٧٣	٧٨
- المعاقون	٤٠٨٠	٢٣٧٧٥٠٠	٤٢	٤٢
٣. الفقراء والمساكين	٣٧٥٠	١٨٧٦٥٠٠	٣٩	٣٣
٤. الأطفال (الأيتام)	٦٠٢٠	٤٩١٢٨٠٠	٦٣	٨٦
٥. كبار السن (الشيخوخة)	٢٧٠٠	١٨٣١٧٠٠	٢٨	٣٢
٦. حالات أخرى	٣٣١٦٧	١٩٦٧٠٧٠٠	٣٤	٣٤٦
الإجمالي العام	٩٦٠٩١	٥٦٨٦٧٤٠٠	١٠٠%	١٠٠%

- تتحدد الحالات المشمولة بالرعاية وفقاً لاستبيان وبحث يجريه الصندوق على الحالات المرفوعة إليه للتأكد من مطابقتها للمقاييس التي يعتمدها الصندوق، وهي أن تكون الأسرة بدون معيل أو كافل لها، أو انقطع مصدر دخل الأسرة في حالات مثل العجز عن العمل والشيخوخة لرب الأسرة أو المعيل أو الكفيل أو دخوله السجن، أو أن تكون الأسرة ذات دخل متدنٍ للغاية دون حد الكفاف.



- يمكن القول أن الفئات التي ليس لها مصادر دخل (الأرامل، العوانس، المطلقات من النساء، كبار السن) تحصل على النسبة العظمى من التغطية (أكثر من ٧٠ في المائة)، تليها الفئات المتضررة من فقدان المؤقت للدخل (العجز والإعاقة والمسنون) حوالي ١٧ في المائة. أما الفئات التي لها دخل ولكن يتدنى عن حد الكفاف فلا تزيد نسبتها عن ٨٥ في المائة.

- تغطي أنشطة الصندوق كافة المحافظات، وتتفاوت بين ١٠١٠٩ حالة في محافظة أبين و ١٧٣١ حالة في محافظة الجوف (جدول "٥"). وتحوز محافظة أبين كذلك على أعلى نسبة من التغطية (١٠٦ في المائة من إجمالي الحالات) وأدنى نسبة (١٨ في المائة) هي من نصيب محافظة الجوف.

#### ب - التقييم:

١- إن الصفة الرعائية هي الغالبة على نشاط الصندوق، ويصل عدد الأفراد المشمولين بالرعاية كما ذكرنا سابقاً إلى ٣١٩ ألف فرداً يمثلون تقريباً ٢٢٦ في المائة من السكان تحت خط الفقر المدقع (خط البنك الدولي للفقر في اليمن) و ٩٦ في المائة فقط من السكان تحت خط الفقر المطلق.

٢- إن حجم الإعانة النقدية المتكررة في حدود الـ ٥٠٠ ريال للفرد في حدها الأدنى وألف ريال في حدها الأعلى لستة أفراد، لا تزال بكل المقاييس ضئيلة. فهي لا تعادل سوى أقل من دولارين/ للفرد في الشهر، وبذلك تقل كثيراً عن المعيار العالمي للإنفاق عند مستوى خط الفقر والذي حدده البنك الدولي بمعدل دولار يومياً أي ثلاثين دولاراً بالشهر. كما يقل كذلك عن بعض المعايير الإقليمية. فصندوق المعونة الوطني في الأردن وهو على غرار صندوق الرعاية الاجتماعية في اليمن يقدم معونة شهرية متكررة لنفس الفئات المستهدفة تقريباً في حدود ٦٠ ديناراً كحد أعلى (الزوج والزوجة وخمسة أطفال) و ٣٠ ديناراً في حالة الفرد الواحد أو رب الأسرة وبواقع خمسة دنائير للأفراد الستة الآخرين. وتمثل هذه المعونة في حدها الأعلى حوالي ١٣ دولاراً أمريكياً للفرد في الشهر. إن هذه المعونة تقل عن معدل الإنفاق عند خط الفقر المدفع والذي يساوي تكلفة الغذاء المعادلة لـ ٢٢٠٠ وحدة حرارية، والتي تكفي فقط لبقاء الإنسان على قيد الحياة (قدرت بـ ٦٣٧١ ريالاً للفرد/ السنة بأسعار عام ١٩٩٢).

٣- تغطي أنشطة الصندوق كافة محافظات الجمهورية ولكن بنسب متفاوتة وكما يبدو بدون أسس ومعايير واضحة. واستناداً إلى البيانات الواردة في الجدول (٥) الذي يوضح علاقة التغطية الجغرافية لصندوق الرعاية الاجتماعية ببعض المعايير التي وردت في دراسة البنك الدولي نستنتج ما يلي:

(أ) إن غالبية المحافظات لا تحصل على حصة معقولة من معونة الصندوق تتناسب مع حالة لفقراً فيها؛

(ب) إن 'ماني محافظات تحصل على حصة أعلى من المعونة لا تتناسب مع نسبة السكان الفقراء فيها، وخمس محافظات تحصل على حصة نسبية أقل من المعونة.

وباختصار فإن عدد من المحافظات تتمتع بميزات نسبية أكثر من محافظات أخرى.

#### الجدول ٥ - التغطية الجغرافية لصندوق الرعاية الاجتماعية

المحافظات	الحالات الأسرية للمعونة (التغطية)		المعايير		
	العدد/١٩٩٦	% من إجمالي التغطية	نسبة الفقر (ب) في المحافظة %	نسبة الفقراء (ب) في المحافظة إلى إجمالي الفقراء في اليمن	نسبة السكان في المحافظة إلى إجمالي السكان (%)
ذمار	٦١٧٢	٦٤	٣٣٦	١١٩	٦٨
البيضاء	٢٧٥٥	٢٩	٣٣٢	٥٦	٣٢
المحويت	٥٠٧٩	٥٣	٣٢٠	٤٣٣	٢٦
صنعاء	٦١٢١	٦٤	٢٦٢	١٧٥	١٢٧
إب	٥٦٧٢	٥٩	١٩١	٢١١	١٢١
تعز	٨٤٧٠	٨٨	١٨٤	١٣٥	١٤٠
حضرموت	٤٥١٢	٤٧	٢١٩	٥٧	٤٩
الحديدة	٣٣١١	٣٥	١٨٠	١٠١	١٠٧
المهرة	٤٢٢٥	٤٤	١٧٩	٠٤	٠٤
عدن	٥٣٣٤	٥٦	١٧٨	٢٨	٣
لحج	٦٨٧٥	٧٢	١٧٢	٣٧	٤١
أبين	١٠١٠٩	١٠٦	١٤٧	٢٠	٢٦
مارب	٤٠٧٢	٤٢	١٢٥	٠٧	١١
أمانة العاصمة	٨١٩٤	٨١	١٠٩	٣٧	٦٥
حجة	٣٧٨٢	٤٠	١٠٠	٤٤	٨٥
شبو	٦٢٣٨	٦٤	٧١	٠٩	٢٤

الجدول ٥ (تابع)

المحافظات	الحالات الأسرية للمعونة (التغطية)		المعايير		
	العدد/ (١٩٩٦)	% من إجمالي التغطية	نسبة الفقر (ب) في المحافظة %	نسبة الفقراء (ب) في المحافظة إلى إجمالي السكان (%)	نسبة السكان في المحافظة إلى إجمالي السكان (%)
صعدة	٣٠٥٧	٣٢	٣٨	٠٦	٣٣
الجوف	١٧٣١	١٨	٠٣	أقل من ٠٠١	١١
الإجمالي لليمن	٩٥٧٠٩	١٠٠ %	١٩١	١٠٠ %	١٠٠ %

المصادر :

(أ) صندوق الرعاية الاجتماعية.

(ب) دراسة البنك الدولي Republic of Yemen. Poverty Assessment ص ٤٩.

(ب) تنمية الفرص الاقتصادية للفقراء

هناك اتجاهان يتبلوران في الوقت الحاضر لتنمية الفرص الاقتصادية للفقراء: الأول تطوير الائتمان الصغير الموجه للفقراء، والثاني العمل على تطوير فرص العمل للفقراء والمتعطلين في مشروعات مدرة للدخل مع فتح فرص التدريب أمامهم لاكتساب مهارات إنتاجية تعينهم على الكسب من خلال ثلاثة برامج رئيسية.

١- تنمية الصناعات الصغيرة:

أنشئت في عام ١٩٩١ وحدة تنمية الصناعات الصغيرة كأول مؤسسة تمويلية متخصصة لتقديم الإقراض الصغير وتشجيع إنشاء المشروعات الصغيرة، وبالتالي خلق فرص عمل جديدة. وتستهدف نشاطات وحدة الصناعات الصغيرة الأسر الفقيرة، ومحدودي الدخل والباحثون عن العمل من خريجي المدارس والمعاهد ومراكز التدريب المهني. وتقدم الوحدة قروضا صغيرة في حدود ٢٠٠ ألف ريال بفائدة ١٢ في المائة، وترتفع نسبة الفائدة إلى ١٨ في المائة إذا زاد مبلغ الاقتراض عن ذلك المبلغ. وخلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ قدمت الوحدة ٤٦٥ قرضا، لمشروعات صناعية صغيرة (تحويلية). ومن تلك القروض كانت حصة النساء المقترضات ٤٨ في المائة. وقد تميز الإقراض خلال تلك الفترة أنه كان في غالبيته موجها لتنمية الحد الأعلى في مستويات الوحدات الصناعية الصغيرة (Small Credit) من منطلق سياسة اقتصادية تهدف إلى توليد فرص عمل Employment Generation. وبلغ نصيب النساء من هذه القروض ٤٣ في المائة، والمغتربين ٧ في المائة

و٤٩ في المائة للبقية ممن يريدون في تنمية مواردهم المالية المحدودة في مشاريع مدرة للدخل ومولدة للعمالة. وقد شملت هذه المشاريع مجالات مثل الورش الصغيرة للمنتجات الخشبية والمعدنية والسمكرة والتجديد والمفروشات والخياطة والمصنوعات الجلدية. ولكن ومنذ بداية عام ١٩٩٦، اتجه الإقراض نحو الفئات الفقيرة ليشمل ٦٠ حالة إقراض Micro-credits. أعطيت لمقترضين يندرجون تحت مفهوم الجماعات الهامشية، وفي مجالات حرفية صغيرة. وما زال هذا الاتجاه في طور التجربة والمحدودية، حيث تظل بعض المسائل ذات الصلة عالقة مثل التأكد من حسن استخدام القروض من قبل المقترضين وما هي الضمانات الشخصية التي يمكنهم تقديمها.

أما التغطية الجغرافية (حتى عام ١٩٩٦) فما زالت ضعيفة، حيث تتركز أكثر من ٩٥ في المائة من الأنشطة في خمس محافظات فقط هي صنعاء وذمار وإب وتعز والحديدة. وتتنوع النسبة الباقية على ٦ محافظات أخرى، بينما لا تشمل التغطية ٧ محافظات.

## ٢ - الصندوق الاجتماعي للتنمية؛

أنشئ هذا الصندوق مؤخراً كهيئة مؤقتة يدعمها البنك الدولي ومؤسسات دولية أخرى لتعمل على التخفيف من الآثار الاجتماعية المصاحبة لبرنامج التثبيت الاقتصادي والإصلاحات الهيكلية على المجموعات الأكثر فقراً وتعرضاً. ويقدر رأسمال الصندوق بـ ٨٠ مليون دولار على مدى ست سنوات، يمول البنك الدولي نصفه، والنصف الآخر مؤسسات وجهات خارجية أخرى.

وتنص الوثائق التأسيسية للصندوق على العناصر الأساسية التي يقوم عليها والمتمثلة في الكفاءة والوضوح والاستقلالية من خلال إخضاع عمليات الصندوق لمجلس إدارة مستقل، ووضع مجتمع المنفعين، والمشاركة مع المجتمعات المحلية، والاتصال الوثيق مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في صدارة اهتماماته ومجالات عمله.

والأنشطة المتوقعة للصندوق للتخفيف من وطأة الفقر على المجموعات المعرضة تتمثل في تنمية المجتمعات المحلية، وتنمية المؤسسات الصغيرة والأنشطة المدرة للدخل.

بدأ الصندوق نشاطه في أواسط عام ١٩٩٧م باعتماد عدد من المشاريع والبرامج التجريبية بلغ عددها حتى أواخر أكتوبر ١٩٩٧ ' ٢٧ مشروعاً في ١١ محافظة، وبكلفة تقديرية تبلغ ٣٢٥ مليون ريال. ومن هذه المشاريع ٢١ مشروعاً في مجال تنمية المجتمع، ومشروعان صغيران مدران لدخل (في نطاق تنمية المجتمع). وثلاثة برامج للإقراض الصغير Micro-credit، وبرنامج واحد للتمويل الصغير Micro-finance وكلاهما في محافظة الحديدة.

الجدول ٦- السياسات والبرامج الرئيسية الراهنة لتقليص الفقر في الجمهورية اليمنية

السياسات	البرامج الرئيسية	الكلفة	المستفيدون
١. شبكة الأمان الاجتماعي دعم الفقراء.	* التحويلات المباشرة عبر صندوق الرعاية الاجتماعية  * دعم الغذاء (القمح والطحين)  * الأشغال العامة	(١) مليار ريال/العام  ٢٦% من سعر الاستيراد ٥٦ مليون دولار/السنة	١٠٥ ألف حالة أسرية (١٩٩٦).  شامل لكل السكان ١٠ ألف فرصة عمل
٢. تنمية الفرص الاقتصادية للفقراء إيجاد فرص عمل. امتلاك أصول إنتاجية. التأهيل.	* تنمية الصناعات الصغيرة. قروض وحدة تنمية الصناعات الصغيرة لإنشاء مشروعات مدرة للدخل (٦٩٤ قرض حتى عام ١٩٩٦). * الصندوق الاجتماعي للتنمية. ٢٧ مشروع قيد التأسيس (تجريبية). * التدريب لاكتساب مهارات مهنية - مشروع دمج المرأة في التنمية. - صندوق المعوقين. - الصندوق الوطني للتدريب. - برنامج الأسرة المنتجة.	٢٤٣ مليون ريال ٨٠ مليون دولار على مدى ٦ سنوات ٥١ مليون دولار/٣ سنوات ٦ مليون ريال. ١٠ مليون ريال	٢٩٩١ فرصة عمل الفقراء في المجتمعات المحلية.  الأسر الفقيرة والنساء المعاقات ٥١٨٨ متدربة
٣. الإنفاق العام	الإنفاق العام على التعليم  الإنفاق العام على الصحة	موازنة عام ١٩٩٦ ٢٥١٠٣,٧ مليون ريال ٧٦٢٩,٧ مليون ريال	

المصادر متعددة : (١) وزارات الشؤون الاجتماعية، العمل، المالية، التربية والتعليم.

(٢) الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر وإيجاد فرص العمل. وزارة التخطيط والتنمية. صنعاء. ١٩٩٧. ص ٨٧.

(٣) تقارير صادرة عن صندوق الرعاية الاجتماعية؛ الصندوق الاجتماعي للتنمية؛ وحدة تنمية الصناعات الصغيرة؛ مشروع الأشغال العامة (لعامي ١٩٩٦ و١٩٩٧).

وقد حكم هذا التوجه التجريبي في نشاط الصندوق على ما يبدو عدد من المعايير: فقد اعتمد الصندوق على دراسة مسحية أعدها البنك الدولي لتحديد المناطق والفئات المستفيدة من خدمات الصندوق في عدد مختار من المحافظات. وقد كان التقرير مركزاً على عدد من المقاييس منها نقاط القوة والضعف في أنشطة جمعيات تطوير المجتمع المحلية، ومؤسسات التمويل والإقراض، والنشاط الشعبي Community Participation. ولذلك فإن اعتماد المشروعات أعلاه على مبدأ المبادأة من قبل المجتمعات المحلية وبالذات لهيئات الشعبية المحلية والمنظمات غير الحكومية. وهذا يفسر الأهمية النسبية الغالبة التي حظيت بها مشروعات تنمية المجتمع، وهي التي تستفيد منها المجتمعات الفقيرة ككل، بينما حظيت المشروعات المباشرة الموجهة للأفراد الفقراء ما نسبته ١٥ في المائة فقط من إجمالي المشروعات. وما زال الوقت مبكراً للحكم أو تقييم أي من اتجاهات ومشروعات الصندوق.

### ٣- التدريب:

تهدف برامج التدريب الموجهة للفقراء والمتعرضين إلى رفع الخصائص والمهارات لديهم والتي تعينهم على الانخراط في أي من المشروعات المدرة للدخل. وفي الوقت الراهن توجد ثلاثة مشروعات للتدريب كلها من حيث المبدأ تستهدف فئتين متعرضتين هما المرأة الأسرية والمعاقين.

وأهم هذه المشروعات وأقدمها هو برنامج الأسر المنتجة. ومنذ بدء مرحلته الأولى في عام ١٩٨٨ وحتى العام ١٩٩٥ وصات أعداد المنتفعات من التدريب والتأهيل إلى ٥١٨٨ متدربة، شكلت الأسرة الفقيرة ٨٥ في المائة منها، في مجالات مثل الخياطة والأشغال اليدوية والتطريز. وتقدر الأعداد المتوقعة للمتدربات خلال فترة الخطة الخمسية الأولى (١٩٩٦-٢٠٠٠) بنحو تسعة آلاف متدربة. وتتم عمليات التدريب في ٢٩ مركزاً تنتشر في ١٢ محافظة منها ١٨ في مناطق ريفية و ١١ مركزاً فقط في مناطق ريفية. ولجزء الأعظم من التمويل تتكفل به الحكومة اليمنية.

وهناك مشروع آخر لا تخلف أهدافه كثيراً عن أهداف مشروع الأسر المنتجة يحظى بدعم وتمويل من صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية. ويهدف هذا المشروع إلى إعداد ودمج المرأة في التنمية عن طريق تقديم سلسلة من الخدمات التي تركز على الإرشادات الصحية والإنجابية، وتطوير المهارات للصناعات المرتبطة بالبيئة المحلية ومبينة عليها، وأيضاً تقديم خدمات التعليم الأساسي. ويشرف المشروع على إدارة ستة مراكز، ثلاثة منها في الحضر، وثلاثة أخرى في الريف. وعلى مستوى الريف يدمج كل مركز ثلاث قرى عن طريق وحدة متنقلة بينها وبين المركز.

يبلغ عدد السكان المعاقين ٧٨٤٦١ معاقاً بحسب تعداد ١٩٩٤. ورغم أن هذا الرقم يقل عن نسبة ١ في المائة من السكان، إلا أنه يمثل عبئاً كبيراً على عاتق أكثر من سبعين ألف أسرة تقريباً. أنشئ صندوق رعاية المعاقين بهدف تمويل مشاريع خاصة باستيعابهم وتأهيلهم برأسمال قدره ستة ملايين ريال. ويتبع إدارة التأهيل المهني للمعاقين في وزارة الشؤون الاجتماعية مشروعاً لتأهيل

المعاقين حركيا وكذلك الصم والبكم. وتوجد كذلك ٢١ مؤسسة أهلية وحكومية تعنى بشؤون المعاقين في كل من صنعاء، عدن والحديدة تشتمل على مراكز للتأهيل والعلاج الطبيعي والأطراف الصناعية والأجهزة التعويضية، ينتفع بخدماتها حوالي ١٨٩٠ معاقاً. وتقوم تلك المؤسسات بتقديم عدد من الخدمات منها التعليم والتأهيل والتتقيف، والرعاية النفسية والاجتماعية..الخ.

### (ج) الإنفاق الاجتماعي

إن تحسين مستوى وصول الفقراء إلى الخدمات الاجتماعية يتوقف على حجم ونوعية الإنفاق العام على القطاعات المعنية وبالذات قطاعي التعليم والصحة، وعلى مدى كفاءة ونوعية الخدمات المقدمة. فالمستوى المتدني للتنمية البشرية يتطلب من ناحية تحسين المؤشرات الإجمالية على المستوى الوطني والجهوي بوجه عام، وذلك يعني أن تكون السياسة الاستهدافية عامة، وإن تطلب الأمر إيذاء الكثير من الاهتمام للمناطق المحرومة والفئات الفقيرة في المدينة والريف كأحد مكونات البرامج الاجتماعية في التعليم والصحة.

ويشكل الإنفاق على التعليم ما يقارب ١٩ في المائة من إجمالي الإنفاق العام، وعلى الرعاية الصحية حوالي ٤ في المائة<sup>(٢٣)</sup>. وقد ساعد ذلك الإنفاق العالي وخصوصاً على التعليم في تحسين مؤشرات القيد الإجمالي في التعليم الأساسي، حيث ارتفعت من ٢٢ في المائة في أوائل السبعينات إلى ٥٥ في المائة في عام ١٩٩٤ وفقاً لبيانات التعداد السكاني ١٩٩٤؛ وعلى تحسين الأوضاع الصحية عموماً. ومع ذلك يظل الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة قاصراً عن تحسين الأوضاع الاجتماعية لعدة أسباب:

(أ) النسبة الضئيلة للإنفاق على الوسائل الإيضاحية وترميم المدارس (١٢ في المائة)، وعلى الاستثمار في بناء المدارس الجديدة وتجهيزها (أقل من ١٠ في المائة)؛

(ب) إن الإنفاق على الرعاية الصحية يعتبر ضئيلاً إلى الحد الذي لا يمكن من خلاله تقديم الحد الأدنى الضروري من حزمة الخدمات الصحية للسكان. ووفقاً لتقديرات البنك الدولي يقدر ذلك الحد بمعدل ١٢ دولاراً أمريكياً للفرد في البلدان المنخفضة الدخل مثل اليمن. ويتوقف الإنفاق بالنسبة للفرد حالياً عند حدود ٥٦ في المائة دولاراً للفرد. وللوصول إلى المعدل الوسطي للبلدان المنخفضة الدخل ينبغي أن يصل حجم الإنفاق على الصحة إلى ما يعادل ١١ في المائة من إجمالي الإنفاق العام<sup>(٢٤)</sup>؛

(ج) تقادم المنشآت الصحية وخروج ٣٥ في المائة منها من الخدمة لافتقارها إلى الصيانة والترميم؛

(د) تفاوت الرعاية الصحية ومستواها وحجمها في الريف عن المدينة، مما يستدعي في الأساس زيادة الإنفاق لتطوير وتوزيع خدمات الرعاية في الأرياف.  
إجمالاً، تواجه البرامج المتعلقة بسياسات تقليص الفقر المعوقات الرئيسية التالية:

- البطء الشديد في تخصيص الموارد الحكومية لإنشاء شبكة الأمان الاجتماعي، وتمويل البرامج الأخرى الموجهة لتخفيف حدة الفقر، وعدم توفر البدائل التي يمكن أن تحل مسألة دعم السلع المدعومة المتبقية.

- عدم وضوح المعايير والأسس للفئات المستهدفة والتأكد من صحتها مما قد يسبب عوامل محبطة لدعم الفقراء والمحتاجين بسبب احتمال تسرب العون لجهات غير مستحقة.

- التغطية الجغرافية وحسب الفئات المستهدفة ما زالت ضعيفة وغير مكتملة. وذلك يتطلب معالجة موضوعية للتخلص من بعض الاخفاقات التي تحول دون تحقيق درجة أفضل، وهي: قلة الموارد المخصصة للبرامج واتساع النطاق المستهدف؛ انعدام التنسيق والتعاون بين المشروعات والإدارات في المناطق الجغرافية المشتركة، وحتى بين المؤسسات الرسمية والمنظمات غير الحكومية والأهلية.

- ما زالت الأنشطة المستهدفة الأسر والأفراد الأكثر فقراً يشوبها الكثير من الضعف نتيجة لغياب أو ضعف الأطر المؤسسية وخصوصاً تلك التي يمكن أن تسهم في تطوير أنظمة وأساليب الإقراض الصغير المتناهي: Micro-credi.



## الفصل الرابع

### المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية ودورها في التخفيف من الفقر

من المصاعب التي تواجه برامج الإصلاح الهيكلي في البلدان المنخفضة الدخل مثل اليمن عدم كفاية الموارد البشرية المالية لمواجهة المترنبات الاجتماعية لسياسات الإصلاح الهيكلي. ويحد ذلك من قدرة المؤسسات الحكومية على توسيع برامج وأنشطة شبكة الأمان الاجتماعي وتطوير الخدمات الصحية والتعليمية وإيصالها إلى الفئات المستهدفة. ولذلك، تولي برامج الإصلاح أهمية بالغة لتطوير المؤسسات غير الحكومية التي لا تستهدف الربح للقيام بدور تكاملي تشارك بموجبه في مسؤولية التخفيف من حدة الفقر إلى جانب المؤسسات الرسمية، وخصوصاً في المناطق والمجالات والفئات التي يتعذر على مؤسسات الدولة الوصول إليها.

وتزخر اليمن بالكثير من هذه المنظمات، مثل ما هو الحال في العديد من البلدان العربية، تمتد نشاطاتها إلى مجالات عديدة وتغطي جوانب مختلفة مرتبطة بتقليص الفقر من تقديم معونات مالية وعينية للأسر الفقيرة إلى تنمية المجتمع. ويشمل ذلك بناء الصفوف المدرسية والمراكز الصحية وتوصيل المياه النقية وترميم المنشآت وتقديم خدمات صحية وتنظيم الأسرة، ورعاية المسنين والمعاقين؛ والتأهيل والتدريب المهني؛ وكذلك أنشطة إنتاجية مدرة للدخل. وتشير التقديرات الحالية إلى وجود أكثر من ٤٢٠ منظمة غير حكومية تتمركز في العاصمة صنعاء ومدن رئيسة أخرى، منها منظمات خيرية وأخرى نوعية مثل جمعية رعاية الأسرة، الجمعية اليمنية للعميان.. الخ، وأكثر من ٢٤٠ جمعية تطويرية محلية Community-based organization، و ٢٦٠ جمعية تعاونية. ويعود هذا الزخم إلى ثلاثة عوامل: أولاً، التجربة الحافلة في العمل التعاوني والجماعي الذي شهدتها اليمن في أحقاب تاريخية مختلفة، وثانياً، ضرورة وضع إطار لجمع وتصريف موارد نصت عليها الديانة الإسلامية (الزكاة، والصدقات والهبات)؛ وثالثاً، إدخال الأشكال المعاصرة في العمل الجماعي والتطوعي.

وليست كل هذه المنظمات فاعلة ونشطة، إذ يوجد منها ١٣٢ منظمة نشطة فقط من تلك التي تتمركز في العاصمة وبعض المدن الرئيسية الأخرى، ويوجد لها برامج مستمرة أو شبه مستمرة، وتغطية لا بأس بها في بعض المناطق الريفية للمحافظات. وتضم هذه المجموعة طائفة متنوعة من المنظمات المتخصصة والخيرية. ومن أبرز المنظمات المتخصصة جمعية رعاية الأسرة، وتعنى بتقديم خدمات تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية الشاملة لكل السكان. إلا أنه لا يوجد لها في الوقت الحاضر أية برامج خاصة مستهدفة للفقراء. أما أكثر المنظمات غير الحكومية عدداً وانتشاراً فهي الجمعيات الخيرية، حيث بلغ عددها أكثر من ٤٢٠ جمعية في بداية عام ١٩٩٧ في مختلف محافظات الجمهورية<sup>(٢٥)</sup>. ويشمل هذا الرقم المراكز الرئيسية لهذه الجمعيات وفروعها. وفي مقدمة هذه الجمعيات تأتي جمعية الإصلاح الاجتماعي الخيرية والجمعية الشعبية الخيرية، حيث لا تشمل برامجهما وأنشطتهما على الرعاية والإحسان فقط بل تمتد لتشمل إقامة المشروعات المدرة للدخل

للفئات الفقيرة ودعم مشروعات وخدمات تنمية المجتمع (أنظر الجدولين "١-٥" و"١-٦" في الملحق الأول).

وعلى المستوى المحلي يوجد ما لا يقل عن ٢٤٠ جمعية تطويرية محلية منها ١٤٠ جمعية نشطة. وغالبا ما تتواجد قيادات هذه المنظمات في العاصمة وهم من رجال الأعمال والمتقنين والمسؤولين في الحكومة وموظفين في القطاع الخاص. ويساعد ذلك على حصول هذه الجمعيات على مصادر تمويلية، وعلى اهتمام الدوائر الحكومية بمناطقهم، ويتيح الحصول على دعم المانحين بحكم المقدرة التأثيرية لهذه الشخصيات، في تلك الأوساط.

ومن بين ٢٦٦ جمعية تعاونية زراعية تتدرج تحت لواء الاتحاد التعاوني الزراعي يوجد فقط ١٦٠ جمعية تعاونية نشطة. وتهدف هذه الجمعيات إلى زيادة الإنتاج الزراعي كهدف اقتصادي، وتحسين الظروف الإنتاجية والمعيشية للمزارعين التعاونيين من خلال تقديم الخدمات الأساسية في المجالات التخصصية، وإشاعة روح التعاون بينهم. إن أهمية هذه الجمعيات يرجع إلى كونها جمعيات محلية المنشأ وأحدى القنوات الأساسية للتنمية الريفية حيث تمثل آلافا من المزارعين. ولكن ما يميزها عن المنظمات الأهلية الأخرى كونها تهدف إلى الربح. ومن ناحية أخرى فإن أنشطتها وخدماتها الرئيسية لا تعبر عن مصالح الفقراء. إلا أن الاتحاد التعاوني قد أنشأ في الآونة الأخيرة عددا من المشروعات المدرة للدخل لا يتعاب العمالة من الفقراء الريفيين في عدد محدود جدا من المناطق (أنظر الملحق الأول، الجدول "١-٧").

إن قلة عدد المنظمات النشطة، والنشاط غير المستمر للعديد من المنظمات يرجع إلى وجود عدد من المعوقات التنظيمية والمالية والإدارية والتشريعية.

وتعاني كل المنظمات تقريبا من شحة الكوادر القيادية والأطعم الإدارية القادرة على وضع السياسات والدراسات والبرامج والإشراف والتوجيه لمشروعاتها. وتعاني الجمعيات التطويرية المحلية من ذلك بشكل أكثر حدة.

لا تمتلك الأغلبية العظمى من المنظمات غير الحكومية مصادر تمويلية مستدامة. ومعظم مصادرها ضعيفة وليست منتظمة. ويتم في الغالب الاعتماد على تبرعات التجار المحليين ومؤسسات القطاع الخاص، وعلى أموال لزكاة والصدقات. ولا تكفي اشتراكات الأعضاء وتبرعاتهم حتى لتغطية إيجارات المقرات ونفقاتها الإدارية. وكثيرا ما تلجأ المنظمات، وخصوصا التي في العاصمة والمدن الرئيسية إلى الحصول على دعم المانحين والمنظمات غير الحكومية العربية والأجنبية. أما الجمعيات المحلية فلا تحصل إلا على النزر اليسير من هذه المصادر. وتلقى بعض المنظمات وعددها عشرون دعما يسيرا من وزارة الشؤون الاجتماعية، وفي بالكاد لدفع إيجارات المقرات ونفقاتها الإدارية. وبالرغم من أن الموارد المتحصلة من الزكاة والصدقات تفوق مبلغ المليار ريال في العام للجمعيات الخيرية فقط، إلا أن تشتت هذه المنظمات وعدم التنسيق والانسجام في برامجها في المناطق الجغرافية المشتركة يحد من درجة الاستفادة المثلى لهذه الموارد وسبل تخصيصها.

إن البيئة القانونية التي تحكم عمل ونشاط هذه المنظمات لا تزال في وضعية غير مستقرة. ويسود الإحساس سواء في الأوساط الحكومية أو في أوساط هذه المنظمات والمانحين بالحاجة إلى تعديل القانون السائد حالياً والذي ينظم شرعية وجود وعمل هذه المنظمات، وهو قانون يرجع تاريخ صدوره إلى عام ١٩٦٣. وقد تم تفسيره بمرونة تامة خلال العقود الماضية أدت إلى تقييد حرية وحركة ونشاط هذه المنظمات وفرض قيود بيروقراطية على تسجيلها واعتمادها، ووضعها تحت إشراف ووصاية حكومية مشددة في كثير من الأحيان.

وبالرغم من تلك المعوقات، إلا أنه لا ينبغي التقليل من شأن الأدوار التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية في اليمن.

وإلى ما قبل سنوات ماضية كانت لليمن تجربة رائدة في التنمية المحلية والعمل التعاوني ما زالت تحظى بالاهتمام، وهي تجربة مجالس التنمية المحلية التي تشكلت في السبعينات. وقد ساعدت في تشكيلها آنذاك زيادة الاهتمام الشعبي بالتنمية وتنامي تحويلات المغتربين لأسرهم وقراهم ومناطقهم. وقد أسهمت تلك المجالس في بناء الكثير من المرافق كالمراكز الصحية والمدارس والطرق ومياه الشرب غالبيتها العظمى كانت في الأرياف. وقد بلغت إنجازاتها خلال عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٦ فقط أكثر من ٨٥٢ كلم من الطرق وصيانة ٤ ألف كلم من الطرق الريفية؛ وبناء ٧٨٠ صفا دراسيا وترميم ما ينيف عن الألف صف دراسي؛ و ٢٦٧ مشروعا لمياه الشرب النقية و ٧١ مستوصفاً صحياً.. الخ. وقد تجاوز عددها المائتين انتشرت في مختلف المديريات. إلا أن أعدادها وأنشطتها بدأت بالتقلص تدريجياً إلى أن تلاشت تماماً بعد الانخفاض الكبير في عوائد المغتربين وتحويلاتهم النقدية، وبعد أن تم وضع هذه المجالس تحت سلطة وزارة الإدارة المحلية في عام ١٩٩١.

وفي الوقت الراهن تنتوع أنشطة المنظمات غير الحكومية بمقدار التنوع في طبيعة تكوينها. فالأنشطة المتخصصة مثل رعاية العميان والمعاقين والمرأة وتنظيم الأسرة تتولاها المنظمات التخصصية المعنية. ومشروعات تنمية المجتمع تتولاها الجمعيات المحلية. إلا أن دور الجمعيات الخيرية لا يقتصر فقط على صفة الإحسان بتقديم الإعانات المالية والغذائية للمحتاجين، بل يتعدى ذلك إلى تقديم خدمات اجتماعية تعليمية وصحية، وإنشاء مشروعات مدرة للدخل وتشغيل الأيدي العاملة الفقيرة.

وجل هذه المشروعات والبرامج يمكن تجييرها لصالح سياسات تقليص الفقر، فهي تتسجم تماماً مع سياسات شبكة الأمان الاجتماعي وتنمية فرص الفقراء الاقتصادية وتقوية وصولهم إلى الخدمات الاجتماعية.

ولكي يصبح إسهام المنظمات غير الحكومية في اليمن فاعلاً ويصب لصالح تعزيز سياسات تقليص الفقر هناك بعض الموضوعات ينبغي الإشارة إليها:

أولاً : أن الانتشار الجغرافي والاستهداف الفئوي ما زال ضعيفاً، ومركزا على بعض المناطق، وخصوصاً الحضرية منها، دون المناطق الأخرى، أو على فئة من الفئات المحتاجة دون الأخرى، وبدون معايير مناسبة، حيث لا وجود للبحوث والدراسات التي تقرر اعتماد مثل تلك المعايير؛

ثانيا : أن البرامج والمشاريع المستدامة والمستهدفة للفقراء ما تزال مفقودة في نشاطات الجمعيات الخيرية. ومعظم أنشطة دعم الفقراء، من خلال المعونات المالية أو العينية، كما يتضح من المعلومات الواردة في الجداول (١-٥، ١-٦، في الملحق الأول) هي لمرة واحدة فقط أو في مواسم معينة فقط (الأضاحي، ملابس الطلبة.. الخ). وحسب معلوماتنا لا توجد لدى الجمعيات الخيرية برامج رعاية مستدامة، ولو في نطاق محدود تماثل أنشطة الرعاية الاجتماعية التي تتولاها وزارة الشؤون الاجتماعية؛

ثالثا : إعادة النظر رسميا وتمعيبا في الدور المنوط بالمنظمات الأهلية وإيجاد صيغة عمل تضمن تكامل العمل فيما بين هذه المنظمات، من جهة، وبين هذه المنظمات والمؤسسات الرسمية من جهة أخرى.

## الفصل الخامس الاستنتاجات والتوصيات

### ١ - الاستنتاجات العامة للدراسة

#### حول ظاهرة الفقر:

- (١) الاستنتاج العام للدراسة هو أن ظاهرة الفقر في اليمن ليست مشخصة من كافة جوانبها، بسبب عدم توفر البيانات والمسوحات اللازمة من حيث الكم والنوع من ناحية، ومن عدم توفر الدراسات الوافية والتفصيلات اللازمة عنها. وما استطعنا حصره في هذه الدراسة أو الإشارة إليه من معلومات وبيانات ودراسات متوافرة لا يتيح سوى تكوين محاولة استقرائية للظاهرة، وبالتالي الخروج بتصورات تقريبية للفقر وملامحه وأسبابه ومحدداته؛
- (٢) وفي إطار هذه الصورة التقريبية فإن الفقر في اليمن كظاهرة يجمع بين طياته ملامح البلد الفقير وملامح الفقراء من الناس. فاليمن ينتمي إلى مجموعة البلدان المنخفضة الدخل ويحتل المركز ١٣٣ من بلدان العالم بحسب مستويات الدخل للفرد، وأحد البلدان ذات المديونية الثقيلة، ويحتل المرتبة ١٤٢ من بين بلدان العالم لمستوى التنمية البشرية. والنسبة العالية للفقر (٢١ في المائة من إجمالي السكان) وهذا يجعل من الفقر مشكلة مؤرقة تتطلب الحلول السريعة للتخلص من هذه المأساة الإنسانية المؤلمة؛
- (٣) إن ارتفاع نسبة الفقر في اليمن والتي تضعه في مصاف الدول الأكثر فقرا في العالم، والأعلى في المنطقة العربية، تلقي على الحكومة والمجتمع مسؤوليات ثقيلة وجسيمة للحد من انتشاره على المدى القريب وتقليصه على الأمد اللاحق؛
- (٤) إن مسألة تقليص الفقر تتوقف أولا على معرفة جذوره وأسبابه ومحدداته. فالفقر في اليمن إلى ما قبل الثورة اليمنية كان ضاربا أطنا في عمق النسيج الاجتماعي والاقتصادي بحكم ظروف التخلف آنذاك. وبعد الثورة (١٩٦٢) وما أحدثته من تحولات عميقة بدأت بعض من مظاهره وملامحه في الخفوت المستمر، وبدأت الأمور في التحسن في الفترة الأولى من عملية النهوض الاقتصادي والاجتماعي. إلا أن هذا التحسن الطارئ في أوضاع الفقر ما لبث أن تراجع في فترة المشاكل الاقتصادية ومصاعب التنمية في الثمانينات. وأطلت من جديد مشكلة الفقر لتطرح أبعادا جديدة بمشاكل أكثر حدة من ذي قبل، وفي ظروف ومستجدات مختلفة عن السابق. إن قدرا كبيرا من انتشار الفقر يمكن إرجاعه إلى نمط التنمية والتقلبات الاقتصادية والإخفاق النسبي والمطلق في معالجات قضايا النمو الاقتصادي. وهذا بالطبع يضاف إلى الإرث الثقيل لحقبة التخلف الاقتصادي والاجتماعي والتي ما زالت تلقي بظلالها على المجتمع اليمني؛

- (٥) وعلى صعيد خصائص الفقر، فالفقر في اليمن بطابعه الغالب ريفي. فالأكثريّة الساحقة من الفقراء تعيش في الريف. والفقر أشد وطأة من ناحية ارتفاع نسبته واتساع فجوته وشدته في الأرياف منه في المناطق الحضرية. والفقراء في الأرياف اليمينية أكثر معاناة من التحيزات الاجتماعية، والسياسات العامة في توزيع الأصول والمداخل ومن قصور التنمية الاجتماعية. والأكثريّة الساحقة للفقراء ليس لها مصدر للدخل سوى قوة العمل. ومع ذلك فهي تعاني أكثر من انتشار البطالة. والفقراء هم الفئة ذات الخصائص الديمغرافية والتعليمية والصحية والسكنية الأكثر تدنيا في المجتمع؛
- (٦) إن مسألة تقليص الفقر في اليمن تعني النهوض بمستوى معيشي لائق يتجاوز الحدود الدنيا المتعارف عليها لما يقارب ثلث إجمالي السكان. وهذا يكمن مرتبط بالفرس.

#### حول السياسات المعتمدة:

- (١) من الحقائق التي لاحظها أن السياسات الموجهة لتقليص الفقر لا يمكن فصلها عن نمط التنمية. ففي الفترات التي كانت التنمية تتجه نحو إحداث نهوض اقتصادي كهدف عام، تكون تلك السياسات غائية أو نبيه غائية. وعند إخفاق نمط التوجه الاقتصادي عن تحقيق نتائج ملموسة لرفع المستوى لمعيشي وأخذ نمط التنمية اتجاها اقتصاديا- اجتماعيا كانت السياسات أكثر بروزا عن ذي قبل. ولما جاء نمط التنمية هذه بتشوهات واختلالات هيكلية وبنائج عكسية على مستويات معيشة فإن السياسات بدأت تكون أكثر تحديدا وأكثر منهجية عن كل الفترات السابقة؛
- (٢) تخلت اليمن عن أنماط التنمية السابقة، وبدأت منذ التسعينات في إجراءات إصلاحية وتكيف هيكلية. وفي منتصف هذا العقد بدأت تتشكل الملامح الاستراتيجية الجديدة للتنمية: استراتيجية الانتقال إلى اقتصاد السوق عن طريق برنامج الإصلاح الاقتصادي (التكيف الهيكلي). وغني عن القول أن الجانب الآخر من المكونات السياسية لهذه البرامج هو سياسات تقليص الفقر؛
- (٣) إن اليمن ما زال في بداية الطريق لهذا النمط للتنمية. وفي هذه المرحلة الانتقالية تستخدم القضايا وتشابك، مما يصعب من عملية التقييم والتحديد. ومع ذلك وباختصار فإن التعايش بين السياسات السابقة والسياسات المنتظرة لا يحمل مضمونا انتقاليا، بقدر ما يمثل انحسارا تدريجيا و"خروجا من الملعب" للسياسات السابقة والإحلال التدريجي للسياسات الجديدة. وبالتالي فإن الدور المنتظر هو للسياسات المرتبطة بالتكيف الهيكلي.

#### ٢ - التوصيات : نحو تشخيص أفضل للفقر

تستند التوصيات الخاصة بتشخيص الأفضل للفقر إلى فحوى الاستنتاج العام للدراسة وتؤكد عليها الحقائق التالية:

- أولا : إن مكافحة الفقر أصبحت في صلب عملية التنمية ولا يمكن فصلها عنها وهي مهمة أساسية من مهام التنمية؛
- ثانيا : إن قصور الإطار التشخيصي للفقر في اليمن (Poverty Profile) يمكن أن يفسح المجال لحصول ثغرات كبيرة في التعامل الاستراتيجي لمكافحة الفقر؛
- ثالثا : إن قصور المعلومات التفصيلية الضرورية واللازمة عن الفقراء وتواجههم الجغرافي والمهني وفي إطار بيئتهم الاجتماعية لا يساعد على رسم السياسات وإنجاحها ووضع البرامج المستهدفة؛
- رابعا : إن التشخيص الأفضل للفقر سوف يساعد على وضع تعريف وطني لتحديد خط الفقر المطلق كأساس موحد ومعتمد لوضع وتقويم سياسات وبرامج تقليص الفقر في إطار الخطة الوطنية للتنمية.
- وعليه فإن الاتجاه الاستراتيجي لمكافحة الفقر يتطلب تشخيصا أفضلا للفقر ومكتملا بقدر الإمكان من خلال إرساء المقومات التالية :
- (١) تطوير النظم المعلوماتية والإحصائية عن الفقر والتوسع في مستوياتها، بحيث لا تقتصر فقط على المؤشرات والبيانات الإجمالية للبلد موزعة على الحضر والريف وفي أحسن الأحوال على المحافظات، ولكن على المستويات التفصيلية الاجتماعية والاقتصادية والمهنية؛
  - (٢) تطوير قاعدة المسوحات بالعينة وتوسيع تفاصيلها عن المستويات الدخلية والمعيشية، وإدخال أنواع جديدة منها مثل مسوحات المستويات المعيشية في الأرياف والمدن، وبالذات في المناطق التي تشكل بؤرة للفقر. والتوسع في الدراسات والمسوحات الاجتماعية والاقتصادية للمجموعات الفقيرة والمتعرضة، بما يكفل وضع استراتيجيات وسياسات وبرامج مستهدفة. ولا ننسى أهمية تكرار المسوحات الدورية لميزانية الأسرة كل سنتين على الأقل واستيعاب الدروس الناتجة عن كل مرحلة مسحية؛
  - (٣) العمل على إدخال نظم معلومات المتابعة والمراقبة وتطوير الموجود منها لرصد المتغيرات في محددات الفقر وانتشاره وتقييم تأثيرات السياسات والإجراءات الجارية، بما يتيح الفرص لتحسين إمكانيات رسم البرامج الناجحة على الدوام؛
  - (٤) الاستفادة المثلى من الطاقات الوطنية وتطويرها، وتسخير الإمكانيات المحلية الممكنة، ورفدها من مصادر العون الخارجي.

### ٣- التوصيات العامة بصدد سياسات مكافحة الفقر

- (١) تقوية الالتزام الرسمي بمكافحة الفقر من خلال إنشاء مرجعية عامة تكون مسؤولة عن توحيد النهج والتعامل مع كافة عناصر السياسات المعنية وإدراك تقاطعاتها مع سياسات التنمية ككل والإشراف على إعداد الخطة الوطنية لتقليص الفقر ومتابعتها وتقويم نتائجها. ويمكن أن تتخذ هذه المرجعية شكل مجلس وطني أو هيئة وطنية أو لجنة فنية دائمة. وكذلك تعزيز دور الأملر المؤسسية الأخرى المعنية برسم وتنفيذ ومراقبة سياسات وبرامج تقليص الفقر؛
- (٢) تسريع عملية المشاركة الشعبية ومنظمتها في إطار وطني متكامل بمضمون استراتيجي، وتهيئة البيئة القانونية لتي تساعد على تسريع هذه المشاركة وانتشارها وكفاءتها؛
- (٣) وضع تصورات عامة وأطر مناسبة تسمح بتكامل الجهود الرسمية والأهلية والمساهمات الدولية؛
- (٤) التركيز على سياسات النمو الاقتصادي المستدام باعتبارها السياسات التي ثبت أنها الأكثر فاعلية في تقليص مساحة الفقر، شريطة أن تكون هذه السياسات مترابطة مع سياسات التوزيع العادل للثروات، والدخل بإزالة كافة أشكال التحيزات ضد الفقراء سواء في نظم الضرائب أو امتلاك الأصول أو توزيع استثمارات التنمية؛
- (٥) تسريع العمل بالسياسات الخاصة بتوفير فرص العمل للفقراء، وتكوين أصولهم الإنتاجية الخاصة، وزيادة الفرص الائتمانية الموجهة إليهم، وتحسين نوعية وأشكال الاستهداف بما يحقق وصول أكبر فرص ممكنة للفقراء الأشد احتياجاً. وبما أن هذه السياسات هي الأكثر نجاحاً في تخفيف حالة الفقر فإن الأمر يتطلب تكثيف البرامج المرتبطة بها سواء الحكومية أو غير الحكومية وتنسيقها وإزالة معوقاتها؛
- (٦) تعديل أشكال التمايز الراهنة بين الحضر والريف في مجالات التنمية الاجتماعية، وتقريب مستوياتها لصالح فقراء، الريف بصفة خاصة في المدى القصير.



### الهوامش والمراجع

- (١) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، ١٩٩٠؛ ص ١٣٤.
  - (٢) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، ١٩٩٧، ص (١).
  - (٣) Adjustment with Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. A study by Unicef. Volume 1. Clarendon Press. Oxford. 1987.
  - (٤) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠. مرجع سابق، ص ٦.
  - (٥) World Development Report, 1990, Poverty. World Bank. Oxford University Press. 1990. Pages iii, 1-2.
  - (٦) د. نجيب عيسى، ورقة العمل الثالثة، "الفقر في الوطن العربي" - اجتماع الخبراء التحضيرية - حول الإعلان العربي للتنمية الاجتماعية. عمان ١٩-٢٢ سبتمبر/ أيلول ١٩٩٤. الصفحة ٢٠٢.
  - (٧) UNDP. Poverty Eradication: a Policy Framework for Country Strategy. 1995. Page (iv).
  - (٨) UNDP. Poverty Preventing and Eradicating. Report on the experts' meeting on poverty alleviation and sustainable livelihood in the Arab states. Damascus 28-29 January 1996.
  - (٩) Poverty in Westren Asia: A social Perspective. ESCWA. United Nations. New York 1996. Page (iii).
  - (١٠) Poverty Assessment Report. Annex A 2. 1. Pages 1-3 UNDP. Sana'a 1996.
  - (١١) Republic of Yemen Poverty Assessment. World Bank. Washington D.C. 1996. Page 2.
  - (١٢) الأوضاع السكانية في الجمهورية العربية اليمنية. دراسة تحليلية. الجهاز المركزي للتخطيط. صنعاء ١٩٧٦. ص ١٠.
  - (١٣) كتاب الإحصاء السنوي لعام ١٩٩٥. الجهاز المركزي للإحصاء. صنعاء ١٩٩٦. ص ٨.
  - (١٤) د. محمد خواجكية. "توزيع الدخل والتنمية الاقتصادية في الوطن العربي". دراسات المستقبل العربي. أغسطس ١٩٨١. صفحة ٥٣.
  - (١٥) الاختلالات الهيكلية للاقتصاد اليمني في ضوء المستجدات الإقليمية والعالمية. وزارة التخطيط والتنمية. تقرير غير منشور. صفحة ١٧ و ١٨. صنعاء. ١٩٩٤.
-

- (١٦) د. عبدالعزيز السقاف و د. عثمان محمد عثمان "تطور فجوة الموارد وشروط التنمية المستقلة في الجمهورية العربية اليمنية" الفصل الثالث عشر في كتاب "التنمية المستقلة في الوطن العربي". مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت ١٩٨٧. الصفحات ٨٠٢-٨٠٦.
- (١٧) Poverty Eradication and Employment Generation. UNEP Program Support Document (DRAFT) MAY 1997, Sana'a. الصفحات ١١-١٣.
- (١٨) "الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر وإيجاد فرص العمل في الجمهورية اليمنية". من إعداد فريق بحثي: أحمد حسين الويسي، عبده علي عثمان وآخرون. وزارة التخطيط والتنمية. صنعاء ١٩٩٧. الصفحات ٩-١٠.
- (١٩) تقديرات البطالة وفقا لنتائج التعداد السكاني الذي أجري عام ١٩٩٤ بلغت ١٢%.
- (٢٠) أحمد حسين الويسي: "الماهرة الفقر في الجمهورية اليمنية وأساليب الحل". ورقة عمل قدمت إلى اجتماع الخبراء العرب المنعقد بدمشق في الفترة ٢٨-٢٩ فبراير ١٩٩٦. ص ٣-٤.
- (٢١) الجهاز المركزي للإحصاء؛ وزارة المالية؛ بيان الحكومة إلى مجلس النواب. ١ يناير ١٩٩٧م. صحيفة الثورة الخميس ٢ يناير ١٩٩٧م صفحة (٣).
- (٢٢) Republic of Yemen Public Expenditure Review. World Bank. 1996. P. 21-22.
- (٢٣) د. أحمد علي عبدالصان وآخرون "السكان والتنمية: التحديات المستقبلية". المؤتمر الوطني الثاني للسياسة السكانية. صنعاء ٢٦-٢٩ أكتوبر ١٩٩٦. المجلس الوطني للسكان، الأمانة العامة. صنعاء ١٩٩٦. صفحة ١٧-١٨.
- (٢٤) المرجع السابق ص ٢٣.
- (٢٥) مرجع سابق: الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر. ص ٧٨.

## الملاحق

### الملحق الأول

#### الجداول

الجدول ١-١- نسبة الفقر في دول غربي آسيا سنة ١٩٩٢

الدولة	نسبة السكان الفقراء (%)
البحرين	١٥
مصر	٢٢
العراق	٤٥
الأردن	٢٣
الكويت	١١
لبنان	١٩
عمان	١٧
قطر	١١
المملكة العربية السعودية	٢١
الجمهورية العربية السورية	٢٢
الإمارات العربية المتحدة	٣
اليمن	٤٧
دول غربي آسيا كافة	٢٧

المصدر : محمد حسن باقر قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. سلسلة دراسات مكافحة الفقر (٣). الإسكوا. الأمم المتحدة. نيويورك ١٩٩٦. ص ٦٧.

الجدول ٢-١- مقارنة بين نسبة الفقر المقدرة ببيانات الإنفاق، ونسبة الفقر المقدرة بنموذج المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، والرقم القياسي للناظر البشري لعدد مختار من البلدان النامية

البلدان	نسبة الفقر <sup>(١)</sup> المنشورة "فقر لدخل"	نسبة الفقر <sup>(٢)</sup> المقدرة بنموذج المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية	الرقم القياسي <sup>(٣)</sup> للفقر البشري
إندونيسيا	٢٥	٢٤ر٧	٢٠ر٨
تايلاند	٣٠	٢٩ر٢	١١ر٧
تونس	١٧	١٧ر٩	٢٤ر٤
المغرب	٣٧	٣٤ر٢	٤١ر٧
ماليزيا	١٦	١٨ر٩	-
بيرو	٣٢	٢٨ر١	٢٢ر٨
نيكاراغوا	٢٠	٢٧ر٠	٢٧ر٢
الجزائر	٥٣	٣٠ر٩	٢٨ر٦
الصين	٠٩	١٩ر٧	١٧ر٥
السلفادور	٥١	٤٠ر٢	٢٨
سريلانكا	٣٩	٥٦ر٥	٢٠ر٧
باراغواي	٣٥	٢١ر٥	٢٣ر٢
الإكوادور	٥٦	٣١ر٧	١٥ر٢
الفلبين	٥٤	٢٩	١٧ر٧
البرازيل	٤٧	٢١ر٩	-
الدومينيكا	٥٥	٢٨ر٤	١٨ر٣
ن			
اليمن	١٩ر١	٤٧ر٠	٤٧ر٦

المصادر :

- (١) و (٢) - د. محمد حسن باقر "قياس الفقر في بلدان غرب آسيا" الإسكوا. ١٩٩٦. ص ٣٠.  
(٣) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. نيويورك ١٩٩٧. ص ٢١- الجدول ١-١.

الجدول ١-٣- اليمن : خصائص الأسر الفقيرة وغير الفقيرة (١٩٩٢)  
"دراسة البنك الدولي"

الخصائص	وحدة القياس	الأسر الفقيرة	الأسر غير الفقيرة	الإجمالي للأسر على المستوى الوطني	النسبة الفقراء: غير الفقراء
<b>الخصائص العامة</b>					
معدل أفراد الأسرة	عدد	٨٥	٦٩	٧٢	١٢٣
معدل أفراد الأسرة تحت سن ١٨	عدد	٥٢	٤٢	٤٤	١٢٢
معدل أفراد الأسرة الحائزين على دخول	عدد	١٧	١٦	١٦	١٠٥
الأطفال في سن ٦-١٦ ويعملون	%	٢٨	٣١	٣٠	٠٩٧
رب الأسرة					
نسبة المتعلمين من أرباب الأسر	%	٤٤	٥٧	٥٥	٠٧٧
نسبة المتعلمات من ربات الأسر	%	١٦	١٥	١٥	١١١
نسبة المتعلمات من الزوجات في الأسرة	%	٦	١١	١٠	٠٥
نسبة ربات الأسر من النساء	%	٣	٤	٤	٠٨٧
<b>الإنفاق</b>					
نصيب الإنفاق على الغذاء من إجمالي الإنفاق	%	٦١	٥٨	٥٩	١٠٥
<b>التعليم</b>					
الأطفال (٦-١٨ سنة) الملتحقون بالمدارس (الإجمالي)	%	٤٠	٤١	٤١	٠٩٩
الأطفال الإناث (٦-١٨) الملتحقون بالمدارس	%	٢٤	٢٥	٢٥	٠٩٦
الأطفال الذكور (٦-١٨) الملتحقون بالمدارس	%	٥٤	٥٥	٥٥	٠٩٨

المصدر : Republic of Yemen. Poverty Assessment. 1996. P. 9.

الجدول ١-٤ - الأرقام القياسية لأسعار المستهلك لمدينتي صنعاء وعدن

١٩٩٠ = ١٠٠%

١٩٩٦		١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		١٩٩٢		١٩٩١		الرقم القياسي العام
رقم	صنعاء	رقم	صنعاء	رقم	صنعاء	رقم	صنعاء	رقم	صنعاء	رقم	صنعاء	
٨٣٨	٦٣١	٦٢١	٥٠١	٤٠٩	٣١٦	٢٦٠	٢٢٦	١٨٧	١٧١	١٤٠	١٣٤	الرقم القياسي للغذاء
٨٩١	٧٤٣	٦٧٦	٥٧٣	٤٤٣	٣٥٥	٢٩٧	٢٣٣	١٩١	١٧١	١٤٢	١٣٦	الرقم القياسي للسكن
٥٧٧	٤٤٥	٣٧٣	٣٤٥	٢٥٠	٢٧٢	١٩٣	١٩٢	١٨٤	١٦٦	١٢٦	١٢٦	الرقم القياسي للملابس
٦٤٦	٦٩٦	٥٢٦	٤٩٩	٣٥٩	٣٣١	٣١١	٢٩٨	٢٣٧	٢٢٧	١٥١	١٥٤	الرقم القياسي (أخرى)
٥٩٣	٤٩٧	٤٩٦	٤٦٠	٣٢٩	٢٨٩	٢٣٧	٢٢٦	١٦٢	١٥٦	١٣٤	١٣٣	

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء- صنعاء "الأرقام القياسية لأسعار المستهلك" العدد ٨ - أبريل ١٩٩٧.

الجدول ١-٥ - المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية  
جمعية الإصلاح الاجتماعي الخيرية  
أهم البرامج المنفذة لعام ١٩٩٦م

المستفيدون	الكلفة (الف ريال يمني)	الموقع	
			<b>الإعانات</b>
٣٠٠٠ شخص	٤٣٠٠ ر.	مختلف المحافظات	١ . توزيع الأضاحي للفقراء
٥٠٠٠ شخص	٦٥٠ ر.	مختلف المحافظات	٢ . توزيع ملبوسات للمحتاجين
٣٥٠٠٠ طالب	٣٧٧٧ ر.	مختلف المحافظات	٣ . توزيع حقائب مدرسية
٨٠ شخصا	٤٤٠ ر.	العاصمة، م/الحديدة، م/حضرموت	٤ . الزواج الجماعي
			<b>تنمية المجتمع</b>
	١٦٤٣ ر.	م/صنعاء، م/الحديدة	١ . مراكز تدريب وتأهيل المرأة في مجال الخياطة والتطريز
٢٢٠ امرأة	١٤٣٢ ر.	العاصمة	٢ . التأهيل النسوي
	٦٨٥٠ ر.	العاصمة، تعز، شبوة، مأرب، حضرموت	٣ . إنشاء عيادات خيرية
٣٤٠ منكوبا	٦٣٣ ر.	شبوة، الجوف، حضرموت	٤ . إرسال فرق طبية للمناطق المنكوبة
			<b>مشاريع مدرة للدخل</b>
١٦٠ شخصا	٢٨٠ ر.	م/صنعاء	١ . مشروع تناوير الغاز
١٤٠٠ شخصا	٣١٢٠ ر.	م/إب، م/صنعاء	٢ . مشروع تربية الدواجن

المصدر : إدارة المنظمات غير الحكومية. وزارة التخطيط والتنمية - صنعاء.

الجدول ٦-١ - المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية الجمعية الشعبية الخيرية  
أهم البرامج المنفذة لعام ١٩٩٦

المستفيدون	الكلفة (الف ريال يمني)	الموقع	الإعانات
٦٢٠٠ شخص	٦٠٠.ر	محافظات مختلفة	١. مواد غذائية
المرضى والعجزة (٦٢٠٠)	٤٠٠.ر	العاصمة، عدن، تعز	٢. ملابس
٢٢ ألف تلميذ	٩٣٠.ر	محافظات مختلفة	٣. حقائب مدرسية
٢٠ ألف	٩٨٠.ر	محافظات مختلفة	٤. ملابس للطلبة والطالبات الفقراء
			تنمية المجتمع
٦٣٠	٢٥٠٠.ر	العاصمة	١. عيادات صحية
٢٥ ألف	٢١٢٠٠.ر	عدن	٢. إعادة تشغيل مستشفى أ.م
			والطفل
٣ ألف	٩٠٠٠.ر	الحديدة	٣. مياه الشرب
٦٤٠	٨٥٠.ر	شبو، حضرموت،	٤. فرق طبية لمناطق السيول
		مارب	
	١٣٠٠.ر	الضالع، البيضاء	٥. ترميم صفوف مدرسية
٢٤٠	٤٥٠٠.ر	العاصمة، البيضاء،	٦. مراكز تأهيل المرأة
		م/صنعاء	

المصدر : إدارة المنظمات غير الحكومية. وزارة التخطيط والتنمية. صنعاء.

الجدول ٧-١ - المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية  
الاتحاد التعاوني الزراعي

أهم البرامج المنفذة لعام ١٩٩٦

المستفيدون	الكلفة (الف ريال يمني)	الموقع	تنمية المجتمع
١٦ ألف	١٨٠٠٠.ر	وعلان م/صنعاء	١. توفير مياه الري
			مشاريع مدرة للدخل
٤٠٠	٢٣٠٠.ر	و/ذمار	١. تربية الأغنام
١٦٠٠	١٣٥٥٠.ر	و/صنعاء	٢. تربية الأبقار وإنتاج الألبان
	٥٠٠٠٠.ر	عاصمة	٣. الجمعية العامة للمستلزمات الزراعية
٤٤٠٠	٧٦٣٠.ر	وعلان م/صنعاء	٤. مطاحن الحبوب

المصدر : إدارة المنظمات غير الحكومية. وزارة التخطيط والتنمية. صنعاء.



الجدول ١-٨ - المساعدات الخارجية لليمن حسب الجهات المانحة الرئيسية  
للأعوام ١٩٩٢-١٩٩٥

(بالمليون دولار أمريكي)

السنوات				
١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	
٧١ر٧	١٠٠ر٦	٩١ر٢	٩٧ر٨	(أ) منظمات الأمم المتحدة - الإجمالي
٣ر٣	٢ر٩	٣ر٥	٧ر٨	من ذلك: البرنامج الإنمائي
٣٩ر٤	٥٥ر٨	٤٤ر٦	٥١ر٤	مؤسسة التنمية الدولية (البنك الدولي)
٠ر٥	١ر٧	٣ر١	٢ر٩	صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال
١٤ر٨	١٠ر٢	١٤ر٦	١٥ر٩	(ب) منظمات دولية أخرى
٢ر١	٢ر١	٢ر١	٢ر١	ومنها: الصندوق العربي
١٠ر٦	٣ر٠	٣ر٠	٧ر٤	الاتحاد الأوربي
٧٧ر٤	٥٤ر٧	٨٠ر٨	١٥٩ر٥	(ج) المصادر الثنائية
١١ر١	١٠ر٤	٨ر٧	٥ر١	ومنها : ألمانيا
٣٣ر٥	٨ر٠	١٦ر١	٢٦ر١	هولندا
١٢ر٢	١٣ر٩	١٣ر٨	٩ر٧	الولايات المتحدة
٣٣ر٥	١٣ر٤	٢٩ر٣	٦٦ر٩	اليابان
١ر٨	٢ر٢	٢ر٦	٠ر٨	د. المنظمات غير الحكومية
٠ر٥	٠ر٥	٠ر٥	-	ومنها: أوكسفام
٠ر٩	٠ر٨	٠ر٩	-	رادا بارنن
١٦١ر٧	١٦٧ر٧	١٧١ر٠	٢٥٨ر١	الإجمالي

المصدر : مستمد من التقرير التنموي لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في صنعاء. اليمن. ١٩٩٦.

الملحق الثاني

اليمن : التطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية  
في الفترة ١٩٧٢ - ١٩٩٥ (عرض موجز)

الفترة الزمنية	السمات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية
١٩٧٢-١٩٧٩	<ul style="list-style-type: none"><li>• نمو موجب للنتائج المحلي الإجمالي بالقيم الحقيقية بلغ ٩٨% كمتوسط نمو سنوي في المحافظات الشمالية سابقا، وأدنى من ذلك بقليل في المحافظات الجنوبية وتصاحب ذلك مع أوضاع مالية ونقدية مستقرة. (التأثير المباشر لزيادة العون الخارجي وتحويلات المغتربين).</li><li>• ارتفاع ملحوظ في معدلات التشغيل (٣٢% كمعدل سنوي).</li><li>• تحسن ملحوظ في الخدمات الاجتماعية نتيجة لزيادة الإنفاق الاجتماعي.</li><li>• نسبا النمو السكاني ١٨%.</li><li>• الهجرة الواسعة إلى البلدان العربية المجاورة والمنتجة للنفط ومن خصائصها وتأثيراتها :<ul style="list-style-type: none"><li>- ن غالبية المهاجرين كانوا من أصول ريفية فقيرة ومتوسطة.</li><li>- سببت في حدوث عجز في قوة العمل نتج عنه استخدام عمل لأطفال بدرجة ملحوظة بشكل عام، بما في ذلك في أعمال شاقة، تكثيف لعمل المرأة في الأشغال الريفية، واستيراد للعمالة الأجنبية.</li><li>- دت إلى ارتفاع أجور العمالة غير الماهرة.</li><li>- دى تزايد تحويلات المغتربين إلى ارتفاع قيمة الواردات بصورة مضطربة، وارتفاع بذلك مستوى وطبيعة الاستهلاك، وتغيرت أنماطه</li></ul></li></ul>

اليمن : التطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية  
في الفترة ١٩٧٢ - ١٩٩٥ (عرض موجز) (تابع)

الفترة الزمنية	السمات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية
١٩٧٢-١٩٧٩	<p>- تغير في نمط وهيكل الناتج المحلي الإجمالي على النحو التالي:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• انخفضت الأهمية النسبية لقطاعات الإنتاج السلعي وبالذات الزراعة من ٥٦% إلى ٣٥%.</li><li>• ارتفعت الأهمية النسبية للقطاعات المعتمدة على عوائد المغتربين كالتجارة الخارجية والمصارف والتمويل والبناء والتشييد.</li><li>- تناقصت المساحة الكلية المزروعة من حوالي ١٥ مليار هكتار في ١٩٧٥/٧٤ إلى ١ مليار هكتار في ١٩٧٧/٧٨.</li></ul> <p><u>التأثيرات :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ارتفاع معدل الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للفرد.</li><li>• ارتفاع المداخيل النقدية لقطاع الأسرة كنتيجة لتحويلات المغتربين.</li><li>• تزايد فرص العمل وخصوصا في القطاع الحكومي والقطاع غير المنظم.</li><li>• ارتفاع الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية.</li><li>• تحسن ملحوظ للتعليم والصحة (زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس والتوسع في المؤسسات العلاجية).</li></ul>

اليمن : التطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية  
في الفترة ١٩٧٢ - ١٩٩٥ (عرض موجز) (تابع)

الفترة الزمنية	السمات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية
١٩٨٠ - ١٩٨٤	<ul style="list-style-type: none"><li>• تراجعت معدلات النمو السنوية للنواتج المحلي الإجمالي إلى ٣% كمتوسط نمو سنوي).</li><li>• اندفعت تحويلات المغتربين والمساعدات الرسمية.</li><li>• عزز ميزان المدفوعات أدى إلى السحب من الاحتياطيات مما أدى إلى تناقصها وبداية العجز.</li><li>• ارفع عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات بسبب زيادة الواردات السلعية؛ لتسديد خدمة الدين؛ لانخفاض التحويلات (المغتربون والمساعدات الرسمية).</li><li>• الترشيد من خلال تخفيض الإنفاق العام وتخفيض العملة. ومراقبة الاستيراد.</li><li>• المصغوط التضخمية بسبب زيادة عرض النقود، التمويل بالعجز، الائتمان للقطاع الخاص، التضخم الدولي.</li></ul> <p><u>التأثيرات :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• عودة جزئية للعمالة من الخارج.</li><li>• ترجعت المداخل النقدية لقطاع الأسرة.</li><li>• ارفع الرقم القياسي لأسعار المستهلك إلى ١٧٩% في عام ١٩٨٤ مقارنة بـ ٢٧% في عام ١٩٧٩.</li><li>• التدخل الحكومي للمحافظة على الأسعار من خلال دعم عدد من السلع الغذائية الرئيسية والخدمات.</li></ul>

اليمن : التطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية  
في الفترة ١٩٧٢ - ١٩٩٥ (عرض موجز) (تابع)

الفترة الزمنية	السمات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية
١٩٨٥ - ١٩٨٩	<ul style="list-style-type: none"><li>• طرأ تحسن في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بلغ (٥,٦%) كمتوسط سنوي) بالأسعار الجارية.</li><li>• خفت إجراءات الترشيد بعد زيادة الإيرادات الحكومية من جراء تصدير النفط.</li><li>• اتساع الاختلالات الهيكلية ومزيد من التضخم.</li><li>• ارتفاع ملحوظ في الأسعار (٥٠٠% في أسعار المواد الغذائية في علم ١٩٨٩ مقارنة بعام ١٩٧٩).</li></ul> <p><u>التأثيرات :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• انخفضت الأجور الحقيقية بنسبة ٢٥%.</li></ul>
١٩٩٠ - ١٩٩٥	<ul style="list-style-type: none"><li>• تحقيق الوحدة اليمنية واندماج اقتصاديين مختلفين من حيث التوجهات في كيان واحد.</li><li>• نمو حقيقي سالب في الناتج المحلي الإجمالي (بدون قطاع النفط).</li><li>• عودة ٨٠٠ ألف مغترب.</li><li>• معدل البطالة وصل إلى ٢٠% من حجم القوى العاملة.</li><li>• النمو السكاني بلغ ٣٧%.</li><li>• تفاقم واتساع الاختلالات الاقتصادية الكلية: عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات.</li><li>• عدم الاستقرار السياسي وحرب داخلية نشبت في عام ١٩٩٤، بلغت خسائرها المادية ما يقارب عشرة مليار دولار.</li></ul>

المصادر : (١) وزارة التخطيط والتنمية - تقارير مختلفة.

(٢) وثائق وتقارير البنك الدولي للفترة ١٩٨٥ - ١٩٩٥.

(٣) نادر فرجاني "تصدير قوة العمل والتنمية : حالة الجمهورية العربية اليمنية". المستقبل العربي ٣٥-

يناير ١٩٨٢. الصفحات ٨٨-١٠٦.

## مرجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة الأردن

إعداد  
موسى م. شتيوي (\*)

### مقدمة

يمكن القول بأن عقد السبعينات في الأردن قد مثل العقد الذهبي للنمو والانتعاش الاقتصادي، الذي انعكست آثاره على كافة نواحي المعيشة سواء منها التعليمية أو الصحية أو مستوى المعيشة بشكل عام. وكان هذا الانتعاش والنمو عائدتين بالأساس إلى ثلاثة عوامل: أولها. تدفق المساعدات المالية من الدول العربية النفطية الذي ذهب جزء ليس باليسير منه لتطوير البنية التحتية. وثانيها، هجرة العمالة الأردنية إلى دول الخليج والسعودية التي أدت من جانب إلى امتصاص جزء مهم من العمالة الأردنية، ومن جانب آخر إلى ارتفاع نسبة التحويلات المالية للأردن حتى بلغت ما يقارب المليار دينار أردني في نهاية السبعينات. أما العامل الثالث فهو التوسع الكبير في بنية مؤسسات الدولة حيث أصبح القطاع العام يوظف أكثر من ٤٠ في المائة من العمالة الأردنية. كل هذه التحولات أدت التي التسريع في عملية انتقال المجتمع الأردني من (زراعي/رعوي/ريفي) إلى (مدني/خدماتي) في فترة زمنية قياسية. وبالرغم من كل ذلك، فقد بقيت القاعدة الإنتاجية الزراعية والصناعية ضعيفة. وتمثل هذا الضعف في تدني النسبة التشغيلية، وانخفاض المساهمة في الدخل القومي الإجمالي.

ولكن هذه الطفرة الاقتصادية انتهت في بداية الثمانينات حيث أدت الأزمة العالمية للنفط وهبوط أسعاره إلى انخفاض حجم المساعدات العربية، بالإضافة إلى تدني القدرة الاستيعابية لأسواق العمالة في الخليج، وانكماش حجم التحويلات المالية من العمالة الأردنية في الخارج. هذه العوامل مجتمعة، أدت إلى حدوث أزمة اقتصادية في نهاية الثمانينات كان من أهم معالمها تفاقم مشكلة المديونية الخارجية والعجز في الميزان التجاري وميزانية الحكومة وانخفاض سعر صرف الدينار مقابل الدولار. وك محاولة للخروج من الأزمة بدأت الحكومة الأردنية بتطبيق المرحلة الأولى من برنامج التعديل الهيكلي Structural Adjustment Program، الذي تطلب اتخاذ إجراءات اقتصادية متعددة، كرفع الدعم عن بعض السلع وتخفيض العجز في الميزانية من خلال فرض

---

(\*) أستاذ مساعد - قسم الاجتماع - الجامعة الأردنية، وباحث في شئون التنمية والفقر.

الضرائب (دخل ومبيعات) مما أثر سلباً على الفئات ذات الدخل المحدود وأدى إلى تدني مستوى المعيشة بشكل عام وزيادة الفجوة بين شرائح المجتمع المختلفة.

لقد تركت الأزمة الاقتصادية آثارها السلبية الواضحة على مشكلتي الفقر والبطالة، حيث ارتفعت نسبتها إلى درجات لا سابق لها في المجتمع الأردني. ويعتبر الأردن من أوائل الدول في المنطقة التي تنبّهت لأخطار مشكلتي الفقر والبطالة، وحاول من خلال دراسات علمية، الوقوف على حجم ومسببات هذه الظاهرة وإتباع بعض السياسات وتنفيذ عدد من البرامج للحد منها. وقد أكدت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠م على ضرورة إجراء دراسة للفقر في الأردن كإجراء تنفيذي لغاية إنشاء صندوق المعونة الوطنية، فكانت (دراسة جيوب الفقر) التي نشرتها وزارة التنمية الاجتماعية عام ١٩٨٩<sup>(١)</sup>، وأجريت دراسة ثانية في عام ١٩٩٢/١٩٩٣<sup>(٢)</sup>. بالإضافة إلى ذلك فقد كان هناك توجّه في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠ لإقامة صندوق للمعونة الوطنية، وقد أنشئ بقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٦، وبذلك تحول قسم المساعدات والتأهيل في وزارة التنمية الاجتماعية إلى مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تقوم بتشغيلها أجهزة وزارة التنمية الاجتماعية من أجل تقديم مساعدات نقدية ومنح قروض لبرامج التأهيل المهني<sup>(٣)</sup>. ثم جاء إنشاء صندوق التنمية والتشغيل عام ١٩٨٩، وبمباركة البنك الدولي، من أجل تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن البدء بتطبيق برنامج التعديل الهيكلي وخاصة على الفقراء والعاطلين عن العمل. وذلك بالإضافة إلى انتشار عدد كبير من المؤسسات غير الحكومية العاملة في مجال التنمية ومكافحة الفقر. وبلغ الاهتمام بمعالجة مشكلتي الفقر والبطالة ذروته بتبني إعلان كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥ وإعداد خطة وطنية لمتابعة قرارات المؤتمر اشتملت على محور للحد من الفقر، وتبني برنامج حزمة الأمان الاجتماعي في عام ١٩٩٧ للحد من الفقر والبطالة على مدار الثلاث سنوات القادمة.

وبالرغم من تعدد الخطط الحكومية وغير الحكومية التي تم تطبيقها في الأردن في الفترة السابقة، فإن هذه السياسات والبرامج التي نجمت عنها لم تخضع بعد لتقييم منهجي متكامل من حيث نجاعتها في الحد من الفقر، وانسجامها وتناغمها مع بعضها البعض، ومع السياسات التي تحاول تنفيذها. وذلك ما يستدعي هذه الورقة إلى تحقيقه من خلال مراجعته لوضع الفقر في الأردن، ثم تقييم السياسات المتبعة للحد من الفقر وستتم هذه المراجعة على ثلاثة مستويات:

أولاً: مستوى المؤسسات حيث ستتم مراجعته نقدية لشبكة الحماية الاجتماعية؛

---

(١) دراسة جيوب الفقر في الأردن، وزارة التنمية الاجتماعية، عمان، الأردن، ١٩٨٩.  
(٢) دراسة الفقر: الواقع والخصائص، وزارة التنمية الاجتماعية، عمان، الأردن، ١٩٩٣.  
(٣) قانون صندوق المعونة الوطنية رقم (٣٦) لسنة (١٩٨٦).

ثانياً: مستوى السياسات حيث ستتم مراجعة محور الفقر في خطة متابعة مؤتمر القمة الاجتماعية وحزمة الأمان الاجتماعي؛

ثالثاً: على مستوى البرامج، فستجري مراجعة برامج التأهيل المهني، والأنشطة المدرة للدخل، وبرامج الأسر المنتجة، وصناديق الائتمان، التي تقع كلها ضمن البرامج المقترحة للحد من الفقر في محور الفقر في خطة متابعة القمة الاجتماعية (كوبنهاغن)؛

رابعاً: تقديم مقترحات للسياسات القائمة والمتبعة والسياسات التي يجب اتباعها في المستقبل.

وأخيراً سوف يتم تقديم إطار عام لصياغة برامج للحد من الفقر وتقديم توصيات لسياسات جديدة للحد من الفقر.



## الفصل الأول الفقر في الأردن

### ١ - مفهوم وقياس الفقر

لقد تعددت واختلفت مفاهيم الفقر وطرق قياسه، فهناك من يأخذ بمستوى المعيشة Standard of Living ، وبالحاجات الأساسية Basic Needs كمعايير أساسية في تعريف الفقر وقياسه<sup>(٤)</sup>. بالإضافة إلى ذلك فإن الفقر ليس أحادي الجانب، فهناك البعد المادي المرتبط بمستوى المعيشة أو الحاجات الأساسية، وهناك البعد النفسي الاجتماعي المرتبط بالبعد الإنساني للفقر<sup>(٥)</sup>. وعند الاتفاق على مفهوم الفقر تبرز لدينا إشكالية قياسه، سواء كان ذلك مرتبطاً بكيفية تحديد واحتساب الحاجات الأساسية، أو بوحدة التحليل المستخدمة (الأسرة أم الفرد) أو باحتساب الدخل مقابل الإنفاق كوسيلة قياس. وعلينا أن نحدد آخر الأمر ما إذا كان الفقر يقاس بشكل نسبي أم مطلق، وغير ذلك من الجوانب الأخرى<sup>(٦)</sup>.

وبالرغم من أهمية هذه الاختلافات وتأثيرها على النتائج المترتبة على حجم الفقر وأبعاده، والسياسات المتبعة للحد منه، فإنه لا بد من اختيار مقياس عملي إجرائي لتحديد معالم هذه الظاهرة، وبما أن هذه الورقة لا تهدف إلى اختبار هذا الجانب وإنما تركز على سياسات وبرامج الحد من الفقر، فإننا لن نخوض في تفاصيل هذه الاتجاهات المنهجية المختلفة أو في تبين إيجابياتها أو سلبياتها، وسنكتفي بالإشارة للمقياس الذي تم اعتماده في الدراسات التي سنقوم باستعراضها.

### ٢ - خطوط الفقر في الأردن

أجريت دراستان على المستوى الوطني حول الفقر في الأردن كما أشرنا سابقاً. وقد تم استخدام الحاجات الأساسية لتعريف الفقر وتحديد خطوطه حيث تم اعتبار الفقر على أنه الحالة التي لا يتوفر فيها الدخل الكافي لسد الحاجات الأساسية للأسرة. وتشمل هذه الحاجات الطعام، والملبس، والسكن، والتعليم، والصحة، والمواصلات.

وقد تم التمييز بين نوعين من خطوط الفقر: خط الفقر المدقع (Abject Poverty) الذي يعتمد فقط على حاجة الفرد اليومية من الوحدات الحرارية الضرورية لاستمراره على قيد الحياة، وخط الفقر المطلق (Absolute Poverty) الذي يشمل الحاجات الرئيسية الست المذكورة آنفاً، ويقاس

(٤) دراسة جيوب الفقر، مرجع سابق ١٩٨٩، ودراسة الفقر: الواقع وخصائص ١٩٩٣، مرجع سابق.

(٥) من أجل مناقشة موسعة لهذه المسألة، انظر جورج قصيفي، ١٩٩٦، الفقر في غرب آسيا: مقارنة اجتماعية سياسية، الإسكوا، عمان.

(٦) The World Bank, The Hashemite Kingdom of Jordan, Poverty Assessment,

Volume 1 Main Report,

انظر أيضاً باقر: محمد حسين، قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الإسكوا، ١٩٩٦.

بالدخل الضروري لسد هذه الحاجات بحددها الأدنى. وبناء على ذلك فقد تم تعريف خط الفقر بأنه مستوى الدخل الذي يسد الحاجات الأساسية، ولذلك فإن الأسرة الفقيرة فقراً مدقماً هي الأسرة التي تقع على خط الفقر أو دونه (أي حاجة الطعام فقط).

وبالمقابل، فالأسرة الغائبة فقراً مطلقاً هي الأسرة التي يقع دخلها على خط الفقر المطلق أو دونه. وبعد احتساب خطوط الفقر، تم احتساب فجوة الفقر (Poverty Gap) باعتبارها الفرق بين الدخل الحقيقي للفقراء والدخل المطابق لخط فقرهم وهو الدخل الضروري لرفع الفقراء من وضعهم الحالي إلى مستوى خط فقرهم.

وقد تم تحديد خط الفقر المدقع في الأردن لعام ١٩٨٩ بـ (٤٠٥) ديناراً أردنياً للأسرة المنوالية (المكونة من ٧,٢ أفراد) وخط الفقر المطلق بـ (٨٩) ديناراً للأسرة المنوالية (٦,٨ أفراد) وقد جرى تعديل لهذه الدطوط في عام ١٩٩٣ لتصبح (٦١) ديناراً للفقر المدقع و(١١٩) ديناراً للفقر المطلق للأسرة التي تدفع إيجاراً لمسكنها، مقابل (٩٧) ديناراً للأسرة التي لا تدفع مثل هذا الإيجار.

تشير البيانات الواردة في الجدول رقم (١) إلى أن نسبة الأسر الفقيرة فقراً مطلقاً قد بقيت ثابتة تقريباً بين عام ١٩٨٩ وعام ١٩٩٣ إلا أن نسبة الأسر الفقيرة فقراً مدقماً قد ازدادت أكثر من ثلاثة أضعاف عما كانت عليه عام ١٩٨٩. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم احتساب فجوة الفقر المطلق عام ١٩٨٩ بمبلغ (٢٥٤) مليون ديناراً بينما ارتفعت هذه الفجوة إلى (٦١٥) مليون ديناراً عام ١٩٩٢.

من هذا العرض السريع لحجم ظاهرة الفقر في الأردن يتضح أن حالة الفقر في الأردن أصبحت أكثر انتشاراً وأكثر عمقاً، وخاصة إذا أخذنا ازدياد فجوة الفقر بين الأعوام (١٩٨٩-١٩٩٣) بعين الاعتبار. وتشير تقديرات وزارة التخطيط إلى أن نسبة الفقر عام ١٩٩٤ وحتى الآن قد استقرت وأصبحت تشمل نحو ٢٠ في المائة من إجمالي السكان في الأردن.

الجدول ١- حجم وخطوط الفقر في الأردن ١٩٨٩، ١٩٩٣

العام	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٩٣ بعد زيادة الأجر
حجم الأسرة (المتوسط)	٧,٢	٦,٨	٦,٨
خط الفقر المدقع / شهرياً	٤٠٥ ديناراً	٦١ ديناراً	٦١ ديناراً
خط الفقر المطلق للأسر بإيجار، للأسر بدون إيجار / شهرياً	٨٩ ديناراً	٩٧ ديناراً	١١٩ ديناراً / ٩٧ ديناراً

الجدول ١ (تابع)

العام المؤشر	١٩٨٩	١٩٩٣	١٩٩٣ بعد زيادة الأجور
نسبة الفقر المدقع	١٥%	٦٦%	٥٣%
نسبة الفقر المطلق	١٨٧%	٢١٣%	١٨٣%
فجوة الفقر المدقع	-	٤٠٠ مليون ديناراً	
فجوة الفقر المطلق	٤٠٠ مليون ديناراً	٥١٠ مليون ديناراً	

المصدر: دراسة جيوب الفقر في الأردن ١٩٨٩ وتقرير الفقر: الواقع والخصائص ١٩٩٣ ، وزارة التنمية الاجتماعية.

### ٣- خصائص الفقراء في الأردن

#### (أ) التوزيع الجغرافي للفقراء

يبين الجدول رقم ٢- توزيع الفقر المدقع والمطلق، والتوزيع النسبي للفقر المطلق على المحافظات لعام ١٩٩٣. ومن أهم الملامح التي تعكسها هذه البيانات أن الغالبية العظمى من الفقراء يتواجدون في المحافظات الكبرى الثلاث: عمان، واربد، والزرقاء، حيث أن نصيبها يساوي ٧٦٢ في المائة من نسبة كل الفقراء في الأردن، وهذا يعني أن غالبية الفقراء هم في المناطق الحضرية. ولكن البيانات تشير أيضاً إلى أن حاله حدوث الفقر هي أعلى في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية حيث تحتل المفرق أعلى نسبة، مما يشير إلى أن احتمال أن تكون العائلة فقيرة في المرفوق يزيد ٦ مرات عن احتمال وجود مثلتها في عمان.

ولكن يجدر التنويه هنا بأن المناطق الريفية لديها نسبة أعلى من الاقتصاد غير الرسمي الزراعي والرعي الذي قد لا يدخل في حساب الدخل الإجمالي للأسرة، بالإضافة إلى تدني أسعار إيجارات السكن في هذه المناطق مما قد يؤدي إلى تدني نسبة الفقر في المحافظات الريفية التي شملتها الدراسة.

#### (ب) الفقر والتعليم

من الواضح أن للتعليم أثراً إيجابياً على إنتاجية ودخل الأفراد، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة الفقر تتخفف انخفاضاً ملحوظاً، كلما ارتفع المستوى التعليمي، والعكس صحيح، فكلما ارتفعت نسبة الفقر كانت نسبة التعليم متدنية. فكما هو واضح من الجدول رقم (٣) فإن احتمال وجود مواطن مستواه التعليمي متدنٍ ودون خط الفقر أعلى بكثير من احتمال وجود مواطن مستواه التعليمي مرتفع

وخاصة من حملة الشهادات ما اوق الثانوية. بالإضافة إلى ذلك فإن نسبة الأميين من الفقراء على سبيل المثال هي ضعف نسبتهم في المجتمع بشكل عام.

## الجدول ٢ - التوزيع النسبي للأسر الأردنية الفقيرة حسب المحافظات ١٩٨٩، ١٩٩٣

العام	١٩٨٩	١٩٩٣	التوزيع
المحافظة	الفقر المدقع	الفقر المطلق	النسبي للفقر المطلق
العاصمة	١٠١	١٤٥	٣٢١
الزرقاء	١٠٤	١٧٩	١٥٧
إربد	١٠٧	٢١٩	٢٨٤
المفرق	٤٨	٢٨٥	٥١
البلقاء	١٠٩	٢٥	٨
الكرك	١٥	٢٥٤	٥٥
الطفيلة	٠٨	١٩٨	١٠٧
معان	٢٥	١٩٦	٣٥
المملكة	١٥	١٨٧	١٠٠

المصدر: دراسات وزارة التنمية الاجتماعية، مصدر سابق.

## الجدول ٣ - توزيع السكان الفقراء ممن هم فوق سن العاشرة حسب المستوى التعليمي ١٩٩٣

المستوى التعليمي	نسبة الفقر
أمية	١٧٣
يقرأ ويكتب	٢٦٦
ابتدائي/ إعدادي	٤٤٨
دبلوم مهني	٠٦
ثانوي	٧١
دبلوم كلية هـ جتمع	٢٧
بكالوريوس فما فوق	١٠٠
المجموع	%١٠٠

المصدر: تقرير دراسة الفقر: واقع و. صائص، ١٩٩٣، وزارة التنمية الاجتماعية.

### (ج) الحالة العملية والفقر

تشير بيانات البنك الدولي<sup>(٧)</sup> إلى أن أهم نتيجة للعلاقة بين وضع الفرد في سوق العمل والفقر هو أن غالبية الفقراء ليسوا هم عاطلين عن العمل، حيث أن الغالبية العظمى (٨٠ في المائة) هم إما من المستخدمين أو من ربات البيوت بينما لا تتجاوز نسبة الأفراد العاطلين عن العمل ٦ في المائة من الفقراء. ولكن القضية المثيرة للانتباه هي أن البطالة تتركز بين الذين تقع أعمارهم في فئة الـ (٢١ - ٣٠) عاماً حيث زادت نسبتهم عن نصف العاطلين عن العمل بينما يقع خمس العاطلين في الفئة العمرية ١٦-٢٠ عاماً. ذلك يعني أن الفقراء العاطلين عن العمل هم بغالبيتهم من الفئات الشابة. وهذا ما أكدته أيضاً دراسة "الفقر: الواقع والخصائص لعام ١٩٩٣" حيث أشارت إلى ارتفاع نسبة الفقر بين العاطلين عن العمل، ولكن مع تدني النسبة الإجمالية للعاطلين عن العمل من مجمل الفقراء. ومما تجدر الإشارة إليه أيضاً أن نسبة الفقر هي أعلى لدى المستخدمين بأجر في القطاع الخاص منها في القطاع العام وأن أعلى نسبة فقر موجودة لدى العاملين في القطاع الزراعي.

### (د) المرأة والفقر

بالرغم من كثرة التأكيدات والمؤشرات على أن احتمال تعرض المرأة لحالات الفقر في كثير من البلدان أعلى مما هو بين الرجال، وخاصة في الأسر التي ترأسها امرأة، إلا أن الدراسات حول الأردن لم تجد فرقاً ذا دلالة بين الأسر التي ترأسها امرأة<sup>(٨)</sup> والأسر التي لا ترأسها امرأة، حيث أن نسبة الأسرة الفقيرة التي ترأسها امرأة هي ٧ في المائة مقارنة مع (٦٣ في المائة) للأسر غير الفقيرة التي ترأسها امرأة. وبالرغم من هذه النتائج، فإن تأثير المرأة بالفقر قد يكون أكثر وضوحاً وأهمية إذا أخذنا بعين الاعتبار ارتفاع مستوى الأمية لدى النساء، وتدني نسبة مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي، وازدياد نسبة البطالة بينهن<sup>(٩)</sup>، حيث يكون التأثير ليس فقط على المرأة التي ترأس أسرة، بل على النساء اللواتي يعشن في أسر فقيرة لا ترأسها امرأة.

### الخلاصة

لابد من التأكيد، في بادئ الأمر، على أهمية الدراسات التي استعرضنا بعض نتائجها في الصفحات السابقة والتي تبين حجم ومعالج ظاهرة الفقر في الأردن. إن نتائج هذه الدراسات تشير إلى أن نسبة الفقراء في المجتمع الأردني تتجاوز خمس السكان وأن هناك نوعين من الفقراء: النوع الأول: هم الفقراء الريفيون الذين لا يملكون الأرض، والنوع الثاني: هم الفقراء الحضر الذين تنقصهم المهارة وفرص العمل. بالإضافة إلى أن غالبية الفقراء هم من العاملين ولكنهم يعانون من تدنٍ في الأجور.

<sup>(٧)</sup> The World Bank, Jordan Poverty Assessment, Volume 1, The Main Report p. 15.

<sup>(٨)</sup> جيبوب الفقر، مرجع سابق..

<sup>(٩)</sup> مرجع سابق، The World Bank.

وبالرغم من أهمية هذا، الدراسات السابقة، فلقد بات من الضروري إعادة النظر في خطوط الفقر المعمول بها حالياً وتجديدها بشكل دوري، لتعكس التغيرات على حجم الفقر والاقتصاد بشكل عام. إن الأسلوب الأمثل لتحقيق هذه الغاية هو مأسسة عملية دراسة الفقر وتجديد خطوطه.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه من المستحسن اعتماد خطوط فقر مبنية على الإنفاق بدلاً من الدخل، لأن الإنفاق يعكس بشكل أكثر واقعية مستوى المعيشة لدى السكان ويقلل من إمكانية التحريف في المعلومات المتعلقة بالدخل. وعلاوة على ذلك فإن مقياس الدخل لا يستطيع أن يوفر لنا معلومات حول الدخل العيني الذي يحصل عليه المواطنون سواء كان ذلك من النشاط الاقتصادي غير الرسمي أو من المساعدات العينية التي تلقاها بعض الفئات في المجتمع.

وأخيراً فإنه بات من الضروري دراسة الفقر على مستوى الأفراد، حتى نستطيع التعرف على أبعاد الفقر الحقيقية، وعلى التأثير المتباين للفقر على الفئات الاجتماعية المختلفة (كالأطفال والنساء، والعاطلين عن العمل وسكان الريف وغيرهم) لأن أية سياسة للحد من الفقر يجب أن تستند إلى معلومات دقيقة ومحددة عن الفقراء.

وينبغي أن تعكس هذه الدراسات حجم المساعدات التي يتلقاها الفقراء من برامج المساعدات المختلفة، وقدرة هذه البرامج على الوصول إلى الفئات المستهدفة من أجل تقييم مدى نجاعتها في الحد من الفقر.

## الفصل الثاني شبكة الحماية الاجتماعية

لقد ظهرت شبكات الحماية Social Safety Nets في الأقطار النامية في عقد الثمانينات لعدة أسباب رئيسية: أولاً، الأزمات الاقتصادية التي عانت منها الدول وبرامج الإصلاح الاقتصادي المصاحبة لها التي أدت إلى زيادة نسبة الفقر وإيجاد فقراء جدد، ويزور مخاطر كثيرة ليس أقلها عدم الاستقرار السياسي. وثانياً، أن بنية الدولة التقليدية في العديد من دول العالم الثالث أثبتت عدم قدرتها على التكيف مع الأوضاع الجديدة والسيئة، حيث لم يعد نظام الرعاية القائم قادراً على حماية الفقراء أنفسهم أو الفئات الجديدة المهددة بالفقر<sup>(١٠)</sup>. وبالرغم من الاختلاف في تعريف وفهم المعنى الذي تنطوي عليه، إلا أن كافة شبكات الحماية كانت تهدف إلى تقديم نوع من المساعدة المالية أو المعيشية للفقراء لمساعدتهم على التكيف وتوفير الحماية لهم من ظروف الفقر السيئة.

إن أغلب شبكات العون تقدم مساعدات للفقراء متعدد الجوانب ومن أهمها:

أولاً: برامج الدعم النقدي المباشر، ويتم من خلالها توفير دخل إضافي للأسر العاملة والعاطلة عن العمل لمساعدتها على سد حاجاتها الأساسية من خلال تقديم مبالغ نقدية لتغطية فجوة الفقر أو جزء منها؛

ثانياً: برامج الدعم العيني أو غير المباشر، وتقوم عادة بدعم غير مباشر للفقراء وخاصة في مجال السلع الرئيسية كالطاقة والسكن والغذاء وتوفيرها لهم بسعر أقل من تكلفة السوق لتمكينهم من الحصول على الحد الأدنى من هذه السلع والخدمات؛

ثالثاً: برامج المشاريع المدرة للدخل. وتقوم فلسفة هذه البرامج على القيام بمشاريع عامة توفر عملاً للفقراء بدلاً من تقديم المعونة النقدية المباشرة لهم. وقد تأخذ هذه البرامج أشكالاً مختلفة، كتوفير العمل من خلال الأشغال العامة التي تنفذها الحكومة عادة، ومن خلال إقامة مشاريع مدرة للدخل في المناطق الفقيرة لتوفير فرص عمل للفقراء من أجل تأمين دخل مستقر لهم بدلاً من تشجيعهم على تلقي المساعدة النقدية المباشرة.

بالإضافة لذلك، تقدم أيضاً بعض المؤسسات (الحكومية منها وغير الحكومية) قروضاً بشروط مسهلة للفقراء من أجل توليد الدخل وتوفير فرص عمل للفقراء.<sup>(١١)</sup>

<sup>(١٠)</sup> UNCTAD, Recent Developments in Social Funds and Safety Nets, Background

Note, 1993

<sup>(١١)</sup> موسى شتيوي، دراسة تقييمية للمشاريع الإنتاجية المدرة للدخل المنفذة من قبل المنظمات غير الحكومية في الأردن، دراسة قيد النشر، ١٩٩٧.

## أ- شبكة الحماية في الأردن

تعتبر شبكة الحماية الاجتماعية في الأردن، من أكثر الشبكات تطوراً في المنطقة وهي تهدف إلى الحد من الفقر وآثاره السلبية من خلال البرامج المتعددة التي تقدمها للفقراء. والبرامج الرئيسية في هذا المجال هي:

١. برامج المعونة النقدية المتكررة؛
٢. دعم الرعاية الصحية؛
٣. قسائم الغذاء؛
٤. المساعدات لذوي الإعاقات الخاصة (الأيتام والعجزة)؛
٥. المنح العينية؛
٦. العمالة من خلال مشاريع المدرة للدخل وبرامج القروض.

وتقدم اللوحة رقم (١) وصفاً لأهم البرامج التي تقدمها المؤسسات والهيئات الرسمية وغير الرسمية في الأردن، سواء منها المحلية أو الأجنبية. وتتباين هذه المؤسسات من حيث تخصصها، فبعضها متخصص في مجال الحد من الفقر وبعضها يدير برامج في هذا الجانب، والبعض الآخر يساهم من خلال التمويل.

ويجدر التنويه بالدور الذي تقوم به مراكز التنمية المجتمعية في مختلف مناطق المملكة وتشرف على برامج إنتاجية تتجاوز الثلاثين، ويستفيد منها ما يزيد على الثلاثة آلاف شخص. ومن المشاريع الجديرة بالذكر أيضاً مشاريع الأسر المنتجة التي تنفذها وزارة التنمية الاجتماعية والاتحاد العام للجمعيات الخيرية.

## ١- برنامج المعونات النقدية المتكررة

أهم الجهات التي تقوم بتنفيذ هذا البرنامج هي صندوق المعونة الوطنية حيث تقدم دعماً لـ ٣٢٠٠٠ حالة تقريباً بمعدل ١٣ مليون دينار سنوياً، يليه صندوق ولجان الزكاة، حيث تقوم بدعم ٥٥٩٣ حالة، يليها الجمعيات الخيرية ووكالة الغوث وغيرها. وقد بلغ حجم المعونة النقدية الكلية المقدم لعام ١٩٩٦ ما قيمته (١٧٤٨٩٥ر١٨) مليون ديناراً أردنياً انتفع منها (٥٦٦٩٣) حالة يتلقى أغلبها معونة نقدية متكررة.



لوحة رقم (١)  
الهيئات الرسمية وغير الرسمية و مجال الحد من الفقر في الأردن<sup>(١٢)</sup>

الهيئة		الهيئات الرسمية	
الهيئات الدولية	الهيئات الأهلية غير الحكومية	الهيئات شبه الرسمية	الهيئات الرسمية
<p>١. الهيئات الدولية مثل اليونسف والـ UNDP وعددها ١٥.</p> <p>٢. دائرة الشؤون الاجتماعية في وكالة الغوث الدولية.</p> <p>٣. فرق المتطوعين من دول أجنبية (فرق السلام، الفرق اليابانية، الفرق الانجليزية....الخ).</p>	<p>١. الاتحاد العام للجمعيات الخيرية والجمعيات التابعة لها (٢٢١ جمعية).</p> <p>٢. الجمعيات الخيرية المسجلة في وزارة التنمية الاجتماعية (١٨٩).</p> <p>٣. الهيئات والجمعيات الإسلامية والاجنبية التي تشرف عليها وزارة التنمية الاجتماعية وعددها ٢٥ جمعية.</p>	<p>١. صندوق الملكة علياء.</p> <p>٢. مؤسسة نور الحسين.</p> <p>٣. المجلس الوطني لرعاية المعوقين.</p> <p>٤. هيئة العمل الوطني للطفولة.</p>	<p>١. وزارة التنمية الاجتماعية.</p> <p>٢. صندوق المعونة الوطنية.</p> <p>٣. صندوق التنمية والتشغيل.</p> <p>٤. صندوق الزكاة ولجان الزكاة.</p> <p>٥. وزارة الصحة (التأمين الصحي).</p> <p>٦. وزارة التربية والتعليم (الطلبة القراء).</p> <p>٧. وزارة التعمين (كويونات الغذاء).</p> <p>٨. وزارة المالية (دعم القمح).</p>
١٩	٩٣٦	٤	٨ المجموع

(١٢) المصدر : منشورات متعددة لوزارة التنمية الاجتماعية

## ٢- القروض والمنح والمسابقات الإنتاجية

هناك ست مؤسسات حكومية وطنية على الأقل<sup>(١٢)</sup> تقوم بمنح أنواع مختلفة من القروض التي تتراوح في حجمها من (١٠٠٠ - ١٦٠٠٠) دينار أردني وتغطي كافة مناطق المملكة وأغلب القطاعات الاقتصادية، وقد بلغ حجم الإنفاق على هذه القروض في الأردن حتى الآن ما يقارب الـ ٣٤ مليون دينار أردني مولت م يزيد عن ٢٥ ألف مشروع.

## ٣- برنامج المعونات الطارئة والاستثنائية

تقوم بتقديم هذا البرنامج كافة المؤسسات السابقة، إذ تمنح معونات نقدية أو عينية طارئة في حالات وفاة معيل أسرة فقيرة، أو مرض مفاجئ، أو الاعتقال أو السجن، أو الكوارث والظروف الاستثنائية.... الخ. لكن هناك صعوبة في تقدير تكلفتها أو عدد المنتفعين منها.

## ٤- برنامج مساعدة الطلبة الفقراء

وتقوم بهذه المهمة معظم الهيئات والمؤسسات الرسمية والوطنية والأهلية والعربية والأجنبية، ولا توجد إحصائيات دقيقة بهذا الشأن إلا أن عدد المستفيدين يصل إلى أكثر من ١٥ ألف طالب في مختلف المراحل الدراسية، الثانوية منها والمتوسطة والجامعية، ويرتفع هذا العدد إذا أخذنا بعين الاعتبار الطلبة الفقراء المستفيدين من المكرمة الملكية في الجامعات وكليات المجتمع (مكرمة أبناء الجيش، أبناء المعلمين والمدارس الأقل حظاً). ومن ضمن هذه المؤسسات: الديوان الملكي، الجامعات الرسمية، الاتحاد العام للجمعيات الخيرية، وبرنامج التأمين الصحي للأسرة الفقيرة.

## ٥- برنامج التأمين الصحي للأسرة الفقيرة

هناك عدد لا بأس به من المؤسسات التي تقدم برامج وخدمات صحية خاصة بالفقراء، ومن أهمها صندوق المعونة الوطنية، ووزارة التنمية الاجتماعية والجمعيات الخيرية الأردنية والأجنبية، بالإضافة لوكالة الغوث الدولية التي تقدم خدمات صحية للاجئين، وخاصة الفقراء منهم. ويقوم صندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية بصرف بطاقات تأمين صحي لأكثر من مائة ألف شخص بينما تقدم الهيئات الأخرى أشكالاً مختلفة من الرعاية والخدمات الصحية. (من أجل المزيد من التفاصيل أنظر الجدول رقم (٤)).

## ٦- قسائم الغذاء

تقوم الحكومة، من خلال مكاتب وزارة التموين، بصرف قسائم لكل أسرة يقل دخلها عن ٥٠٠ ديناراً شهرياً. وتشمل القسائم مادة السكر، والأرز، والحليب المجفف، وتغطي نسبة من قيمة المواد المطروحة بسعر السوق. وبناءً على إحصائيات وزارة التموين، فإن الذين سجلوا للقسائم علم

<sup>(١٢)</sup> اقتصررت هذه المعلومات على المؤسسات الأردنية وبالتالي لم تدخل المؤسسات غير الأردنية ضمن هذا

١٩٩٥ بلغوا حوالي (٧٤٣ر٤٣٣) عائلة تغطي (٥٧٠ر٢١٣ر٤) فرداً. وفي عام ١٩٩٦ (٦٣٩ر٤٠٠) بطاقة تغطي (٣٧٠ر٢١٦٠) فرداً. وقد بلغ الإنفاق على هذه البطاقات ١٩ مليون ديناراً أردنياً في عام ١٩٩٦. ويقدر أن القيمة التي حصل عليها الفقراء تساوي (٧ر٢٤٦ر٠٠) مليون ديناراً أردنياً من القيمة الكلية، بينما تسربت البقية للفئات غير الفقيرة.

#### ٧- برنامج دعم القمح

بدأ تقديم برنامج تعويض لدعم القمح في آب من عام ١٩٩٦ كبديل لدعم أسعار القمح السابق، وقد تم تخصيص ١ر٢٨ ديناراً أردنياً شهرياً للفرد الواحد أو (١٥ر٣٦) ديناراً سنوياً لكل مواطن أردني. وإذا تمت الاستفادة منها من قبل كل مواطن، فيقدر أن تصل التكلفة إلى ٧١ مليون ديناراً أردنياً سنوياً.

#### الجدول ٤- برامج الحد من الفقر في الأردن ١٩٩٦

البرنامج	الجهة المنفذة	التكلفة/ دينار	عدد المنتفعين
١. المعونة النقدية المتكررة	١. صندوق المعونة الوطنية	١٤٥٠٠ر٠٠٠ سنوياً	٣٢ر٠٠٠ ١٥٠٠ أسرة معوق
	٢. صندوق ولجان الزكاة	١٤٤١ر٨٤٠	٥٥٩٣
	٣. الجمعيات الخيرية الأردنية والعربية	٦٥٦ر٢٦٧ <sup>(١)</sup>	١٢ر٠٨٢
	٤. وكالة الغوث الدولية <sup>(٢)</sup>	٢ر٠٠٠ر٠٠٠	-
	٥. صندوق الملكة علياء <sup>(٣)</sup>	٢٩٧ر٣٦٠	٥٥١٨
<b>المجموع الفرعي</b>		١٨٨٩٥ر٤٦٧	٥٦٦٩٣
٢. القروض والمنح لمشروعات إنتاجية			
	١. صندوق المعونة الوطنية	٢٦٠٠ر٠٠٠ <sup>(٤)</sup>	٦٩٤٤
	٢. صندوق التنمية والتشغيل	٧٦٩ر٩٨ <sup>(٥)</sup>	٥٠٠٠
	٣. وزارة التنمية الاجتماعية	٥٠٠ر٠٠٠	٧٠٠
	٤. الاتحاد العام للجمعيات الخيرية	١٤٠ر٠٠٠ ٨٣٦ر٠٠٠	٢٠٠٠
	أ- صناديق الائتمان ب- مشاريع تأهيلية مختلفة		٧٠٧٠
	٥. مؤسسة نور الحسين أ- برامج تنمية الأسرة والمجتمع ب- برامج المرأة والتنمية		٢٤٥٦ ٦٢٢

الجدول ٤ (تابع)

البرنامج	الجهة المنفذة	التكلفة/ دينار	عدد المنتفعين
	٦. صندوق الملكة علياء أ. قروض مباشرة ب. مشاريع إنتاجية تدبيرها المؤسسة	- -	٦٤٢ ٤٠٠
المجموع الفرعي		٣٣٧٤٤٧٨٧	٢٥٨٣٤
٣. المعونات الطارئة والاستثنائية	عدة مؤسسات	-	-
٤. مساعدة الطلبة الفقراء	عدة مؤسسات	-	-
٥. التأمين الصحي للأسر الفقيرة	١. صندوق المعونة الوطنية ٢. وزارة التنمية الاجتماعية ٣. جمعيات خيرية أخرى (٧٨) ٤. هيئات عربية وأجنبية ٥. وكالة الغوث	- - -	٢٠٠٠ أسرة ٥١٨٧ حالة ٢٢٨٠٠ حالة
المجموع	٣	-	٢٥٣١٨٧
		-	١٢٠٠
		-	-
المجموع الكلي		٥٢٦٤٠٢٥٤	٣١١٧٢٧

المصدر: العمل الاجتماعي في الأردن: واقع وطموحات، وزارة التنمية الاجتماعية، ١٩٩٧.

١. المساعدات غير المتكررة: تكون بمعدل (٥٠) ديناراً شهرياً للأسرة.
٢. تقدم وكالة الغوث معونات، نقدية للأسرة الفقيرة في المخيمات بالإضافة إلى مواد تموينية غير محددة.
٣. صندوق الملكة علياء يقدم هذه المعونة غير المتكررة من خلال حملة البر والإحسان السنوية.
٤. هذه القيمة تراكمية ٩٨٦ - ١٩٩٧.
٥. هذه القيمة تراكمية ٩٩٢ - ١٩٩٧ والصندوق لا يستهدف الفقراء فقط وإنما العاطلين عن العمل أيضاً.

ب- تقييم لشبكة الحماية الاجتماعية

سنقوم في هذا الجزء بتقديم تقييم عام لوضع وأداء شبكة الحماية الاجتماعية ثم نقدم في الفصل الرابع تقييماً موسعاً لهذه الأجزاء من المؤسسات والبرامج التي تقدمها شبكة الحماية الاجتماعية التي تم إدراجها في خطة وزارة التنمية الاجتماعية لمتابعة قرارات مؤتمر القمة الاجتماعية العالمية.

من أهم الإيجابيات التي تميز شبكة الحماية الاجتماعية التنوع في طبيعة ومجال عمل المؤسسات التي تتضمنها، فهناك المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والمؤسسات الوطنية والمؤسسات العاملة على المستوى المحلي. إن هذا التنوع في المؤسسات يؤدي أيضاً إلى تنوع في نوع وعدد البرامج التي تنفذها، فهناك البرامج الموجهة لدعم المشاريع الإنتاجية لتوفير العمالة وتوليد الدخل. والبرامج التي تقدم المعونات النقدية بإشكالها المختلفة (المتكررة والطارئة)، والبرامج التي تُعنى بتوفير الرعاية الصحية، وتقديم العون للطلبة الفقراء وأخيراً البرامج الموجهة لدعم القمح والسلع الغذائية المهمة الأخرى.

تعكس هذه الخصائص لشبكة الحماية الاجتماعية في الأردن قدرة عالية ومرونة كبيرة في قدرتها على الاستجابة لظروف وحاجات الفقراء المختلفة وفي أغلب مناطق المملكة.

وبالرغم من ذلك، فإن شبكة الحماية الاجتماعية تعاني من العديد من المشكلات والصعوبات التي تعيق من قدرتها وفعاليتها في الحد من الفقر. فعلى مستوى السياسات، فإنها ذات طابع رعائي تهدف إلى تخفيف وطأة الفقر بدلاً من أن تكون موجهة لمحاربة أسبابه الحقيقية. بالإضافة إلى ذلك، فإن السياسة التي توجه عمل شبكة الحماية الاجتماعية تنقسم بالعمومية وعدم الوضوح حيث أنها ضمنية Implicit بدلاً من أن تكون صريحة Explicit. فعلى سبيل المثال، أنفق ما يقارب الـ ٥٠ مليون ديناراً أردنياً على البرامج المختلفة للحد من الفقر في الأردن عام ١٩٩٦. وهذا المبلغ لو تم إنفاقه بشكل موجه ومدرّس فإنه كفيل بإغلاق فجوة الفقر بالكامل ولكن وبسبب الطابع الرعائي لهذه البرامج، فإن هناك زيادة في عدد الفقراء الذين أصبحوا يعتمدون على شبكة الحماية.

أما فيما يتعلق ببرامج المعونة النقدية المتكررة فإنها لا تستهدف الفقراء عامة، وإنما فئات معينة منهم قد تحتاج هذه المساعدات، ولكنها بذلك تحرم الفقراء الآخرين من الاستفادة من المعونة النقدية بسبب عدم وضوح في سياسة الدعم المتبعة. بالإضافة إلى ذلك، فإن مقدار المساعدة النقدية التي تمنح للفقراء غير كافٍ لمساعدتهم على الخروج من دائرة الفقر.

تعاني بعض البرامج، وخاصة برامج قسائم الغذاء ودعم القمح من ضعف في تصميمها، حيث أنها تقدم الدعم لفئات غير الفقراء. إن برنامج دعم القمح يشمل كل المواطنين حيث يحصل الكل على نفس مقدار الدعم وهذا يعني أن النسبة الكبرى من قيمة هذا البرنامج تذهب لغير الفقراء مما يؤدي إلى هدر في المال العام وفشل في مساعدة الفئات التي تستحق الدعم. فلو اقتصر الدعم على الفقراء لأصبح بالإمكان زيادة حجم المساعدة لهم، وفي نفس الوقت، توفير مبلغ ليس بالبسيط على الخزينة.

إن برنامج القسائم يعاني من نفس المشاكل التي يعاني منها برنامج دعم القمح حيث أن غير الفقراء يحصلون على نسبة من الدعم أكثر من الفقراء، ويتصف بنسبة تسرب عالية مما يعكس مشكلة في التصميم وفي آلية التنفيذ على حد سواء.

تتسم أغلب المؤسسات العاملة في مجال الفقر بمركزية صارمة في نظام منح القروض أو المساعدات أو المتابعة مما يضعف قدرتها ويقلل من مرونتها في الاستجابة لحاجة المجتمع المحلي من جانب، وتعقيد إجراءات الحصول على هذه المساعدات وصعوبتها للمتفاعلين من جانب آخر. كما تعاني شبكة الحماية من غياب أو ضعف في التنسيق بين المؤسسات والهيئات العاملة في تقديم البرامج، مما يؤدي إلى ازدواجية كبيرة في نوع المشروع أو الخدمة أو في المنطقة المستهدفة سواء كان ذلك على المستوى المؤسسي أم على المستوى التنفيذي. بالإضافة إلى غياب التنسيق ما بين مؤسسات شبكة الحماية الاجتماعية، فإن هناك غياباً في التنسيق في مجال تبادل المعلومات فيما بينها الذي قد يكون أحد أسبابه عدم وجود قاعدة معلومات حديثة وفعالة في كل مؤسسة على حدة.

أما على المستوى المؤسسي، فتواجه مؤسسات شبكة الحماية الاجتماعية مشكلة في ضعف مستوى القدرات الإدارية والفنية الضرورية لتصميم وإدارة وتقييم البرامج التي تقدمها وعدم وجود متابعة للمتفاعلين من خدمات وبرامج هذه المؤسسات.

أما على مستوى المشاريع الإنتاجية وبرامج القروض، فإنها تعاني كثيراً من المشاكل من أهمها عدم توفر دراسات جدوى للمشاريع الممنوحة والقروض، وضعف في المتابعة وتشبع السوق من منتجات المشاريع المدرة للدخل، وعدم الإقبال في كثير من الأحيان على منتجات هذه المشاريع لتدني جودتها وارتفاع أسعارها.

وأخيراً، تعاني أغلب البرامج والمشاريع من عدم توفر دراسات تقييمية للمشاريع والبرامج التي تنفذها لقياس مدى فعاليتها والوقوف على المشاكل التي تعاني منها من أجل العمل على تطويرها وزيادة فاعليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها.

## الفصل الثالث سياسات تقليص الفقر

### مقدمة

إن سياسات الحد من الفقر في الأردن حديثة العهد نسبياً وقد بدأت تتبلور مع تفاقم الأزمة الاقتصادية في أواسط الثمانينات، غير أن هذه الفترة الزمنية القصيرة نسبياً قد شهدت قيام مجموعة من البرامج والأدوات والوسائل التي تقدم للفقراء أشكالاً متعددة من الرعاية والحماية. ومن أهم هذه الوسائل توفير فرص العمل في القطاع الحكومي، ودعم المواد الأساسية (كالخبز والوقود... الخ)، وتحديد الأسعار للمواد التموينية الأساسية. ولكن، ومع نهاية الثمانينات، بات من الواضح عدم إمكانية الاستمرار بهذا النمط من الرعاية أما لعدم توفر الدعم المالي إما لأن هذا الأسلوب لم يكن ناجحاً. فإنه على الرغم من المضي في تطبيق هذه السياسات فإن نسبة الفقراء قد تجاوزت الـ ٢٠ في المائة من السكان.

وعلى الصعيد المباشر لمعالجة الفقر، اهتمت الحكومة الأردنية بهذه المسألة منذ بداية السبعينات حين أقرت "نظام التأهيل والمساعدات لعام ١٩٧١" <sup>(١٣)</sup> الذي تم إلغاء العمل به عند صدور "قانون صندوق المعونة الوطنية لعام ١٩٨٦"، الذي كان يمثل اهتماماً رسمياً واضحاً بمعالجة مشكلة الفقر.

وبعد إجراء دراستي الفقر في الأردن في عام ١٩٨٩ و ١٩٩٣ كلفت لجنة وزارية بالإشراف على فريق عمل وطني "لوضع استراتيجية للحد من الفقر في الأردن" التي لم يتم إقرارها بعد. وتكمن أهمية هذه الاستراتيجية في أنها جاءت بعد البدء بتطبيق برنامج التعديل الهيكلي في الأردن حيث كانت تهدف إلى معالجة آثاره الاجتماعية السلبية من ضمن جملة أهداف أخرى.

وبالرغم من عدم إقرار استراتيجية الحد من الفقر المذكورة أعلاه، فقد تم تضمينها في المحور الأول المتعلق بالفقر في ورقة الأردن الوطنية المقدمة إلى مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن عام ١٩٩٥ <sup>(١٤)</sup> وقد تم الانتهاء من وضع "الخطة الوطنية لمتابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية" في آذار من هذا العام ١٩٩٧ <sup>(١٥)</sup>، وتضم مجموعة من السياسات والبرامج التي تهدف إلى تقليص الفقر في الأردن.

<sup>(١٣)</sup> استراتيجية الحد من الفقر في الأردن، وزارة التنمية الاجتماعية، ١٩٩٤

<sup>(١٤)</sup> انظر ورقة الأردن الوطنية المقدمة إلى مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وزارة التنمية الاجتماعية،

١٩٩٥

<sup>(١٥)</sup> الخطة الوطنية لمتابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وزارة التنمية الاجتماعية،

١٩٩٧.

وقد بلغ الاهتمام الرسمي للحد من الفقر ذروته بالعمل على إنجاز مشروع حزمة الأمان الاجتماعي الذي تم إعداده بالتعاون مع البنك الدولي وبعض الخبراء المحليين.

ويضاف إلى ذلك "شبكة الحماية الاجتماعية" التي تشمل مؤسسات حكومية وغير حكومية تعمل في مجال الفقر والتنمية من خلال برامج متنوعة. وسوف نكرّس بقية هذا الفصل لتقديم عرض وتقييم للسياسات التي تضمنتها خطة متابعة تنفيذ قرارات كوبنهاغن وبرنامج حزمة الأمان الاجتماعي.

#### أولاً- خطة متابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية

لقد وافق الأردن على اعتماد وثيقتي الإعلان وبرنامج العمل الصادرتين عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كما وافق على تنفيذ الالتزامات العشرة الصادرة عن المؤتمر التي ينص الالتزام الثاني منها على التعهد بالقضاء على الفقر في العالم، باتخاذ إجراءات وطنية حاسمة وممارسة التعاون الدولي باعتبار ذلك ضرورة أخلاقية واجتماعية وسياسية واقتصادية للبشرية. وقد اشتملت الخطة الأردنية التي جاءت انعكاساً لكل ذلك، على عدد من السياسات<sup>(١٦)</sup> ومجموعة من الإجراءات<sup>(١٧)</sup> الواجب اتباعها، وعلى استعراض للبرامج الحالية والبرامج المقترحة<sup>(١٨)</sup>، وتحديد أهداف كل برنامج ومتطلباته، ولجهات المعنية به، والجهات المنفذة، والفئة المستهدفة، ثم المدى الزمني، والتكلفة المالية للمشروع.

وتبين اللوحة رقم (٢) السياسات التي تضمنتها الخطة.

---

<sup>(١٦)</sup> تعني السياسة العامة لا إرادة في الإعلان أو برنامج العمل لمحور القضاء على الفقر.

<sup>(١٧)</sup> تعني الإجراءات التنفيذية للسياسة العامة كما وردت في الإعلان وبرنامج العمل.

<sup>(١٨)</sup> تعني إجراءات وبرامج وإنجازات المؤسسة على الإجراءات الحالية أو المستقبلية.



لوحه رقم (٢) السياسات التي تضمنها محور الفقر في خطة متابعة مؤتمر القمة العالمي

١. وضع سياسات واستراتيجيات وطنية للحد من الفقر بأشكاله المختلفة.
٢. معالجة الأسباب الجذرية للفقر وتلبية الاحتياجات الأساسية للجميع.
٣. ضمان وصول الناس الذين يعيشون في فقر إلى الموارد المنتجة.
٤. وضع وتنفيذ سياسات تكفل حصول جميع الناس على حماية اقتصادية واجتماعية كافية في الظروف التالية: البطالة/ المرض/ الولادة/ الترمل/ تربية الأطفال/ العجز والإعاقة/ الشيخوخة والتقاعد/ الكوارث والحروب.
٥. توجيه السياسات والميزانيات الوطنية والاقتصادية للقضاء على الفقر.
٦. إزالة كل العوامل والقيود المختلفة التي تعزز اللامساواة في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي.
٧. انتهاج سياسات تدعم الأسرة.
٨. مشاركة القطاع العام والخاص والمؤسسات التعليمية والأكاديمية والمنظمات غير الحكومية الأخرى في تقديم المساعدة للمناطق المنكوبة بالفقر.
٩. ضرورة معالجة مشكلة الفقر في المناطق الريفية.
١٠. تعزيز وتوسيع الفرص الاقتصادية أمام المرأة.
١١. ضرورة تمكين من يعيشون في فقر وتمكين منظماتهم.
١٢. قواعد البيانات الإحصائية عن الفقراء.
١٣. تعبئة موارد الجامعات ومعاهد البحث لدراسة الفقر في المجتمع.
١٤. زيادة التعاون الإقليمي والدولي لدعم السياسات والبرامج للحد من الفقر في المجتمع.

المصدر: الخطة الوطنية لمتابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وزارة التنمية الاجتماعية، ١٩٩٧

الجدول ٥- عدد الإجراءات والبرامج التي تتضمنها خطة متابعة مؤتمر كوبنهاغن

النسبة	العدد	الإجراءات/ البرامج
-	٥٥	الإجراءات
١٠٠%	١٩٠	مجموع البرامج
٦٩.٥%	١٣٢	البرامج الحالية المستمرة
٣٠.٥%	٥٨	البرامج المقترحة/ الجديدة
٣٦.٨%	٧٠	البرامج المتكررة*

\* البرامج المتكررة هي تلك التي تستخدم لتحقيق أكثر من إجراء وأكثر من سياسة.

لقد اشتملت الخطة على ١٤ سياسة و ٥٥ إجراء و ١٩٠ برنامجاً. تبلغ نسبة ما هو قائم ومستمر من هذه المشاريع في الوقت الحاضر نحو ٧٠ في المائة، وهناك ٣٠ في المائة من البرامج الجديدة المقترحة بالإضافة إلى وجود تكرار في أكثر من ثلث المشاريع الإجمالية البرامج (٣٦٨ في المائة) (حيث أن فس المشروع يخدم أكثر من سياسة ومن برنامج). وقد تم رسم أهداف محددة لكل هذه البرامج والمتطلبات لتنفيذها بالإضافة إلى تحديد الجهات التي يفترض أن تقوم بالتنفيذ، واشتملت هذه الجهات على المؤسسات الرسمية كوزارات التنمية الاجتماعية، والزراعية، والصحة، ودائرة الإحصاءات العامة، والمؤسسات غير الرسمية والتطوعية كمؤسسة نور الحسين وصندوق الملكة علياء والاتحاد العام للجمعيات الخيرية وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال الفقر والتنمية.

### تقييم الخطة المقترحة

شكلت لجنة الخطة في بداية عام ١٩٩٥، وانتهت اللجنة من إعداد الخطة في آذار ١٩٩٧، وتم إقرارها من رئاسة الوزراء. ولكن دون الالتزام بأية تكلفة مالية إضافية. وفيما يلي مراجعته نقدية لما ورد في الخطة.

### أ- الإيجابيات

لقد جاءت الخطة -فيما يتعلق بمحور الفقر - طموحة جداً بما تضمنته من برامج ومشاريع تستهدف رفع مستوى المعيشة وإتاحة الفرصة للعمل والإنتاج، ومعالجة الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية، وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين كالخدمات الصحية، والتربوية، والثقافية، وخدمات البنية التحتية، والإسكان. كما أن الخطة تطرقت إلى السياسات المرتبطة بتحقيق النمو الاقتصادي وإقامة المشاريع الجماعية والإنتاجية. كما تُسجل لهذه الخطة اهتمامها بضرورة تعديل وتحديث التشريعات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، أدت الخطة على مجموعة من المقترحات الإيجابية والضرورية كإنشاء برامج جديدة كمركز الدراسات الاجتماعية، واستحداث برنامج لتحسين البيئة المدرسية، وإنشاء مراكز إرشاد أسرية في المجتمع المحلي.

وتضمنت الخطة عدداً من البرامج التي تستهدف سد احتياجات الفئات الخاصة كذوي الإعاقات والمسنين والمتقاعدين المرأة والأطفال إدراكاً لتأثير الفقر المتفاوت على الفئات الاجتماعية المختلفة. وباختصار، فإن الخطأ تعتبر إطاراً مرجعياً للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية العاملة في مجال القضاء على الفقر.

ب- السلبات

(أ) إن التأخر في إعداد الخطة وإقرارها رسمياً دون الالتزام بأية تكلفة مالية إضافية قد تترتب على تنفيذها، وعلى ضوء التكلفة المتوقعة للبرامج الجديدة، يقلل من احتمال تنفيذها على المدى القريب. إن ذلك، قد يعكس عدم الاهتمام والالتزام الفعلي من قبل الجهات المعنية، بقدر ما يشير إلى الاهتمام الشكلي وغير الجدي في معالجة مشكلة الفقر في الأردن؛

(ب) ومما يؤكد ذلك، هو أن الحكومة، وفي نفس الفترة الزمنية تقريباً، قد شرعت بإعداد برنامج حزمة الأمان الاجتماعي الذي يهدف للحد من الفقر وزيادة الإنتاجية الاجتماعية ولكن بدون وجود أي شكل من أشكال التنسيق بين الجهات التي تولت إعداد هذه الخطط. إن عدم وجود تنسيق في إعداد الخطتين وعدم التزام الحكومة بتوفير أية مصادر مالية جديدة لتنفيذ خطة المتابعة، قد يؤدي إلى إهمالها وعدم أخذها بالجدية الكافية أو أن هناك ارتجالاً وخللاً كبيراً في آلية التنسيق بين المؤسسات والدوائر الحكومية العاملة بمجال الفقر؛

(ج) تتضمن الخطة العديد من البرامج والمشاريع التي تكرر ذكرها لتحقيق أكثر من برنامج وهدف وسياسة. هذا التكرار لا يشكل مشكلة من الناحية النظرية ولكن قد يكون كذلك على الصعيد العملي. فعلى سبيل المثال، تم اقتراح برنامج الأسر المنتجة لتحقيق السياسة رقم ١ أو السياسة رقم ٢ (راجع اللوحة رقم ٢). وهناك اختلاف بين أهداف كل سياسة من السياسات السابقة، وهناك من يشكك في قدرة هذا البرنامج في تحقيق أهداف أي من السياسات المقترحة؛

(د) لقد تم الاعتماد في الخطة كما أسلفنا على عدد كبير من المشاريع القائمة حالياً مثل المعونة النقدية المتكررة أو مشاريع التأهيل المهني... الخ دون تقييم لأدائها أو النظر في المشاكل التي تعاني منها وذلك مع توافر دلائل واضحة على فشلها في تحقيق أهدافها الرسمية. فإذا كانت هذه البرامج غير قادرة على تحقيق أهدافها الأصلية، فلن تكون قادرة على تحقيق أهداف سياسات جديدة؛

(هـ) أدرج العديد من المشروعات تحت بند البرامج رغم أنها ليست بالبرامج بالمعنى الدقيق للاصطلاح. فعلى سبيل المثال نلاحظ تحت السياسة ف/١ حول وضع سياسات واستراتيجيات للحد من الفقر والإجراء الذي يليها ب/١/أ بنداً عن أساليب لقياس وتقييم الفقر، وتحت بند البرامج المقترحة نجد الدراسات التي أجرتها وزارة التنمية الاجتماعية ومسوحات دائرة الإحصاءات العامة. فكيف يعقل أن تكون دراسة تعود إلى عام ١٩٩٢ برنامجاً لقياس الفقر في الفترة الحالية، بينما تشير الدراسات والمؤشرات إلى الحاجة إلى تجديد خطوط الفقر من خلال أبحاث جديدة لتحقيق هذه الغاية؛

(و) هناك مثال آخر نجده تحت بند "سياسة ف/١ إجراء ب/١- تشجيع النمو الاقتصادي والحد من الاختلالات"، وتحت بند "البرامج المقترحة" الذي أدرج تحته موضوع "معالجة

الآثار السلبية لبرنامج التصحيح لاقتصادي". هنا نتساءل، هل هذا برنامج أم سياسة أم هدف السياسة؟ ومن متطلبات هذا البرنامج "توفير مبلغ لا يقل عن (٤٠) مليون ديناراً أردنياً"، الأمر الذي يثير تساؤلات حول كيفية احتساب وتأمين هذا التمويل وكيف سيتم إنفاقه؛

(ز) تضمنت الخطة برامج منفذة حالياً ومقترحة لمعالجة الفقر، من ضمنها المعونات النقدية المتكررة للأسر الفقيرة فراً مدقماً، والمعونات الطارئة والاستثنائية، ومشاريع التأهيل المهني والأسر المنتجة... الخ. وقد أثبتت هذه البرامج فشلها وعجزها في الحد من الفقر، بل أدت إلى زيادة اعتماد الأسر الفقيرة على المساعدات النقدية. أضف إلى ذلك فشل مشاريع التأهيل المهني على أرض الواقع. والحقيقة أن الأمر يتطلب إعادة دراسة وتقييم لهذه المشاريع والبرامج قبل اعتماد خطة جديدة؛

(ح) كما تعاني من ضعف السياسات التي تضمنتها الخطة من العمومية في صياغتها، مما يسمح بإدراج أي برنامج تحتها صورة اعتباطية أحياناً، دون التأكد من مدى قدرته الفعلية على تحقيق الأهداف المرجوة ومنه؛

(ط) بالرغم من أن أغلب دراسات الفقر التي تمت مراجعتها تؤكد أن فئة الشباب هي من الفئات الفقيرة الرئيسية في المجتمع الأردني، إلا أن الخطة قد خلت من أية برامج موجهة للحد من الفقر لدى هذه الفئة المهمة؛

(ي) تعاني الخطة من ضعف إمكانية ترجمة بعض السياسات فيها إلى برامج تتناسب مع أهدافها العامة. فعلى سبيل المثال، تدعو الخطة إلى زيادة التعاون الإقليمي والدولي لدعم السياسات والبرامج الرامية للحد من الفقر، غير أننا لا نجد ما يشير في الخطة إلى أية برامج إقليمية مشتركة أو أية برامج لتعزيز التعاون الإقليمي للاستفادة من التجارب الناجحة، أو إيجاد برامج مشتركة للحد من الفقر على المستوى الإقليمي؛

(ك) بالإضافة إلى ذلك، فإن الخطة تخلو من تحديد آلية للتنسيق على المستوى العملي لتوحيد الجهود بين المؤسسات لمعنية في تنفيذ البرامج المشتركة، أو البرامج المتشابهة وخاصة عندما يكون هناك تشابه بين البرامج التي تطبقها أكثر من جهة، أو بين الفئات المستهدفة من قبل أكثر من جهة، حكومية كانت أم غير حكومية؛

(ل) وخلاصة الأول فإن خطة متابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية تعاني من ضعف الالتزام الحكومي وخاصة في البعد المالي، وضعف البرامج المستمرة الحالية وعجزها عن تحقيق الأهداف المرجوة منها، وخلو الخطة من برامج جديدة محددة، وعمومية السياسات والبرامج المنبثقة عنها أحياناً، وافتقارها إلى آلية للتنسيق ولتتفيذ الجهود الجهات المنوط بها

تنفيذ البرامج. كل هذه الثغرات، قد تجعل من المتعذر ترجمة هذه الخطة المقترحة إلى خطة عمل حقيقية قادرة على القيام بمهامها وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

### ثانياً- حزمة الأمان الاجتماعي Social Productivity Package

أعلنت الحكومة الأردنية عزمها على إعداد وتطبيق برنامج جديد بناء على ورقة عمل قدمها البنك الدولي للحكومة الأردنية<sup>(١٦)</sup>. وتعتمد الاستراتيجية على مسارين متلازمين: يقضي الأول بتخفيف وطأة الفقر عن جماعات الفقراء من خلال برامج محددة يتم تنفيذها في الأمد القصير. أما الثاني فيقضي بتطوير قطاعات الصحة والتعليم والتكنولوجيا والمعلومات، وصيانة البنى التحتية وتطويرها، وزيادة التشغيل وتحسين نوعية الإدارة العامة الاقتصادية.

وتقوم الاستراتيجية على ثلاثة عناصر رئيسية:

أولاً: التخفيف من وطأة الفقر الواقع على بعض الشرائح الاجتماعية، مع تأمين مستوى معيشة مقبول لها؛

ثانياً: إيجاد فرص العمل للفقراء القادرين على العمل، بصورة تكفل لهم الحياة الكريمة؛

ثالثاً: التصدي لمسببات الفقر في الأمد المتوسط والطويل.

وقد اعتمدت الاستراتيجية على مجموعة من المعايير التي تم استناداً إليها تصميم مكونات كل مسار:

أولاً: لابد من تحقيق آثار إيجابية سريعة على الفئات الاجتماعية المستهدفة؛

ثانياً: أن تكون تكاليف التنفيذ معتدلة بحيث لا تؤدي إلى إرهاق الميزانية؛

ثالثاً: سهولة تطبيق هذه البرامج على أرض الواقع؛

رابعاً: ضمان صفة الاستدامة والاستمرارية لجميع مكونات الحزمة الاجتماعية. واشتملت الاستراتيجية على أربعة مسارات هي: (١) إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية (٢) تنفيذ برنامج لتطوير البنى التحتية في المناطق الأقل حظاً و (٣) تمويل المشاريع الصغيرة

---

<sup>(١٦)</sup> World Bank, Social Productivity: from Concept to Action, 1996

والصغيرة جداً و(٤) إنشاء صندوق لتمويل تدريب وتشغيل الفقراء. وتبين اللوحة التالية أهم الأهداف والوسائل التي تتضمنها الاستراتيجية.

لوحة رقم (٣)  
ملخص المكونات الفعلية لحزمة الأمان الاجتماعي<sup>(\*)</sup>

المكون	الأهداف	خطة العمل
١. إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية <sup>(١٥)</sup>	١. توسيع التغطية التي يقوم بها الصندوق لتشمل عدداً أكبر من المستحقين الذين لا ينتفعون من الصندوق حالياً مع مراجعة المعايير لاستيعاب الفقراء غير القادرين على العمل. ٢. توسيع عمليات الصندوق لتشمل الفقراء القادرين وغير القادرين على العمل وذلك بسد جزء من الفجوة النائمة بين دخل الأسرة وخط الفقر المطلق. ٣. تحسين كفاءة الصندوق	١. اعتماد خط الفقر كمعيار لحساب الفجوة في دخل الأسرة الفقيرة. ٢. العمل على تحديث معايير أهلية المستفيدين من العون المادي. ٣. إعادة هيكلة الصندوق وزيادة كفاءته ليصبح قادراً على تنفيذ برنامج "دخل الأسرة التكميلي" للأسرة الفقيرة وذلك من خلال: - تحقيق استقلالية الصندوق مالياً وإدارياً.
		- تطوير الأنظمة الإدارية والمالية للصندوق. - تبسيط الإجراءات. - حوسبة عمليات الصندوق وإنشاء قاعدة معلومات مناسبة - تدريب العاملين في الصندوق من أجل رفع كفاءتهم.

(\*) شارك الكاتب في فريق إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية. راجع التقارير الخاصة بكل مسار - وزارة التخطيط، ١٩٩٧.

لوحة رقم (٣) (تابع)

المكون	الأهداف	خطة العمل
٢. برنامج البنى التحتية للمناطق الأقل حظاً.	رفع مستوى المعيشة للأفراد والجماعات التي تقطن المناطق الأقل حظاً إلى مستويات مقبولة. وقد حددت هذه المناطق بـ: أولاً: مواقع السكن العشوائي (٢٨موقعا) ثانياً: المخيمات (١٣) ثالثاً: المجالس المحلية (٣٠٠)	١. توفير المسكن المناسب للأسرة الفقيرة وبمواصفات الحد الأدنى. ٢. توفير السلامة العامة للقاطنين في هذه المناطق. ٣. إعادة تأهيل المياه وتطوير شبكة الصرف الصحي. ٤. توفير المدارس والمراكز الصحية.
٣. تمويل المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً	زيادة إنتاجية الفقراء من خلال توفير الخدمات المالية والفنية لتمكينهم من إنشاء المشاريع الصغيرة المولدة للدخل من خلال: ١. تطوير مهارات المبادرين. ٢. تطوير قدرات المؤسسات الداعمة لهذه المشاريع. ٣. ضمان انتشار الخدمات المساندة والمالية لهذه المؤسسات.	١. تقديم المساعدة الفنية للمؤسسات الوسيطة (إدارة وتصميم) وسائل التدريب، التسويق، أنظمة الإقراض، المعلومات). ٢. تقديم الخدمات المالية للمؤسسات الوسيطة. ٣. تقديم المساعدات غير المالية للمشاريع الصغيرة جداً في مجالات التسويق والتدريب والأعمال المحاسبية والإدارية.
٤. برنامج تدريب الفقراء ٥. أخرى: - مركز للسياسات الاجتماعية - برنامج توعية عامة	١. تقديم الحوافز المالية للشركات الوطنية لتوظيف الفقراء وتشجيعها على القيام باستبدال العمالة الوافدة. ٢. تمويل تدريب الفقراء في مواقع العمل في الشركات من خلال تغطية نسبة من الأجر للشركات من أجل تشجيعها على الاحتفاظ بهم لاحقاً. ٣. إيجاد فرص العمل للمتدربين من خلال خدمات الوساطة في سوق العمل.	١. إنشاء صندوق خاص لتمويل التدريب. ٢. إنشاء قاعدة للمعلومات عن المستفيدين من أنشطة الصندوق. ٣. إنشاء مؤسسات لتقديم خدمات الوساطة في سوق العمل. ٤. القيام بحملات إعلامية مكثفة.

وقد قدرت التكلفة الإجمالية للحزمة الاجتماعية بـ (٤٣١) مليون ديناراً أردنياً للخمس سنوات القادمة، وخصص نحو ٦٠ في المائة منها لمسار البنى التحتية، ونحو ٢٩ في المائة لبرامج صندوق المعونة الوطنية، و ٩٣ في المائة لبرنامج المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً، والبقية لمسار تدريب الفقراء. وسوف يتم تمويل هذه البرامج من خلال:

#### أولاً: القروض الدولية

#### ثانياً: ميزانية الحكومة؛

#### ثالثاً: المساعدات والمزج من الدول المانحة والهيئات الدولية الأخرى.

#### أ- إيجابيات حزمة الأمان الاجتماعي

تتطوي حزمة الأمان الاجتماعي على العديد من الإيجابيات، وفيما يلي أهمها:  
تعكس الخطة وعي الحكومة والالتزامها بمشكلة الفقر وبضرورة الحد منه ويعتبر التعهد بإنجاز هذه الحزمة مؤشراً واضحاً على ذلك. واستناداً إلى ذلك، يمكن اعتبار برنامج الحزمة الاجتماعية المحاولة المنهجية الأولى لمعالجة الآثار السلبية الناجمة عن تنفيذ برنامج التعديل الهيكلي.

وكمؤشر على ذلك، تم تصميم واقتراح برامج جديدة في الخطة، وخاصة في مسار إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية، حيث سيطبق برنامج "دعم الأسرة التكميلي" وهو الأول من نوعه في المنطقة. هذا البرنامج سيفيد كل الفقراء لا ذوي الحاجات الخاصة فقط كما هو الحال الآن. بالإضافة إلى ذلك، فتحت الحزمة المجال أمام جهات متعددة تتطابق بها عملية تنفيذ الجوانب المختلفة للبرنامج باستثناء عملية التنسيق والمتابعة والتقييم التي سوف تتم من خلال وحدة فنية تحتوي على مركز دراسات للسياسات ووحدة للمسح الاجتماعي تحت مظلة وزارة التخطيط. وهذه هي المرة الأولى التي تتم بها العملية بهذه الطريقة حيث يعطي ذلك أهمية خاصة لبناء القدرات الإدارية والفنية وعملية متابعة تنفيذ الخطة والتنسيق بين الجهات المختلفة أهمية خاصة.

#### ب- سلبيات حزمة الأمان الاجتماعي

مثلما أن الحزمة تشتمل على إيجابيات مهمة، فإنها أيضاً تتضمن على بعض السلبيات البارزة. وفيما يلي أهمها:

١. عدم توفر التمويل المطلوب لتنفيذ هذه الخطة الطموحة، بالرغم من التزام بعض الدول والهيئات بتقديم جزء مهم من التمويل، إلا أن جزءاً مهماً سوف يتم تمويله عبر قروض تجارية مباشرة من خلال البنك الدولي، مما يضيف أعباءً مالية جديدة على خزينة الدولة من جراء هذا الدين؛



٢. عدم توجيه برامج محددة للفئات الاجتماعية المهمة أو المتأثرة أكثر من غيرها كالفئات الرعوية وفئة الشباب والمرأة. فيما يتعلق بالقروض الصغيرة والصغيرة جداً، فمن الواضح أن الفئة المستفيدة منها ليست هي الفقراء (باستثناء القروض الصغيرة جداً)، بل هي فئات الطبقة الوسطى. والطريقة التي تعد بها آلية التنفيذ ستجعل من الصعب على الكثيرين من الفقراء الاستفادة من هذه المشاريع؛

٣. أن برنامج الدخل التكميلي للأسرة الذي سوف يتم تقديمه من خلال صندوق المعونة الوطنية، قد يعمق اعتماد الفقراء على الدعم النقدي المتكرر وقد يؤدي إلى تخفيف الحوافز لدى الفقراء للعمل، وإذا لم يطبق ضمن شروط محددة وضوابط صارمة فسوف يفسح المجال لغير الفقراء للاستفادة منه؛

٤. إن البرامج المقترحة لزيادة التشغيل تركز على المشاريع الصغيرة. وقد أثبتت التجربة أن هناك مناطق فقيرة في الأردن لن تستطيع هذه المشاريع أن تخلق فيها ديناميكية اقتصادية داخلية، وقد يكون المطلوب مشاريع جماعية أكبر حجماً وأكثر استيعاباً للعمالة في بعض المناطق. ويضاف هذا إلى ضالة المخصصات لهذا المسار المهم الذي يكاد يكون الوحيد المرتبط بزيادة الإنتاجية الاجتماعية، وهي ٩ في المائة من ميزانية الحزمة كما أشرنا سابقاً؛

٥. ينبغي أن نضع نصب أعيننا تجارب الدول الأخرى في تطبيق برنامج التدريب وهو أحد مسارات الحزمة الاجتماعية، وهي تجارب أثبتت فشلها في التطبيق العملي حيث أنها كانت تنفع الشركات والمؤسسات التي يتدرب فيها العاطلون عن العمل أكثر مما تنفع الفئة المستهدفة نفسها، وقد تؤدي في بعض الأحيان إلى إيجاد بطالة مقنعة، سيما وأن نسبة نجاحها في الريف تظل متدنية؛

٦. إن اعتماد الجزء الأكبر من تمويل هذه الحزمة على المساعدات (المنح، القروض) والإسهام المتواضع من قبل الحكومة في تمويل هذه البرامج من خزانة الدولة، يحمل خطر التبعية الاجتماعية Social Dependency الذي لا يقل خطورة عن التبعية الاقتصادية<sup>(١٧)</sup>. بالإضافة إلى ذلك، فإن البرامج التي ستقدمها الحزمة ستضاف إلى برامج المساعدات الأخرى (القمح وقسائم الغذاء) دون وجود أي تصور لإعادة النظر بهذه البرامج الذي أصبح ضرورياً، خاصة إذا أخذنا حجم الإنفاق على هذه البرامج. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقتصر دعم القمح على الفقراء فقط، وبالتالي يتوفر لخزينة الدولة ما لا يقل عن ٥٠ في المائة من الإنفاق الحالي على البرنامج مع تحويل المبالغ المتبقية لدعم برامج الحزمة الاجتماعية.

---

(١٧) فايز الصياغ، حزمة الأمان الاجتماعي، مراجعة أولية، ١٩٩٧

## الفصل الرابع برامج الحد من الفقر

### مقدمة

تمشياً مع السياسات الدائمة للحد من الفقر في الأردن، يوجد عدد من المؤسسات التي تقدم برامج محددة للفقراء. وتتفاوت هذه البرامج كما ذكر سابقاً، في نوع المعونة التي تقدمها، فالبعض، كصندوق المعونة الوطنية الذي يقدم المعونة النقدية، ومشاريع التأهيل المهني، وبطاقات التأمين الصحي. والبعض الآخر، كالمؤسسات غير الحكومية يقوم بتنفيذ مشاريع إنتاجية أو بمنح قروض للفئات الفقيرة. وحتى عهد قريب، لم تكن هناك دراسات تقييمية لهذه المشاريع أو البرامج، ولكن الفترة الماضية شهدت إجراء بعض الدراسات الأكاديمية التي تسلط الضوء على أداء هذه البرامج ومدى تأثيرها على المنتفعين وحاول قياس مدى نجاح هذه البرامج والمشاريع في تحقيق أهدافها<sup>(١٨)</sup>. وفي هذا الجزء سنقوم باستعراض وتقييم لنشاطات صندوق المعونة الوطنية كأكبر وأهم مؤسسة رسمية عاملة في مجال الحد من الفقر، ثم تقييم للمشاريع الإنتاجية التي تنفذها المؤسسات غير الحكومية بالإضافة إلى مشاريع الأسر المنتجة، علماً بأن هذه البرامج والمشاريع تشكل الأساس للخطة الوطنية لمتابعة مؤتمر التنمية الاجتماعية.

### أولاً- صندوق المعونة الوطنية

أنشئ صندوق المعونة الوطنية عام ١٩٨٦، بموجب مرسوم رقم (٣٦) لسنة / ١٩٨٦. ويسعى صندوق المعونة الوطنية إلى تحقيق الأهداف التالية وفقاً لأحكام قانونه<sup>(١٩)</sup>:

---

(١٨) من ضمن هذه الدراسات.

١. Nawal E. Al- Sharif, A Jordanian Experience in Income Generating Projects: Lessons from the Past and Directions for the Future, Unpublished M. A. Thesis, University of Nottingham, Britain, 1992.

٢. عطايف الترتوري، تقييم مشروعات التأهيل المهني في مدينة عمان: دراسة اجتماعية، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الاجتماع، الجامعة الأردنية، ١٩٩٥.

٣. زينب يوسف حسن، الاستدامة في مشاريع التنمية المحلية في الأردن، دراسة ميدانية لمشاريع حياكة البسط التقليدية المنفذة من قبل المؤسسات غير الحكومية، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الاجتماع، الجامعة الأردنية، ١٩٩٦.

٤. موسى شتيوي، دراسة تقييمية للمشاريع الإنتاجية المدرة للدخل المنفذة من قبل المنظمات غير الحكومية في الأردن، دراسة قيد النشر، ١٩٩٧.

٥. تجري الآن دراسة تقييمية على مستوى المنتفعين بمشاريع صندوق التنمية والتشغيل التي أعدت كمتابعة لقمة التنمية الاجتماعية في الأردن، بدعم وتعاون بين الإسكوا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق التنمية والتشغيل للحد من الفقر.

(١٩) قانون صندوق المعونة الوطنية رقم (٣٦) لسنة / ١٩٨٦، رئاسة الوزراء، ١٩٩٦.

١. حماية ورعاية الأفراد والأسر المحتاجة من خلال تقديم المعونة النقدية المتكررة، والمعونة النقدية الطارئة؛
٢. العمل على توفير العمل أو الإنتاج للفرد أو الأسرة وذلك من خلال التأهيل المهني والجسدي؛
٣. التوصية لوزارة الصحة لصرف بطاقات التأمين الصحي للمنتفعين من خدمات الصندوق؛
٤. توفير التدريب المهني للفئات المنتفعة من الصندوق لدى المؤسسات والجهة المختصة بذلك. ويشرف على الصندوق مجلس إدارة مكون من ١٢ عضواً برئاسة وزير التنمية الاجتماعية، والمجلس مسؤول عن وضع السياسة العامة وإقرار الميزانية السنوية وإصدار تعليمات أهلية الانتفاع وإقرار التقرير السنوي. والمدير العام للصندوق هو المسؤول عن تنفيذ السياسات العامة للصندوق وإدارته ضمن المهام الأخرى. ويشمل مديريات المالية والإدارة، المعونة والتأهيل، التخطيط والمتابعة ومديرية المعلومات. والمقر الرئيسي للصندوق في عمان. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد ٤١ مركزاً ومكتباً للصندوق في مختلف المحافظات في المملكة.

#### ١- تنظيم وإدارة الصندوق

يحكم الصندوق القانون رقم ٣٦ لعام ١٩٨٦ ومجموعة من التعليمات التي تشمل الأهلية وعدم الأهلية للمنتفعين. ومن أهم بنود القانون المادة رقم ٣ (أ) التي تنص على أن الصندوق مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً. ولكن المادة رقم (١١) تشير إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية تقوم بالإشراف على نشاطات الصندوق ولوزير التنمية الحق في تعيين من يراه مناسباً من وزارة التنمية الاجتماعية للعمل في الصندوق. لذلك فإن الصندوق يضم (٤١٥) موظفاً، منهم (١١٥) من موظفي الصندوق الذين يقومون بنشاطات الصندوق فقط و(٤٠) موظفاً يقومون بوظائف وزارة التنمية و(٣٥) موظفاً يقومون بتأدية أعمال مشتركة للصندوق والوزارة. بالإضافة لذلك، فإنه يوجد (٨٩) موظفاً من وزارة التنمية يؤدون وظائف الصندوق فقط و(١٣٦) يقومون بوظائف مشتركة للصندوق والوزارة. وبسبب التداخل والازدواجية في الوظائف بين الصندوق والوزارة، فقد أصبحت الحالة المالية والإدارية والوظيفية للصندوق شائكة ومعقدة لدرجة أن هناك صعوبة في تحديد التكلفة المالية لإدارة برامج المعونة. بالإضافة إلى أن هذه التعقيدات تعيق وبشكل جدي أداء سلسلة واسعة من الوظائف المالية والإدارية وتلك المرتبطة بالتخطيط.

#### ٢- التغطية في الصندوق

حدد حجم المساعدة الشهرية للأسرة الفقيرة بـ (٦٠) ديناراً شهرياً كحد أعلى: بواقع (٣٠) ديناراً لرب الأسرة و(٥) دنائير للزوجة، و(٥) دنائير لكل طفل إضافي بحيث لا يزيد عددهم عن خمسة أطفال. وإذا كان المستفيدون لا يدفعون إيجاراً فيتم خصم (٥) دنائير من مساعدتهم.

### ٣- المعونة النقدية المتكررة

تم تحديد الأهلية للاستفادة من المعونة النقدية المتكررة بالعائلات التي تربي الأيتام دون سن الثامنة عشرة، والمطلقات، والأرامل، والنساء المهجورات، والعازبات فوق سن ١٨ وبدون معيل، أسر العاجزين جزئياً أو كلياً، وعائلات السجناء، وكبار السن العاجزين. ويستثنى من هذه المعونة الأسر التي دخلها أكثر من (١٢٠) ديناراً أو لديها ابن غير معاق ولا يعمل بالقوات المسلحة، أو في مؤسسة تعليمية أو في مؤسسة تدريب مهني، وكذلك الأفراد (المطلقات وكبار السن) الذين لديهم ثلاثة أبناء متزوجون وعاملون بغض النظر عن الدخل.

### ٤- المعونة النقدية الطارئة

المعونة النقدية الطارئة تُعطى لمرة واحدة في حالة وفاة رب الأسرة، أو لمرض رب الأسرة مرضاً مزمنًا، أو أية حالات طارئة أخرى. المعونة الطارئة العادية لا تزيد عن (١٠) ديناراً ولكن يحق للمدير العام أن يقدم مساعدة قيمتها (١٠٠) ديناراً في الحالات السالفة الذكر.

### ٥- المعونة النقدية لأسر لمعاقين

تُعطى هذه المعونة النقدية للأسرة التي لديها أطفال معاقون شريطة أن لا يزيد عددهم عن ثلاثة. وتتراوح المساعدة بين ٢٠-٤٠ ديناراً شهرياً.

### ٦- مشاريع التأهيل المهني والجسدي

يمنح الصندوق معونة بمبلغ (٦٠٠) ديناراً لأغراض التأهيل الجسدي (للإعاقات) شريطة أن لا يزيد دخل الأسرة عن ١٢٠ ديناراً. كما تمنح قروض تأهيل مهني لمن تنطبق عليهم الشروط بسقف لا يتجاوز (٣٠٠٠) دينار أردني. وتستفيد من قروض مشاريع التأهيل المهني الفئات التي تنطبق عليها شروط الانتفاع من المعونة النقدية المتكررة باستثناء شروط دخل الأسرة. وتشمل هذه الفئات أسر الأيتام، الأرامل والمطلقات والمنفصلات وزوجات السجناء وأسرة العاجزين عجزاً جسيماً كلياً أو جزئياً وأسرة السجناء الموقوفين والمسنين والعاجزين عجزاً جسدياً كلياً أو جزئياً وأية فئة يقرها المجلس يمكن أن تستفيد من القروض كالخارجين من السجون، ومستشفيات الأمراض النفسية، وخريجي المؤسسات التعليمية، والتدريبية والمتضررين بمواردهم من الكوارث الطبيعية، والمسنين ممن تتوفر لديهم القدرة على إدارة مشروع التأهيل والمشردين والمتسولين وغيرهم. ويمنح الصندوق فروعاً لمختلف أنواع المشاريع الزراعية والتجارية والمهنية الصغيرة.

### ٧- نشاط الصندوق

أنفق صندوق المعونة لوطنية ما يزيد على ٨٠ مليون ديناراً أردنياً على برامج مختلفة، حيث ذهب ما يقارب ١٠ في المائة للقروض التأهيلية، و٥ في المائة للتكاليف الإدارية، و٨٥ في المائة للمعونات النقدية المتكررة وغير المتكررة. وقد بلغ عدد الأسر التي تلقت معونة نقدية متكررة

منذ إنشاء الصندوق وحتى الآن (٣١٨٣٧) حالة يبلغ عدد الأفراد المنتفعين منها (٧٣ر٠٧٧)<sup>(٢٠)</sup>. وبلغ عدد المشاريع التأهيلية التي دعمها الصندوق منذ عام ١٩٨٦ حتى الآن ٦٩٤٤ مشروع قرض<sup>(٢١)</sup>. وكما هو مبين في الجدول رقم (٦) فإن ٦٠ في المائة من حالات المعونة النقدية هي أسر و ٤٠ في المائة هي حالات فردية. وتذهب حصة الأسد من الحالات المدعومة إلى كبار السن (٤١٧ في المائة)، تليها فئة العجزة (٣٢ في المائة)، ويتوزع الباقي وينسب متفاوتة على بقية الفئات، أما فيما يتعلق بالحالات الفردية فالنسبة العظمى من الدعم تذهب للمطلقات بدون أطفال، وتتوزع النسبة الباقية على الفئات الأخرى.

وتشير بيانات الصندوق إلى أن عدد المنتفعين من المعونة النقدية لم يتغير بشكل ملحوظ بين الأعوام ١٩٩٤ - ١٩٩٦. وقد يعود ذلك لعدم توفر المخصصات ويبلغ معدل المعونة التي يتلقاها المنتفعون ٣٥ ديناراً للأسرة و ١٥ ديناراً للفرد شهرياً وبحد أقصى للأسرة يبلغ ٦٠ ديناراً أردنياً.

الجدول ٦- حجم وخصائص المنتفعين من المعونة النقدية المتكررة  
حسب فئة الانتفاع، ١٩٩٦<sup>(٢٢)</sup>

فئة الانتفاع	عدد الأسر المستفيدة	عدد الأفراد المستفيدين	توزيع الأسر المستفيدين %	توزيع الأفراد المستفيدين %
١. أرامل بدون أطفال	-	١٠ر٥٦٠	-	٨٢ر٧
٢. كبار السن	٨ر٠٠٠	-	٤١ر٧	-
٣. العاجزون	٦ر١٤٤	-	٣٢	-
٤. المنفصلات	٦٤٠	٦٤٠	٣ر٣	١٤ر٨
٥. أسر السجناء	٥٧٦	-	٣ر١	-
٦. أسر الأيتام	٥٤٤	-	٢ر٨	-
٧. المطلقات بدون أطفال	-	١٨٨٨	-	-
٨. النساء غير المتزوجات	-	٣٢٠	-	٢ر٥
٩. الأسر البديلة	٦٤٠	-	٣ر٣	-
١٠. حالات خاصة	١ر٩٤٨	-	١٠ر٤	-

<sup>(٢٠)</sup> لقد تم حساب هذا الرقم من قبل الباحث الذي اعتمد من قبل فريق إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية.

<sup>(٢١)</sup> راجع إنجازات صندوق المعونة الوطنية، خلال الفترة ما بين ١/١/١٩٩٧ - ٣١/٧/١٩٩٧، صندوق

المعونة الوطنية، ١٩٩٧

<sup>(٢٢)</sup> التقرير الرئيسي لفريق صندوق المعونة الاجتماعية (فرق حزمة الأمان الاجتماعي)، وزارة التخطيط،

١٩٩٧.

الجدول ٦ (تابع)

فئة الانتفاع	عدد الأسر المستفيدة	عدد الأفراد المستفيدين	توزيع الأسر المستفيدين %	توزيع الأفراد المستفيدين %
١١. مطلقات مع أطفال	٦٤		٣٣	-
المجموع	١٩١٦٨	١٢٧٦٨	٩٩٩%	١٠٠%
مجموع الحالات	-	٣١٩٣٦		
مجموع الأفراد	٧٣٠٠٦			

أما فيما يتعلق بمشاريع التأهيل المهني، فقد بلغت كما أسلفنا ٦٩٤٤ مشروعاً منها (٤٦٨ في المائة) مشاريع زراعية و(٤٦٠٢ في المائة) و(٧ في المائة) مهنية (انظر الجدول ٧-).

الجدول ٧- مشاريع التأهيل المهني حسب نوع المشروع والإقليم<sup>(٢٣)</sup>

الإقليم	زراعي	تجاري	مهني	العدد	النسبة
الوسط	٧٨٨	١٣٣١	٢٣٢	٢٣٥١	٣٣٨
الشمال	١٤٢٧	١١٨١	١٦٣	٢٧٧٧	٣٩٩
الجنوب	١٠٣٣	٦٩٥	٩٤	١٨٢٢	٢٦٣
المجموع	٣٢٨٤	٣٢٧٧	٤٨٩	٦٩٤٤	١٠٠%
النسبة	٤٦٨%	٤٦٢%	٧%	١٠٠%	

ويتضح من الجدول أيضاً التوزيع غير المتساوي لهذه القروض، إذ يخصص لإقليم الوسط الذي يضم أكثر من ثلثي الفقراء في الأردن نحو ثلث المشاريع فقط، بينما يحظى إقليم الشمال، الذي يحتوي على ربع الفقراء تقريباً، بنحو أربعين بالمئة من المشاريع، أما الجنوب فيحظى بأكثر من خمس المشاريع مع أنه لا يشمل أكثر من ١٠ في المائة من الفقراء في الأردن. وقد يفسر ذلك جزئياً تدني نسبة المشاريع المهنية مقارنة بالزراعية والتجارية. وتشير الدراسات إلى فشل ٦٥ في المائة من مشاريع التأهيل في صندوق المعونة الوطنية من جانب وتدني نسبة المقترضين الذين يسددون الأقساط الشهرية حيث لا تصل سبتهم إلى (٥٠ في المائة) من جانب آخر<sup>(٢٤)</sup>.

<sup>(٢٣)</sup> واقع وإنجازات الصندوق، مصدر سابق.

<sup>(٢٤)</sup> العمل الاجتماعي في الأردن: واقع وطموحات، وزارة التنمية الاجتماعية، ١٩٩٧.

#### ١- تقييم صندوق المعونة الوطنية

يعاني صندوق المعونة الوطنية العديد من المشاكل في كثير من جوانبه سواء على مستوى القانون والتعليمات المرتبطة بتحديد فئات الدعم، أو في إدارة البرامج. وينعكس ذلك على الأداء الكلي للصندوق. وسوف نستعرض هذه المشاكل والتناقضات بشكل عام، ثم نقدم تقييماً على مستوى المنتفعين بمشاريع التأهيل المهني ضمن دراسة أجريت على مديرية عمان.

١. إن من أهم الانتقادات التي يمكن أن توجه للصندوق أن الفئة المستهدفة ليست الفقراء فقراً مدقماً بشكل عام، بل هي فئات خاصة من الفقراء (كبار السن، الأراذل، المطلقات، ..... الخ). ويعني ذلك أن النشاط الموجّه للفقراء لا يغطي الفقراء العاملين أو عاطلين عن العمل العاديين، الأمر الذي يمثل فجوة كبيرة بين سياسة الحد من الفقر والواقع الممارس، إذ تحولت السياسة، بالممارسة، إلى سياسة رعاية للفقراء وتخفيف للفقر وليس لتقليصه. ويؤدي ذلك إلى زيادة التواكل من قبل الحالات المنتفعة، مما يضعف حافزيتهم للعمل والخروج من دائرة الفقر؛

٢. إن نظرة فاحصة في قانون الصندوق تكشف الكثير من الجمود وعدم المرونة والتناقض الذي يجعل فهمها والتعامل معها من قبل الفئات المستهدفة صعباً وبالتالي يؤدي إلى تخفيض عدد المستفيدين الحقيقيين من الدعم؛

٣. يعاني الصندوق، حسبما تنص التعليمات، من تركيز قوة استثنائية بيد المدير العام تعطيه الحق والسلطة في تجاوز التعليمات إذا أراد ذلك، مما يؤدي إلى إضعاف العمل المؤسسي؛

٤. يعاني الصندوق من مركزية شديدة في إدارته، حيث أن طالب المعونة أو القرض يجب أن تتم معاملته في المركز مما يؤدي إلى إحجام البعض عن طلب المعونة ويزيد التكلفة والصعوبات العملية على الفقراء، مما قد يؤدي إلى حرمان بعض الفئات من الحصول على الدعم؛

٥. عدم وجود أي شكل من أشكال المتابعة لحالات المنتفعين من المعونة النقدية منذ إنشاء الصندوق. فعلى سبيل المثال، لا يعلم الصندوق ما إذا كان هناك حالات أصبحت بحاجة للمساعدة أو إذا كان هناك فئات لا تستحق المعونة ولكنها تحصل عليها؛

٦. فيما يتعلق بمشاريع التأهيل المهني، فمن الواضح أنها تعاني من مشاكل أساسية، ويعتبر فشل ٦٥ في المائة منها وتدني التسديد المنتظم إلى ٥٠ في المائة من المنتفعين شاهداً على ذلك. وقد يكون من الأسباب الرئيسية لذلك أن التعليمات تشترط في الفئات التي يمكن أن تستفيد من مشاريع التأهيل المهني أن تكون أما عاجزة نسبياً، أو كبيرة في السن، أو مطلقة، أو خارجة من السجن... الخ. وهذا يعني أن خصائص هذه الفئات تضعف قدرتها على العمل وبالتالي تسهم في فشل هذه المشاريع؛

٧. لا يقدم الصندوق أي شكل من أشكال التدريب (المهني والإداري والمحاسبي) ولا يقوم بمتابعة أو تقييم المشاريع ولا يطلب دراسة جدوى قبل الموافقة على القرض، الأمر الذي يسهم في تكرار نوع المشروع في المنطقة الواحدة ويحد من إمكانية نجاح هذه المشاريع ويقود بالتالي إلى فشلها؛

٨. يعاني الصندوق، وخاصة برنامج القروض التأهيلية، من ضعف الخبرات والكوادر الفنية المؤهلة مما يؤدي إلى تدني قدرة الصندوق على إدارة برنامج القروض التي يديرها.

#### ب- تقييم المشاريع على مستوى المنتفعين

يعتمد هذا الجزء من التقييم على نتائج دراسة لمشاريع التأهيل المهني في مدينة عمان<sup>(٢٥)</sup> التي قامت على عينة مكونة من ٢٣٢ مشروعاً. حيث تم استخدام استمارة خاصة لتقييم آثار مشاريع التأهيل على المنتفعين حسب الأهداف المعلنة لها، بالإضافة إلى تحليل من موثق لكل مشاريع الصندوق منذ إنشائه.

وفيما يلي أهم النتائج التي تم التوصل إليها:

#### ١- الخصائص الاجتماعية للمنتفعين

أشارت الدراسة إلى أن فئات المستفيدين كانت موزعة كالتالي: ٥٤٧ في المائة من العاجزين عجزاً جسدياً، تليها فئة العاطلين ١١٦ في المائة، ثم فئة المسنين ٩٥ في المائة، وفئة الأراامل ٧٧ في المائة، بينما نزلت باقي المشاريع على الفئات الأخرى. ومن الواضح أن المشاريع تتركز على فئات دون أخرى، وأن فئات المستفيدين تعكس وجود خصائص سلبية لديهم مما يضعف قدرتهم على إنجاح هذه المشاريع.

وقد بلغت نسبة الذكور ٧٧٢ في المائة من المستفيدين، كما أن أكثر من ٦٥ في المائة من المشاريع ذهبت لمن تجاوز عمرهم الـ ٤٠ عاماً. أما فيما يتعلق بالمستوى التعليمي فقد كان ما يقارب ثلاثة أرباع المستفيدين، أي حوالي (٧٤ في المائة) منهم، دون المرحلة الثانوية والبقية من حملة الشهادة الثانوية وما بعدها.

#### ٢- وضع المشاريع/ الحالة التشغيلية

بعد تحليل وضع المشاريع في مدينة عمان تبين بأن ٦١٢١ في المائة من المشاريع غير مستمر (مغلق)، و٩٢ في المائة تم تعليقه بشكل مؤقت، و٢٩٥٩ في المائة هي من النوع المستمر. ومن أهم الأسباب في عدم استمرار أو إغلاق هذه المشاريع مخالفتها لشروط العقد كالبيع والتأجير، حيث بلغت نسبة ذلك ٣٣٣ في المائة، وحالات وفاة المنتفعين أو السجن وبلغت حوالي ٨٢ في

<sup>(٢٥)</sup> عطايف الترتوري، مرجع سابق.



المائة، ثم تدني الوضع الصحي للمنتفعين الذي بلغ حوالي ٤٦٤ في المائة وغيرها من الأسباب الأخرى.

ومن الأسباب المهمة للإغلاق المؤقت عدم القدرة على تسويق الإنتاج، وعدم توافر لوازم المشروع، وتدني الوضع الصحي، وكبر سن المنتفعين. وكل هذه الأسباب تشير إلى ضعف التقييم والإدارة والمتابعة لهذه المشاريع وتدل في الوقت نفسه على أن خصائص المنتفعين أثرت بشكل سلبي على سير مشاريعهم.

### ٣- الآثار الاقتصادية على المنتفعين

من أهم أهداف تقديم مشاريع القروض للفقراء إيجاد دخل ثابت وكاف لإخراجهم من دوائر الفقر، والتغير في دخل المنتفعين يعتبر أحد المعايير المهمة لنجاح هذا البرنامج أو فشله، وكما هو مبين في الجدول رقم ٨- كانت ما نسبته ٥٦٩ في المائة من المنتفعين بدون دخل، وانخفضت هذه النسبة بعد الانتفاع إلى ٢٥٤ في المائة، بينما كان دخل ما نسبته ٤٢٢ في المائة أقل من ٥٠ ديناراً، وارتفعت النسبة بعد الانتفاع إلى ٦٩٨ في المائة.

ويمكن استخلاص النتيجتين التاليتين من هذا الجانب:

أولاً، لم يتغير الوضع الاقتصادي لربع المنتفعين؛

ثانياً: أن الدخل بقي متدنياً للفئات التي أصبح لها دخل. ويعني ذلك أن الغالبية الساحقة لم تستطع أن تخرج من دائرة الفقر ما يشير إلى فشل أكثر هذه المشاريع في تحقيق أهدافها.

#### الجدول ٨- الدخل الشهري للمنتفعين قبل وبعد الانتفاع من المشروع

فئات الدخل للفرد بالدينار		قبل الانتفاع من المشروع		بعد الانتفاع من المشروع	
بلا دخل		١٣٢	٥٦٩	٥٩	٢٥٤
٥٠-١٠		٩٨	٤٢٢	١٦٢	٦٩٨
١٠٠-٥٠		٢	١٩	٩	٣٩
٢٠٠-١٠٠		-	-	٢	٨
المجموع		٢٣٢	%١٠٠	٢٣٢	%١٠٠

أما فيما يتعلق برأي المنتفعين حول التأثير الاقتصادي عليهم، فقد أجاب ٣٩٦ في المائة منهم بأن المشروع يساهم في إيجاد دخل ثابت للأسرة، وأن للمشروع أثراً إيجابياً على مستوى معيشة الأسرة بحوالي ٥١٣ في المائة. وهذا يعزز ما سبق ذكره بالنسبة للدخل.

#### ٤- المشكلات التي تعاني منها مشروعات التأهيل/ اتجاهات المنتفعين

أورد المنتفعون عدة مشاكل تعاني منها مشاريعهم قبل وبعد الانتفاع من المشروع. وفي هذا الصدد أشارت ما نسبته ٧٩ر٧ في المائة من المنتفعين إلى أن إجراءات الحصول على القرض صعبة ومعقدة. أما فيما يتعلق بم.ى ملاءمة المشروع لخصائصهم، فقد أشار ٤٠ر٩ في المائة بأنهم يعانون من عدم القدرة على إدارة مشاريعهم بسبب تدني الوضع الصحي، و٦ في المائة لكبر سنهم و٤٣ في المائة لعدم توفر الخبرة السابقة والتدريب الكافي في مجال المشروع. أما فيما يتعلق بالمشاكل التي تنتج بعد التشغيل للمشروع فكانت الآراء موزعة كالتالي: أولاً: عدم القدرة على المنافسة للمشاريع المشابهة ٤'٤ في المائة، وثانياً: عدم القدرة على تسويق الإنتاج ٤٠ر٩ في المائة، وثالثاً: تدني مستوى حجم الإنتاج ٦٠ر٣ في المائة، ورابعاً ضعف جودة الإنتاج ٩٠ر٥ في المائة.

تأتي هذه المشاكل لتعكس مسألتين رئيسيتين: الأولى، أنه لم يتم وضع هذه المشاريع على أسس اقتصادية سليمة مما أدى إلى تدني مستوى وجودة الإنتاج والتكرار فيها. والثانية، هي أن المنتفعين، ولأسباب مختلفة، غير قادرين على إنجاح هذه المشاريع بسبب تدني المهارات وعدم وجود الخبرة، أو الوضع الصحي غير الملائم وغيرها من الأسباب.

وفي النهاية، فإن نتائج هذه الدراسة تدل على أن مشاريع التأهيل المهني تعاني الكثير من المشاكل والعيوب وعلى كافة المستويات سواء ما يرتبط منها بالصندوق أو ما يرتبط بالمنتفعين مما يقودنا للاستنتاج بأن هذا البرنامج المعد للحد من الفقر قد فشل في تحقيق هذا الهدف وللأسباب المذكورة سابقاً.

#### ثانياً- المشاريع المدرة للدخل

يقوم عدد من المؤسسات غير الحكومية بتنفيذ سلسلة من المشروعات الإنتاجية من خلال مراكز تنمية في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء، ولكن الريف يستحوذ على أغلبية هذه المشاريع. وتقوم هذه المؤسسات بتطوير برامج ومشاريع محددة للمناطق التي تعمل بها.

ومن أهم المؤسسات العاملة في هذا المجال صندوق الملكة علياء ومؤسسة نور الحسين. وتقدم هذه الجهات مشاريع إنتاجية متنوعة كالغزل والنسيج، وحياسة البسط، والخزف، والصناعات الخفيفة بالإضافة إلى المشاريع لزراعية المختلفة. وتقوم المراكز التي تنشئها هذه المؤسسات بتقديم خدمات إضافية كدور حضانية للأطفال وتقديم دورات توعية حول مسائل ذات علاقة بالتنمية والسكان، وذلك من خلال ٣٠ مركزاً موزعة على كافة أنحاء المملكة.

وسوف نعرض في هذا الجزء بعض أهم النتائج والاستخلاصات حول تأثير هذه البرامج على تقليص الفقر لدى الفئات المستهدفة<sup>(٢٦)</sup> وتستند هذه النتائج على دراسة ميدانية قامت على ١٧ عشر مشروعاً للمؤسستين المذكورتين سابقاً من خلال عينة للمنتفعين بلغ حجمها (٣١٢) منتفعة بواقع ٦٢٧ في المائة من مؤسسة نور الحسين و٣٧٣ في المائة من صندوق الملكة علياء. وقد تم تصميم استمارة خاصة للوقوف على واقع المستفيدين من هذه المشاريع وقياس آثار المشاريع الاقتصادية والاجتماعية عليهم وقياس اتجاهاتهم نحو مسائل متعددة مرتبطة بهذه المشاريع.

#### ١- الخصائص الاجتماعية والاقتصادية للمنتفعين

لقد بينت الدراسة أن ٣٨ في المائة من المنتفعين هم من حملة الشهادة الثانوية، وأن ما نسبته (٢٥٥ في المائة) قد أكملوا المرحلة الإعدادية، والابتدائي (١٢٢ في المائة)، ونسبة الأميين حوالي (١٦٥ في المائة)، بينما تتوزع البقية على الفئات الأخرى. وفيما يتعلق بالحالة الزوجية فقد كان (٦٥ في المائة) من أفراد العينة من العازبات و(٢٦٤ في المائة) من المتزوجات والبقية من الأرامل والمطلقات حيث أن المنتفعين من هذه المشاريع هم من الأمهات فقط. وحول عمر المبحوثين فقد دلت الدراسة أن النسبة الأكبر للمنتفعين هي بين الفئة العمرية (٢٠-٢٤)، وبلغت نسبتهن ٤٢ في المائة، ثم الفئة العمرية (٢٥-٢٩) حيث بلغت نسبتهن ٢٣١ في المائة، ثم الفئة العمرية بين (١٥-١٩) وكانت نسبتهن ١٠ في المائة والبقية فوق الثلاثين عاماً. وكانت غالبية العينة (٧٦٦ في المائة) من العاطلين عن العمل وما يقارب الخمس (١٩٨ في المائة) من ربات البيوت. أما فيما يتعلق بمعدل دخل الأسرة للمنتفعين، فقد كانت ما نسبتهم ١٥٨ في المائة بدون دخل، وما نسبته ٦٣ في المائة دخلها أقل من ٥٠ ديناراً، وحوالي ١٣ في المائة دخلها بين ١٠٠-١٥٠ ديناراً، والبقية، أي ما نسبته ٤٦ في المائة دخلها أكثر من ١٥٠ ديناراً شهرياً.

#### ٢- الدخل، كيفية تقاضيه وإنفاقه

كشفت الدراسة عن أن ما نسبته (٢٩٤ في المائة) من المنتفعات يحصلن على رواتب شهرية منتظمة، بينما بلغت نسبة اللواتي يحصلن على أجورهن بالقطعة ما يقارب النصف أي حوالي (٤٩٢ في المائة)، والبقية تحصل على دخلها بطرق مختلفة كنسبة من البيع أو رواتب شهرية غير منتظمة.

أما فيما يتعلق بمعدل الدخل العائد على المنتفعات من العمل بالمشروع كانت النتائج كما هو موضح بالجدول رقم ٩.

(٢٦) موسى شتيوي، مرجع سابق.

الجدول ٩- الدخل الشهري للعائلات في المشاريع الإنتاجية

الدخل الشهري بالدينار	التكرار	النسبة المئوية
بدون دخل	-	-
أقل من ٥٠	٢٢٥	٧٥٣%
٥٠-٩٩	٥٩	١٨٤%
١٠٠-١٥٠	١٨	٦%
١٥٠-١٩٩	-	-
٢٠٠ فما فوق	١	٠٣%
المجموع	٣٠٣	١٠٠%

وتشير البيانات الواردة في الجدول إلى تلاشي فئة اللواتي بدون دخل، ويبدو أنها انتقلت إلى الفئة التي تليها (أقل من ٥٠ ديناراً شهرياً) حيث وقعت الغالبية أي حوالي ٧٥٣ في المائة في هذه الفئة، ثم تلتها فئة (٥٠-٩٩ ديناراً) حيث بلغت نسبتهم حوالي (١٨٤ في المائة) أو ما يقارب الخمس تقريباً، وبقية المنفعات كانت دخولهم في فئة الـ ١٠٠ ديناراً فما فوق.

وحول أوجه الإنفاق للدخل الوارد من المشروع، فقد بينت الدراسة أن النسبة العظمى أي حوالي (٧٠٣ في المائة) تنفقه على الحاجات الأساسية للبيت، و ٨٦ في المائة على شكل ادخار نقدي أو عيني (ذهب ومصاغ)، أما نسبته ٨٥ في المائة تعطي دخلها لرب الأسرة، وحوالي الثلث (٣٢٥ في المائة) تنفق جزءاً من دخلها على شراء حاجات خاصة بها.

### ٣- الآثار الاجتماعية للمشروع على المنفعات

بالنسبة للآثار الاجتماعية على المنفعات، فقد خلصت الدراسة إلى أن هناك تأثيراً إيجابياً كبيراً على كثير من جوانب حياة المنفعات في المجتمع المحلي. ولا يمكننا أن نعزو السبب للآثار الاقتصادية الناتجة عن هذه المشاريع فحسب وإنما أيضاً للنشاطات المختلفة المرافقة للمشاريع التي تقوم بها هذه المراكز ومن أهمها دورات محو الأمية، ودورات التثقيف الصحي، ومحاضرات تنظيم الأسرة وغيرها من الأنشطة. ومن أبرز الآثار الاجتماعية الإيجابية على المنفعات زيادة مشاركتهن في القرارات الأسرية بما نسبته حوالي (٧٥٢ في المائة)، وزيادة حجم وقوة العلاقات الشخصية والاجتماعية بما نسبته (٨٦٥ في المائة)، وزيادة الاعتماد على الذات وتعزيز الثقة في النفس بنسبة (٨٩٤ في المائة)، ثم زيادة المكانة الاجتماعية للمرأة داخل الأسرة، بالإضافة إلى زيادة الوعي بشؤون الأسرة والأطفال بنسبة ٣٤٤ في المائة، وإدارة شؤون المنزل والأطفال.

#### ٤- التدريب والمتابعة

أشارت بيانات الدراسة إلى أن غالبية المنتفعات أي حوالي ٧٦ر٦ في المائة قد حصلن على تدريب قبل عملهن بالمشروع، حيث كانت كل أنواع التدريب مرتبطة بالمهارات المهنية الخاصة بالمشروع مثل التدريب على الخياطة، والتريكو، وحفظ وتغليف الأغذية، وصناعة الحلي والخزف.... الخ. إلا أنه لم يتم تقديم التدريب على الجوانب الإدارية والمالية بتاتا مما يعكس عدم إشراك أفراد المجتمع المحلي بإدارة هذه المشاريع.

أما فيما يتعلق بالمتابعة، فقد أظهرت النتائج وجود متابعة لمعظم أفراد العينة، وأن ما نسبته (٥٤ر٤ في المائة) منهن يتم متابعتهم من خلال موظفي المؤسسة مباشرة، وأن ١٥ر٨ في المائة تتم متابعتهم من قبل منسق محلي تابع للمؤسسة، والبقية تتم متابعتهم أما من خلال منسقين محليين تابعين للمؤسسة أو من الفروع المحلية من المنطقة ومما تجدر الإشارة إليه أن المنتفعات قد أشرن بأن من أهم الصعوبات والمشاكل التي تواجههن في العمل هي تدني الأجور (٧٤ر٦ في المائة)، وعدم تعاون المشرفات ٩٥ر٧ في المائة.

#### ٥- تقييم المشاريع المدرة للدخل

١-٥ من أهم مواقع القوة والإيجابيات لهذا للمشاريع المدرة للدخل تنوع المشاريع وملاءمتها للبيئة المحلية (مواد أولية ومهارات بشرية) في كثير من الأحيان.

٢-٥ شمولية النشاطات التي تقوم بها المراكز التي تقام بها هذه المشاريع وآثارها الاجتماعية الإيجابية الكبيرة على المجتمع المحلي.

٣-٥ توفير عمالة ودخل للعاملين في هذه المشاريع وما لذلك من آثار إيجابية على المنتفعين.

٤-٥ من أهم المشاكل التي تعاني منها هذه المشاريع عدم قدرتها على توفير عمل منتظم ودائم ودخل مرتفع نسبياً لأن معدل الدخل الذي يحصل عليه المنتفعون غير كافٍ لإخراجهم من دائرة الفقر.

٥-٥ تعاني هذه البرامج من مركزية كبيرة في كل مراحل عمل المشروع من حيث الإدارة والقرارات المتعلقة بالإنتاج والتسويق مما يضعف مشاركة المجتمع المحلي من جانب، ويقلل فرص الاستفادة في هذه المشاريع من جانب آخر.

٦-٥ ارتفاع التكلفة الإدارية Overhead Cost (تكلفة الإدارة والإشراف والأدوات والمواد الأولية والتكلفة التشغيلية) لهذه المشاريع حيث أنها تتراوح بين (٦٥ -- ٧٠ في المائة) من التكلفة الإجمالية لبعضها وهذه نسبة مرتفعة جداً، متفاوتة مع النسب العالمية التي تتراوح بين ١٥-٢٠ في المائة.

٧-٥ اعتماد هذه المشاريع على التسويق الخارجي (خارج المجتمع المحلي والأردني عموماً) مما يضعف القدرة على الاستقلالية ويجعل الطلب عرضة لتقلبات السوق الخارجية.

٨-٥ بالرغم من وجود التدريب للعاملين في هذه المشاريع إلا أنه يقتصر على الجوانب الفنية ولا يشمل الجوانب الإدارية والمحاسبية. ويؤدي ذلك إلى القصور في تنمية القدرات واكتساب المهارات الإدارية والتنظيمية والتسويقية ولعجز عن تحقيق الاستقلالية والاستدامة في مشروعات المجتمع المحلي.

### ثالثاً- برامج الأسر المنتجة

تولي وزارة التنمية الاجتماعية أهمية كبيرة لبرامج الأسر المنتجة في سياستها للحد من الفقر، ويتضح ذلك في تطبيقها لهذا البرنامج على الأسر المنتجة منذ عام ١٩٨٥، بالإضافة إلى إدراج هذا البرنامج ضمن محور الحد من الفقر في متابعة خطة كوبنهاغن لتحقيق عدة سياسات. وبالإضافة إلى المشاريع التي تنفذها الوزارة يقوم الاتحاد العام أيضاً بتنفيذ برامج أسر منتجة، ولكن بنسبة أقل من الوزارة. وكما هو مبين في الملحق رقم (١)، فإن الوزارة قامت بتنفيذ (٦٩٤) مشروعاً منذ عام (١٩٨٥) وحتى الآن حيث بلغت التكلفة الإجمالية لهذه المشاريع ما يقارب النصف مليون دينار، ومعدل القرض للأسرة الواحدة حوالي (٦٥٠) ديناراً. وقد تركزت هذه المشاريع في تربية الأغنام والأبقار والدواجن. وكما هو واضح في الملحق، فإن مصدر التمويل هو مؤسسات وحكومات أجنبية. أما فيما يتعلق بمشاريع الأسر الإنتاجية التي ينفذها الاتحاد العام للجمعيات الخيرية فحتى عام ١٩٩٥ قام بتنفيذ (٢٣) مشروعاً كلها مشاريع تريكو وخياطة. وكل المستفيدات هن من النساء حيث بلغ عددهن ٢٣ سيد. في منطقة عمان واربد وجرش والزرقاء. وتهدف هذه المشاريع إلى تحسين أحوال أفراد المجتمع المحلي ورفع مساهمة أرباب الأسر رجالاً ونساءً في دخل الأسرة وتوفير فرص عمل محلية للنساء ولأفراد الأسرة الآخرين.

#### أ- تقييم برنامج الأسر المنتجة

١. من الواضح أن مشاريع الأسر المنتجة تساهم في تعزيز دخل الأسرة من خلال برامج تربية الأغنام إذا كانت الأسرة تربي الأغنام أصلاً، مع توفير مصدر جديد للدخل في حالة كون المشروع يقام لأول مرة، بالإضافة أن هذه المشاريع توفر فرصة عمل لأحد أفراد الأسرة؛

٢. من المآخذ على هذا البرنامج تدني حجم القروض حيث يبلغ معدل القرض للوزارة (٦٥٠) ديناراً بينما يبلغ (٥٠٠) دينار بالنسبة للاتحاد. ومع ارتفاع الأسعار، فإن هذا المبلغ لا يكفي لشراء سوى عدد محدود من الأغنام أو آلة (خياطة/ تريكو) بسيطة بالنسبة لمشاريع الاتحاد؛
٣. بما أن كل المشاريع التي تدعمها الوزارة هي في مجال تربية الأغنام، فإن نشاطها يقتصر على المجتمعات الريفية ويحد من إمكانية تطبيقها في المناطق الحضرية حيث تعيش النسبة الأكبر من الفقراء؛
٤. المردود الاقتصادي لهذه المشاريع ضعيف ولا يساهم في توفير دخل كافٍ ودائم للأسر المنتفعة منها، وبالتالي يصبح إسهام هذه المشاريع في الحد من الفقر متواضعاً؛
٥. غياب التدريب والمتابعة الحقيقية لهذه المشاريع يجعل البرنامج عرضة لكثير من الأخطاء كعدم المعرفة بأوضاع الناس الفعلية، وأوضاع المشاريع بشكل عام؛
٦. المنتجات الخاصة بمشاريع الأسر المنتجة موسمية بطبيعتها حيث يتركز مردودها المالي في فترة معينة من العام فقط، مما يجعل عملية تسديد الأقساط شهرياً مجهدة للمنتفع الذي أحياناً يضطر لتوفيرها من مصدر دخل آخر؛
٧. فيما يتعلق بالمشاريع المنفذة من قبل الاتحاد، ضمن سياق هذا البرنامج فإنها تعاني من ضعف الجودة نتيجة لبدائية الآلات الأمر الذي يجعل النماذج المنتجة بسيطة جداً وتقليدية وغير قادرة على المنافسة مع منتجات أخرى مشابهة مستوردة بجودة أعلى وبأسعار أقل.

#### رابعاً- برنامج صناديق الائتمان

ينفذ هذا البرنامج من قبل مؤسسة الشرق الأدنى في الأردن بالتعاون مع شركاء آخرين لتوفير التمويل اللازم للصندوق. وتقوم مؤسسة الشرق الأدنى بالتدريب على الكيفية التي يتم بها تنفيذ البرنامج حيث يتم تدريب موظفي المؤسسة الشريكة وأعضاء من المجتمع المحلي الذين غالباً ما يكونون أعضاء الهيئة الإدارية لهيئة تنمية محلية كجمعية خيرية أو مركز تنمية محلي. ويتم التدريب على تقييم الاحتياجات الأولية، وتصميم وإدارة الصندوق، وتقييم أفكار المشاريع المقدمة من قبل المنتفعين المرشحين بالإضافة إلى تقديم تمويل أولي للبرنامج. وتمنح القروض لإنشاء مشاريع خاصة مستقلة بالاعتماد على المهارات المتوفرة لدى العميل وظروف واحتياجات السوق المحلية.

وقد تم تنفيذ ما مجموعه (١٦٠) مشروعاً ضمن برامج صناديق الائتمان المحلية في مختلف مناطق المملكة بالتعاون مع المؤسسة العامة الإسكان والتطوير الحضري (٢٣ مشروعاً تجارياً)،

وزارة التنمية الاجتماعية (٣٨ مشروع زراعياً وتجارياً) والاتحاد العام للجمعيات الخيرية (حيث بلغ عدد المشاريع المنفذة (١١٠ مشاريع) موزعة في ٥ قرى في الجنوب وقرية واحدة في الشمال. ويتراوح حجم القرض الواحد ضمن هذا البرنامج بين (٣٠٠-١٠٠٠) دينار يترتب عليها وجود عائد على قيمة القرض الأصلية يتراوح بين ٥-٨ في المائة والهدف الأساسي منها الحفاظ على قيمة رأس المال العام للصندوق من التآكل. ويتم تحديد العائد وطريقة التمويل من قبل أبناء المجتمع المحلي أنفسهم وغالباً ما تستخدم طريقة لمرباحه الإسلامية. وتقوم المؤسسة المانحة بالمتابعة والأشراف على الصندوق لمدة خمسة أعوام يتم بعدها تسليم الصندوق كلياً للهيئة المحلية.

#### أ- تقييم عام لبرنامج صناديق الائتمان<sup>(٢٧)</sup>

١. يوفر البرنامج تدريباً جيداً للهيئات المحلية (الجمعيات) حول القدرة على إدارة، وتصميم وتنفيذ برنامج صندوق ائتمان متآمل، مما يجعل إمكانية انسحاب المؤسسة الممولة والمدربة من المشروع ممكناً، ويترك المجال للهيئة المحلية لتولي باقي العملية، وإدارة عملية التسديد، إعطاء قروض لأشخاص جدد ضمن مشاريع جديدة؛

٢. يوفر البرنامج طريقة جديدة أكثر كفاءة ومرونة للتسديد بالاستناد إلى أقساط شهرية أو موسمية، أو الاثنين معاً، ذلك أن أغلب المشاريع زراعية يعتمد إنتاجها وإدراج الدخل فيها على المواسم غالباً؛

٣. هناك خلل بنيوي في تصميم الصندوق حيث تقتصر معايير الفئة المستهدفة على ذوي الدخل المحدود أو المتدني فقط مما يجعل فئات العاطلين عن العمل، الذين هم بدون دخل، غير قادرين على تحصيل قروض لانعدام قدرتهم على الوفاء بالمتطلبات القانونية للحصول عليه، كتوفير الكفلاء أو توفر راتب شهري لديهم، وعدم الثقة بقدرتهم على التسديد، حيث يتم اختيار الفئات المنتفعة وفق أسس ومعايير ذاتية يصعب قياسها كالصدق والأمانة والإخلاص؛

٤. عدم وجود تدريب للمنتفعين فيما يتعلق بمشاريعهم بل يستند الإقراض عادة على المهارات المتوفرة لدى العميل دون اختبارها أو العمل على تطويرها؛

٥. تواجه معظم المشاريع الزراعية صعوبات عديدة نابعة مثلاً من سوء نوعية الأغنام التي يتم اختيارها حيث تشهد أغلب المشاريع وفيات مرتفعة للأغنام بسبب الأمراض، أو البرد الشديد، وعدم القدرة على التعامل مع الأبنام ومشاكلها بكفاءة بالإضافة إلى عدم توفر طبيب بيطري والافتقار للمستلزمات الأخرى.

<sup>(٢٧)</sup> تعتمد معلومات هذا التقييم على دراسة موسى شتيوي، مرجع سابق.



## الفصل الخامس الاستنتاجات الختامية

عالج هذا البحث السياسات المتبعة للحد من الفقر في الأردن، إذ تمت مراجعة لحجم وأبعاد الفقر ثم عرض وتقييم للسياسات المتبعة للحد منه. وقد جرت عملية مراجعة وتقييم هذه السياسات على المستويات التالية:

أولاً: شبكة الحماية الاجتماعية التي تمت مراجعتها وتقييمها على مستوى السياسة التي ترشدها، ومراجعة صندوق المعونة الوطنية، ثم مراجعة وتقييم بعض البرامج التي تنفذها شبكة الحماية الاجتماعية، وهي برنامج التأهيل المهني الذي ينفذه صندوق المعونة الوطنية والبرامج الإنتاجية التي تنفذها مؤسسة نور الحسين وصندوق الملكة علياء، وبرنامج الأسر المنتجة الذي تنفذه وزارة التنمية الاجتماعية والاتحاد العام للجمعيات الخيرية، وأخيراً برامج صناديق الائتمان التي تنفذها مؤسسات عدة. ومن الجدير بالذكر أن تقييم البرامج المنفذة من قبل المؤسسات المذكورة أعلاه كان على مستوى المنفعين ومن خلال دراسات ميدانية؛

ثانياً: السياسات الرسمية والمعلنة التي تضمنها محور الفقر في الخطة الوطنية لمتابعة قرارات مؤتمر قمة التنمية الاجتماعية؛

ثالثاً: حزمة الأمان الاجتماعي التي تبنتها الحكومة الأردنية مؤخراً.

### أ- ملخص النتائج

أشارت الدراسات التي استعرضناها إلى أن نسبة الفقر قد ارتفعت في الأردن منذ عام ١٩٨٧ وحتى الآن، حيث لا زال ما يقارب خمس السكان يرزحون تحت خط الفقر. ويتركز الفقر في المناطق الحضرية وفي الفئات غير المتعلمة، وفي الأسر ذات الحجم الكبير وفي فئات العاملين وخاصة في القطاع الخاص.

وكانت الحكومة الأردنية قد بادرت إلى تبني سياسات للحد من الفقر تجلت في تنفيذ عدد من البرامج التي تضمنت توفير المعونة النقدية لفئات مختلفة من الفقراء، ودعم عدد من السلع الأساسية كالقمح وقسائم الغذاء وبرامج التأهيل المهني وغيرها من البرامج الأخرى.

ويتم تنفيذ هذه البرامج من خلال شبكة حماية مكونة من عدد كبير من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية التي تقدم برامج متنوعة في مجال الفقر والتنمية كالمشاريع المدرة للدخل وبرامج القروض المختلفة إلى جانب البرامج التي ذكرت سابقاً.

وبالإضافة إلى ما تقدمه شبكة الحماية الاجتماعية من برامج، قامت الحكومة بطرح سياسات جديدة للحد من الفقر من خلال الأنشطة الوطنية لمتابعة مؤتمر القمة الاجتماعية وحزمة الأمان الاجتماعي التي تضمنت برامج جديدة كتحسين البنية التحتية وإعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية وتدريب الفقراء وتوفير الدعم للمشاريع الصغيرة والصغيرة جداً مما يعكس اهتماماً والتزاماً رسمياً كبيراً بمعالجة الآثار السلبية الناجمة عن الأزمة الاقتصادية وتنفيذ برنامج التعديل الهيكلي.

ولكن الدلائل تشير إلى أن السياسات المتبعة للحد من الفقر في الأردن قد بقيت حتى الآن سياسات رعاية Welfare وليس، سياسات تنمية حيث أنها تعمل على التخفيف من وطأة الفقر بدلاً من القضاء عليه ومهاجمة أسبابه. وبالرغم من تعدد المؤسسات والإنفاق الكبير على برامج الحد من الفقر، إلا أنها قد فشلت في تقليص نسبة الفقر في الأردن حتى الآن.

وبالرغم من أهمية شبكة الحماية الاجتماعية في الأردن إلا أنها تعاني من مشاكل رئيسية تحد من قدرتها على تقليص الفقر. ومن أهم هذه المشاكل: المركزية في الإدارة واتخاذ القرار، وعدم توفر قاعدة معلومات على مستوى المؤسسات، وعدم التنسيق بين المؤسسات العاملة في مجال الفقر وعدم تنسيق الدعم أو المساعدات الخارجية. كما تعاني البرامج الإنتاجية المدرة للدخل وبرامج القروض من العديد من المشاكل كتركزها في المناطق الريفية، وصغر حجم القروض، وانعدام المتابعة وعدم توفر التدريب وتدني مردودها الاقتصادي على الفقراء وبالتالي فشلها في تحقيق أهدافها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أغلب البرامج العاملة في مجال الحد من الفقر (المعونة النقدية بشكل خاص) لا تستهدف الفقراء بشكل عام وإنما تستهدف فئات معينة من ذوي الاحتياجات الخاصة مما يعكس محدودية هذه البرامج كما أن أغلبها يعاني من عدم وجود متابعة وتقييم لأدائها من أجل قياس مدى قدرة هذه البرامج على تحقيق أهدافها المعلنة.

#### ب- التوصيات البحثية

بعد مراجعة دراسات الأقر السابقة والسياسات والبرامج المتبعة للحد من الفقر في الأردن، تبرز الحاجة لإجراء عدد من الدراسات المرتبطة بالفقر وسياسات الحد منه:

١. دراسة جديدة لقياس الفقر في الأردن بحيث تهدف إلى تحديد أبعاد الفقر وأنواعه Poverty Profiles والوقوف على أسبابه الحقيقية من أجل وضع سياسات وبرامج مناسبة حسب نوع الفقر؛
٢. دراسات من أجل تحديد، خطوط الفقر وبشكل دوري لتحقيق مرونة في التعامل مع التغيرات في برامج الحد من الفقر؛

٣. دراسات للوقوف على نسبة الفقراء الذين يتلقون المساعدات ونسبة هذه المساعدات من دخولهم الإجمالية ومدى أهليتهم لتلقيها، إضافة لتحديد نسبة المستحقين الذين لا يتلقون مساعدات؛

٤. دراسات تقييمية لبرامج المعونة النقدية وبرامج القروض على مستوى المنتفعين من أجل تحديد مدى نجاعتها في الحد من الفقر؛

٥. إجراء دراسات على طبيعة العلاقة القائمة بين المؤسسات العاملة في مجال الحد من الفقر من أجل التعرف على المعوقات التي تواجهها وتطوير سبل التعاون وتبادل المعلومات بينها.

#### ج- توصيات متعلقة بالسياسات الحالية

١. مواصلة وتطوير سياسة المعونة النقدية التي تستهدف الفقراء ذوي الاحتياجات الخاصة التي تستهدف كبار السن والعاجزين والأرامل..... الخ لاستمرار توفير الحماية والرعاية لهذه الفئات؛

٢. المحافظة على دعم السلع الأساسية لضمان حصول الفقراء على الحد الأدنى من ضروريات المعيشة؛

٣. المضي قدماً في سياسة توفير التأمين الصحي للفقراء مع العمل على توسيع قاعدة المنتفعين؛

٤. استمرار سياسة توفير القروض لدعم المشاريع المدرة للدخل التي توفرها المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

#### د- السياسات التي تحتاج إلى تعديل

١. توسيع قاعدة المنتفعين من المعونة النقدية لتشمل كل الفقراء بدلاً من اقتصرها على فئات معينة منهم؛

٢. تعديل سياسة القروض للمشاريع المدرة للدخل بحيث تلغي شروطها الحالية وتوفيرها لكل الفقراء القادرين على العمل؛

٣. تعديل سياسة دعم المواد التموينية (القمح والقسائم) بحيث تقتصر على الفقراء فقط؛

٤. تعديل شروط برامج الأسر المنتجة وصناديق الائتمان بحيث تمتد إلى المناطق الحضرية بالإضافة للمناطق الريفية مع إدخال تعديلات على شروطها ومتابعتها وحجم القروض.

## هـ- السياسات الجديدة

١. الانتقال من سياسات تخفيف الفقر إلى سياسات تقليصه، وذلك بتحويلها إلى سياسات تنمية من خلال دمجها في خطط التنمية؛
٢. إتباع سياسات اقتصادياً تنموية تهدف إلى تحقيق المساواة الاجتماعية ودمج سياسات الحد من الفقر في خطط التنمية الاقتصادية والبشرية؛
٣. إتباع سياسة للأجور تتناسب مع الزيادة في جدول غلاء المعيشة؛
٤. إتباع سياسة الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص؛
٥. التوجه إلى التخطيط والتنمية الإقليمية من أجل توفير البيئة الاقتصادية التي توفر فرص العمالة والنشاط الاقتصادي في إقليمي الشمال والجنوب؛
٦. إتباع سياسة التخصص في تقديم الخدمات والبرامج من قبل المؤسسات العاملة في مجال الفقر من أجل بناء قدرات مؤسسية قادرة على رفع الأداء وتحقيق الأهداف التي تسعى إليها؛
٧. إتباع سياسة ضريبية تمل على تحسين مستوى التحصيل لزيادة الإيرادات العامة للخزينة وإعطاء حوافز للفقراء؛
٨. اعتماد سياسة البرامج لمخصصة لفئات محددة من الفقراء كفئة الشباب (برامج تدريب أو توليد دخل) أو طلاب المدارس (برامج تغذية)؛
٩. مأسسة الهياكل التنظيمية اللازمة لإجراء الدراسات وتحليل السياسات الاجتماعية وسياسات الحد من الفقر.

## و- إطار عام لاختيار برامج الحد من الفقر

يتضح لنا من التحليل السابق أن معظم السياسات المتبعة في الأردن حتى الآن يغلب عليها الطابع الرعائي، بينما يتوجب على أية سياسة للحد من الفقر أن تكون تنموية. وكما هو معروف، فإن النمو الاقتصادي، رغم أنه شرط ضروري، فإنه لن يكون كافياً وحده للحد من الفقر، ولذلك يجب أن يتم النمو الاقتصادي مع مراعاة ضرورة المساواة الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك فإن السياسات السليمة يجب أن تشمل على:

أولاً: وضع إطار زمني للحد من الفقر وتحديد الأهداف بوضوح حتى يتم قياس التقدم في تقليص الفقر؛

ثانياً: ضرورة ارتكاز السياسات إلى هياكل مؤسسية، وبناء القدرات من خلال الإصلاح الإداري والتخطيط وإدارة الموارد البشرية؛

ثالثاً: أن يكون للفقراء صوت ودور في اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات بما يضمن أخذ مصلحتهم والبيئة الاقتصادية التي يعيشون فيها بعين الاعتبار؛

رابعاً: إشراك المجتمعات المحلية بمؤسساتها المختلفة، كالمجالس البلدية والمؤسسات المحلية الأخرى وتطوير الكفاءات فيها؛

خامساً: إن السياسات والبرامج السليمة هي تلك التي تضع أولويات حسب وضع وحالة الفقر بحيث تعزز قدرات الفقراء؛

سادساً: إن الإطار العام لاختيار برامج الحد من الفقر يجب أن ينطلق من استراتيجية قائمة على النمو الاقتصادي الذي يتطلب عمالة مكثفة واستثماراً في العنصر البشري. لذلك يجب أن تحدد الاستراتيجية من هم الفقراء من حيث أعدادهم وعمق الفقر وحدته وخصائص الفقراء الجغرافية الإقليمية والدخل والإنفاق والخصائص الديموغرافية لهم. هذا من جانب، ومن جانب آخر، فيجب أن نعرف لماذا هم فقراء وهل يعود ذلك إلى عدم توفر عوامل الإنتاج أو عدم توفر الحماية الاجتماعية والعائلية أو بسبب عدم كفاية الدخل أو البطالة أم لظروف طارئة؟ وبعد تحديد من هم الفقراء وأسباب فقرهم يصبح من الممكن إمكانية اختبار برنامج التدخل المناسب من ضمن حزمتين: الحزمة الأولى، المعونة النقدية كدعم الأسعار، وكوبونات الغذاء، وبرامج التغذية أو الدعم التكميلي للأسرة؛ والحزمة الثانية، هي المشاريع المدرة للدخل، كبرامج الأشغال العامة وبرامج القروض والمشاريع الجماعية.

## المراجع

- باقر، محمد. قياس الفقر في دول اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ١٩٩٦.
- ترتوري، عطا. تقييم مشروعات التأهيل المهني في مدينة عمان: دراسة اجتماعية. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ١٩٩٤.
- حسن، زينب يوسف. الاستدامة في مشاريع التنمية المحلية في الأردن: دراسة ميدانية لمشاريع حياة البسط التقليدية المنفذة من قبل الميسسات غير الحكومية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ١٩٩٦.
- شتيوي، موسى. دراسة تقييمية للمشاريع الإنتاجية المدرة للدخل المنفذة من قبل المنظمات غير الحكومية في الأردن، ١٩٩٧.
- صندوق المعونة الوطنية، واقع ونجازات الصندوق، ١٩٩٧.
- صياغ، فايز. حزمة الأمان الاجتماعي: مراجعة أولية، وزارة التخطيط، ١٩٩٧.
- قصيفي، جورج. الفقر في غرب آسيا: مقارنة اجتماعية سياسية، الإسكوا، ١٩٩٦.
- وزارة التنمية الاجتماعية. استراتيجية الحد من الفقر، ١٩٩٤.
- \_\_\_\_\_ جيوب الفقر في الأردن، ١٩٩٨.
- \_\_\_\_\_ دراسة الفقر: الواقع والدصائص، ١٩٩٣.
- \_\_\_\_\_ خطة متابعة تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمية الاجتماعية، ١٩٩٧.
- \_\_\_\_\_ العمل الاجتماعي في الأردن: واقع وطموحات، ١٩٩٧.
- \_\_\_\_\_ ورقة الأردن الوطنية لمؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_ تقرير خاص بالأسر المنجاة، ١٩٩٧.

## REFERENCES

Al-Sharif, Nawal. A Jordanian Experience in Income Generating Projects: Lessons from the Past and Directions for the Future. Unpublished M. A. Thesis. University of Nottingham, Britain, 1992.

Ministry of Planning, Main Report of The National Aid Fund Task Force, Amman, 1997.

UNCTAD, Recent Developments in Social Funds and Safety Nets, Background Note, 1993.

World Bank. Hashemite Kingdom of Jordan, Poverty Assessment, Volume I, Washington D. D., 1994.

\_\_\_\_ Social Productivity: From Concept to Action, Amman, 1996.

---

ملحق رقم (١)

مشاريع الأسر المنتجة، التي تنفذها وزارة التنمية الاجتماعية ١٩٩٧-١٩٨٥

المحافظة	عدد الأسر المستفيدة	الكلفة الإجمالية ألف دينار
معان	٧٠	٥٦٦٢٤ر
الطفيلة	٦١	٣٨٦٥٠ر
العقبة	٧٧	٥٠١٣٠ر
المفرق	١٦٠	٩٠٨٣٨ر
مأدبا	٧١	٣٠٩٣٦ر
البلقاء	٨٢	٦٤٣٥٠ر
إربد	٥١	٣٥٩٠٠ر
عمان	٧٣	٥١٤٢٠ر
الزرقاء	٣٥	١٩٠٥٠ر
المجموع	٦٩٤	٤٥٠٨٩٨ر
معدل الدعم للمشروع		٦٤٩٧ر ديناراً أردنياً
نوع المشروع	تربية حيوانات (أغنام، ماعز شامي، أبقار، دجاج)	

المصدر: تقرير خاص بالأسر المنتجة، وزارة التنمية الاجتماعية، ١٩٩٧.



## التقرير النهائي والتوصيات

### الفصل الأول تنظيم أعمال الاجتماع

#### ألف- مكان الاجتماع وتاريخ إنعقاده وأهدافه

١- عقدت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) اجتماع فريق خبراء بشأن "تحسين مستويات المعيشة في دول المشرق العربي"، وذلك في مقر معهد التخطيط القومي بالقاهرة، جمهورية مصر العربية، خلال الفترة ١٦-١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧. ولقد قامت الإسكوا بتنظيم هذا الاجتماع بالتعاون الوثيق مع معهد التخطيط القومي.

٢- يهدف هذا الاجتماع إلى بلورة محددات الفقر الرئيسية في دول المشرق العربي، كما يساهم في وضع مناهج وطرق لقياس الفقر وتحديد حجم وخصائص الفقراء، وذلك سعياً لاقتراح السياسات الإقليمية والوطنية الكفيلة بتقليص فجوة الفقر ومكافحة أسباب تفاقمها.

#### باء- المشاركون

٣- شارك في الاجتماع مجموعة من الخبراء المعنيين بشؤون التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، كما شارك أيضاً العديد من ممثلي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الاقطار العربية، بالإضافة لمشاركة عدد من ممثلي الهيئات الدولية والعربية ووكالات التمويل العالمية والإقليمية. ويمكن الاطلاع على أسماء جميع الأفراد والهيئات في قائمة المشاركين الواردة في المرفق الأول من هذا التقرير.

#### جيم- الافتتاح

٤- افتتحت الاجتماع معالي السيدة ميرفت تلاوي، وزيرة التأمينات والشؤون الاجتماعية في جمهورية مصر العربية، وألقت معاليها كلمة رحبت فيها بحضور المشاركين في هذا الاجتماع الذي يُعتبر خطوة هامة في تحديد العوامل والابعاد الداخلية والخارجية لمشكلة الفقر، وتمنت أن يُسفر الاجتماع عن مقترحات بناءة لوضع السياسات الكفيلة بمواجهة مشكلة الفقر وتحسين مستويات

المعيشة. وأشارت معاليها الى استمرار الظروف الآيلة الى زيادة معدلات الفقر في المنطقة العربية، وذلك رغم الجهود القائمة ورغم لموارد المتوفرة. كما أكدت في كلمتها بان التقاعس عن ايجاد حل جذري لمشكلة الفقر هو امر غير مبرر، فتطور القدرات والموارد المتاحة وتوفر الارادة السياسية وقيام مجموعة من المشاريع الهادفة لمعالجة الفقر، ليس كافيا لمواجهة هذه المشكلة ما لم يقترن بسياسات عامة تؤمن المشاركة وتوفر آليات التكامل والتنسيق. وهو الامر الذي ينطبق على دول العالم العربي حيث اصبح العمل العربي المشترك ضرورة ملحة، خاصة وان البعد الاجتماعي يفرض نفسه على كافة المستويات، الاقتصادية والسياسية.

٥- ونياية عن السيد حازم لبللوي، الأمين التنفيذي للإسكوا، القى السيد عقيل عقيل، رئيس شعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها، كلمة رحب فيها بالمشاركين معرباً عن الاهمية البالغة التي توليها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا لتحسين مستويات المعيشة في دول المنطقة. وعلاوة على كون محور تحسين نوعية الحياة بدرجة كعنوان رئيسي لاجد البرامج الفرعية التي تتولى الإسكوا تنفيذها، فإن اغراض هذا الاجتماع في سعيه لتحديد معطيات الفقر وتعيين سبل قياسه والامام بخصائص الفئات التي تركز تحت وطأة ظروفه ومراجعة السياسات الكفيلة بتحسين مستويات المعيشة، هي موضع اهتمام رئيسي للإسكوا لانها المسائل التي تأتي في صلب القضايا المؤدية للتأثير الإيجابي في نوعية الحياة. واختم رئيس الشعبة كلمته متمنياً نجاح الاجتماع في بلورة مفاصل خطة العمل الهادفة لمواجهة مشكلة الفقر في العالم العربي، مشدداً على اهمية التعاون والتنسيق الجاد بين المنظمات العربية والدولية لوضع هذه الخطة موضع التنفيذ.

٦- وبعد كلمة رئيس فريق شعبة التنمية البشرية في معهد التخطيط القومي السيد عبدالفتاح ناصف التي رحب فيها بالمشاركين نياية عن معالي السيد كمال الجنزوري، رئيس مجلس الوزراء وزير التخطيط ورئيس مجلس ادارة معهد التخطيط القومي، القى مدير مركز التخطيط العام ومنسق تقرير التنمية البشرية لمصر الساد عثمان محمد عثمان، كلمة أكد فيها على الاهمية المتزايدة التي توليها جهات عديدة لمواجهة مشكلة الفقر التي تفاقت بفعل فشل جهود النمو الاقتصادي في تحسين مستويات المعيشة لشرائح واسعة من المجتمعات، وبفعل تبديل الاهداف المرغوبة للتنمية، بالإضافة لما شهدته الآونة الاخيرة من زخم فكري لمفهوم التنمية البشرية ومن توجه عملي لمواجهة ذيول الآثار الاجتماعية الناجمة عن تطبيق برامج التثبيت والتعديل الهيكلي. وفيما أكد مدير مركز التخطيط العام في كلمته بان النمو الاقتصادي ينبغي ان يحابي الفقراء ويحمي البيئة ويعزز مكانة المرأة، علاوة على أهدافه الأخرى، فقد اختتم كلمته متمنياً بان يتيح الاجتماع فرصة حقيقية للحوار وتقييم التجارب وتقديم المقترحات، المفيدة في سياق البرامج والسياسات الهادفة لتحسين احوال الناس في الدول العربية.

دال- تعيين رؤساء الجلسات

٧- تناوب على رئاسة الجلسات عدد من المشاركين والخبراء كما تولت الإسكوا اعمال المقرر.

هاء- إقرار تنظيم الأعمال

٨- أقر الاجتماع في بداية جلسة العمل الأولى بتاريخ ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، تنظيم الأعمال بصيغته الواردة في المرفق الثاني من هذا التقرير.



## الفصل الثاني مواضيع البحث والمناقشة

### ألف- المحور الأول- المحددات الخارجية للفقر

#### ١- الاقتصاد السياسي للفقر: البعد الدولي

٩- تنظر الدراسة الى قيام حياة الفقر بأنها دليل على فقر الحياة، فيما تنظر الى إستدامة الفقر بأنها بيان عن إختلال القيم وإمعن في تعميق الالم. فدائرة الفقر كبيرة وتتجه نحو الاتساع، وفي تتابع وتعاطف زخمها تكتسب ديمومة تتحدى ركائز الحضارة الانسانية في قيمها وأهدافها وقدراتها على تجاوز معضلة الفقر. فالحضارة الانسانية مهما إدعت بانها راقية فهي بإستمرار فقرها تبقى خاوية الروح.

١٠- تنطلق منهجية الدراسة من بيان للعولمة على صعيدين: صعيد "العولمة من أعلى"، وهو المتمثل في النظام الاقتصادي الدولي المعاصر بفلسفته ومركزاته وآلياته. أما صعيد "العولمة من أدنى"، فهو الذي يدل على الموقف النابع من أصول المجتمع بافراده والذي يرفض مساوىء النظام الدولي بإبعاده الاقتصادية. وتتلمص القضية المركزية التي تحاول الدراسة بحثها بأن الدول النامية تتحمل أعباء تفوق طاقتها وقدرتها بحكم المصادر الخارجية لهذه الاعباء ضمن البيئة الاقتصادية الدولية الراهنة. كما أن المعاناة التي تعيشها هذه الدول تنبعث من بنية النظام كافة والمتمثلة في التجارة والتمويل والمديونية والتكنولوجيا. ثم أن "استراتيجية التنمية الدولية" التي تدار من "العولمة من أعلى"، والتي تضم استراتيجية المديونية الدولية وبرامج الإصلاح الاقتصادي بحكم فلسفتها ومصدرها وآلياتها، قد فشلت في معالجة الوضع القائم. وما دام هذا مستمرا، فستبقى الدول النامية تعيش على هامش الوجود الانساني، تعيقها محدودية قدراتها وتطوقها قيود فقرها.

١١- وتخلص الدراسة بلمسة من الامل، وبدعوة لاعداد دراسة رفيقة حول "الاقتصاد السياسي للفقر: البعد الداخلي" أي "العولمة من أدنى"، لكيما يتم إستكمال البناء ويتحقق التوازن في الاغناء.

١٢- وتمحور النقاش بصدد دراسة الاقتصاد السياسي للفقر: البعد الدولي حول النقاط الرئيسية التالية:

(أ) تتسارع عملية إعادة تشكيل نظام إقتصادي عالمي جديد ليكون نتاجاً لاختزال صراع القوى وتعبيراً عن غلبة المصالح. والاقتصاد السياسي هو مدخل مفيد لقراءة المتغيرات الدولية المؤثرة في هذا النظام العالمي الجديد، وأهم هذه المتغيرات الدولية المؤثرة هي تلك المتصلة بالهيكل الاقتصادي، وبالنظام الاقتصادي الدولي، وبالاولويات الاقتصادية الدولية، وأخيراً المفاهيم الاقتصادية

الدولية، ثم مرتكزات النظام الاقتصادي. وكل هذه المتغيرات تتحرك في دينامية متفاعلة تشكل زخم العولمة كظاهرة معاصرة، تعززها الثورة التكنولوجية في عمق ابعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(ب) بالرغم من التباين القائم بين دول العالم الثالث وكذلك تباين مجموعاتها الاربعة الممكن تصنيفها تبعاً للأنماط الاقتصادية وتوفر الموارد، لكن هذه الدول تواجه مجتمعة خطر التهميش الذي تفرضه بصورة متزايدة إدارة العالم الجديد. وهو الامر الذي يجعل فاعلية التكتلات الخاصة " بالعولمة من أدنى" مرهون ببرنامج محدد لمواجهة الضغوط وتوفير مفهوم جديد للتقدم يعتمد التطور الديمقراطي والحفاظ على الهوية وتحقيق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

(ج) أصبحت "الدولة" في العالم النامي جزءاً من "العولمة من أعلى"، أي أنها أصبحت أداة لتنفيذ العولمة بتوجيهات صانعي القرار المهيمن على الاقتصاد الدولي مما افقدها بصورة تدريجية دورها الاساسي في تحقيق رفاهية المجتمع. وقد تضمن هذا فعلياً انتقال سلطة القرار من داخل المجتمعات القومية الى خارجها، خاصة وان النظام الرأسمالي بات يمتلك معطيات النظام العالمي بغض النظر عن الدولة التي ترعاه او تهيمن على آليات تنفيذه. ويتطلب التأقلم الايجابي مع هذا النظام العالمي توفير ثلاثة معطيات أساسية، وهي: تعظيم القدرات الذاتية وخاصة القدرات التقنية البشرية، وترسيخ البعد القومي العربي على غرار السوق العربية المشتركة، وتعزيز تعاون دول الجنوب حيال إجراءات التهميش والوصاية التي تفرضها العولمة القائمة على صعيد الاقتصاد الدولي.

## باء- المحور الثاني- قياس وخصائص الفقر

### ١- قياس وتحليل الفقر مع التركيز على الطرق غير التقليدية

١٣- بعد تمهيد الدراسة لمفهوم الفقر وقياسه متطرفة إلى أسباب هذه الظاهرة وكيفية مواجهتها ومستويات وأساليب قياس ودراسة الفقر، فقد تناولت بشكل مسهب اساليب قياس وتحليل الفقر بالتركيز على تلك الاساليب غير التقليدية، وخاصة الاساليب التي تتلاءم مع أوضاع الفقر في الدول العربية ومع البيانات المتاحة عنها. وأفردت الدراسة فصلاً كاملاً عن بيانات الفقر وبوجه الخصوص ما يمكن توفيره منها عن طريق مسوحات متخصصة كالمسوحات المعتمدة من قبل البنك الدولي (مسح قياس مستوى المعيشة والمسح المتكامل ومسح الأولوية)، إضافة للمسوحات النوعية السريعة (مسح تقييم المستفيدين والتقييمات السريعة بالمشاركة).

١٤- كما خصصت الدراسة ثلاثة فصول لاستعراض أساليب قياس الفقر تناول أولها أسلوب خط الفقر، وتناول الفصل الثاني أسلوب الحاجات الأساسية غير المشبعة، فيما تناول الفصل الثالث

الاساليب الاخرى لقياس الفقر وتحليله. أما الفصل الاخير للدراسة فقد تناول إستعراض كيفية إعداد دراسات "لمحة الفقر" وتقييم الفقر ومراقبة الفقر.

١٥- لقد حاولت هذه الدراسة، أن تقدم دليلاً منهجياً بالاسس النظرية ومنهجية التطبيق لاساليب قياس وتحليل الفقر، إضافة لعرض وتقييم واقع تطبيق تلك الاساليب في الدول العربية بهدف إثارة النقاش حول إمكانية تطوير ذلك لواقع.

١٦- وتمحور النقاش بصدد قياس وتحليل الفقر مع التركيز على الطرق غير التقليدية حول النقاط الرئيسية التالية:

(أ) إن اختلاف مفهوم الفقر يؤدي لاختلاف القيم والمؤشرات الخاصة بالفقر، وهو الامر الذي يستدعي تحديد مفهوم واضح للفقر عند القياس والتحليل بحيث لا تتم المقارنة بين مؤشرات الفقر ما لم تكن هذه المؤشرات مستندة الى ذات المفهوم المعتمد.

(ب) إن سلبية انفصام العلاقة بين العاملين ميدانياً لمواجهة مشكلة الفقر وبين العاملين بتحليل البيانات واستنباط اسس موجهتها تستدعي العمل على تأمين التفاعل بينهما كضرورة حيوية لتعظيم القدرة لمواجهة مشكلة الفقر. ويستتبع ذلك آليات مختلفة مثل الرجوع الى الفقراء انفسهم لاستطلاع آرائهم بشأن تعريفهم لفقر وتحديد سماته وسبل مواجهته. ناهيك عن ضرورة تطوير بيانات الفقر باضافة الجوانب التي تغطي ديناميات توليد الفقر وتقدير الفئات المتوقع دخولها ضمن نطاقه وماهية السبل التي يستعين بها الفقراء للتكيف مع واقعهم. بما يعني ذلك كله من اهمية اعتماد المسوحات النوعية وتطبيق الاساليب غير التقليدية لقياس وتحليل الفقر.

(ج) يتمتع اسلوب الحاببات الاساسية غير المشبعة بخصائص عديدة لقياس الفقر، ويأتي في طليعة هذه الخصائص توفر البيانات الاحصائية لتطبيقه بالنسبة للدول العربية، وخاصة تلك البيانات المستقاة من نتائج تعدادات السكان، والاسكان.

## ٢- الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة: محاولة أولية لتحديد الحجم والتعرف على الخصائص

١٧- تمهد دراسة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة بتقديم لمحة حول مفهوم الفقر ومعايير قياسه وتعريفه مؤكدة على الاشكاليات القائمة حيال تحديد هذه المعايير ووضع المؤشرات الاجرائية لمفهوم الفقر. يتناول الجانب الاول من الدراسة، المحددات الاساسية للفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة متطرقاً بصورة عامة لتأثير عوامل الصراع السياسي والعسكري وإجراءات الاحتلال الاسرائيلي، ومؤكداً على إشكاليات دراسة الفقر العائدة لغياب مفهوم محدد ونقص في البيانات

ومشدداً على العوامل المؤثرة على تدني مستويات المعيشة مثل حرب الخليج والانتفاضة والسياسة الاسرائيلية .

١٨- أما الجانب الثاني من الدراسة فيركز بصورة خاصة على البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة باعتبارها المحدد المباشر الاهم للفقر وآليات توليده في الاراضي الفلسطينية. وفيما يتناول هذا الجانب انتشار ظاهرة البطالة وفق إختلاف التعريف المستخدم وتباين المنهجية المعتمدة، فإنه يتطرق الى معدلات البطالة وتفاوت تقديراتها ومدى تأثير الاغلاقات الاسرائيلية على تفاقم هذه المعدلات وانتشار ظاهرة العمالة الجزئية وانخفاض مستويات الاجور والرواتب. وفي جانب ثالث، تعالج الدراسة مؤشرات ظاهرة الفقر وحجمها معتمدةً على مؤشرات انفاق واستهلاك الاسرة ومبينة لمعطيات تحديد خط الفقر ومبرزةً بعض السمات الرئيسية للاسرة الفقيرة في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة .

١٩- وتخلص الدراسة الى تقديم بعض التوصيات المبدئية بصدد مواجهة ظاهرة الفقر والوصول لصياغة المرتكزات الاستراتيجية لاستئصاله، كما تضع بعض التوصيات العاجلة المعنية بوضع خطة شاملة تُنفذ بالتنسيق بين الجهات المعنية بتخفيف حدة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة .

٢٠- وتتمحور النقاش بصدد دراسة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة: محاولة أولية لتحديد الحجم والتعرف على الخصائص حول النقاط التالية:

(أ) باستثناء المورد البشري، فإن السمة المميّزة للمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة هي سمة نقص الموارد. حتى ان الموارد المالية المتاحة هي خاضعة للتدخل الاسرائيلي نظراً لغياب الاستقلالية لكيان الدولة الفلسطينية بما يستتبعه ذلك من عراقيل تفرضها السلطات الاسرائيلية عبر اصرارها على استمرار إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالسوق الاسرائيلية وتعمدها تنفيذ سياسات الاغلاق، بما يعنيه ذلك كله من تبعية تنعكس على موضوع الفقر .

(ب) إن مسألة الفقر والافقار في الضفة الغربية وقطاع غزة لا تطال شرائح إجتماعية محددة بل هي قضية شعب بكامله. وفي حين احجمت الدول العربية المستقبلية للعمالة عن المساعدة بتوفير فرص العمل لتخفيف حدة البطالة وبالتالي حدة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن الدول المانحة لم تف بكامل تعهداتها لدعم التنمية وتخفيف المشاكل الاقتصادية والاجتماعية.

(ج) استخدام نتائج هذه الدراسة لبلورة تقديرات لحجم الخسائر المتعددة التي ترتبت عن الاحتلال الاسرائيلي كمقدمة لتوجه السلطة الفلسطينية للمطالبة بالتعويضات العادلة.

### ٣- الفقر في لبنان وخارطة الاحوال المعيشية في لبنان

٢١- لجأت دراسة الفقر في لبنان الى مقاربات غير مباشرة لما هو متوفر من إحصاءات لتحديد خطوط الفقر وتقدير نسب الاسر الفقيرة وعدد الفقراء، وذلك بهدف تسليط الضوء على ظاهرة الفقر في لبنان وإتساع نطاق هذه الظاهرة خلال فترة الحرب الاهلية وما بعد هذه الحرب .

٢٢- وفيما استندت الدراسة الى تحديدها للمعطيات المتعلقة بخصائص الفقر الى النتائج المستقاة من بحث ميداني محدود النطاق، فقد استخدمت هذه النتائج لبحث الخصائص الديمغرافية للاسر الفقيرة وبحث الفقر لدى الاسر التي تعيلها المرأة وكذلك بحث وضع التعليم لدى الفقراء، وكذلك بحث أوضاعهم الصحية والسكنية والبيئية. هذا بالإضافة لما تناولته الدراسة من محاولة لرصد علاقة التلازم بين الفقر وعدد من العوامل والمؤشرات، متطرفة لاتجاهات الفقر العامة في لبنان وعلاقته بالنمو الاقتصادي وكذلك علاقته بالعمالة والبطالة والاصول الانتاجية والحرب التي كان لها تأثيرا حادا على الاداء الاقتصادي والانتاج والمستوى المعيشي.

٢٣- وقد خلصت هذه الدراسة في مجال السياسات المتعلقة بالفقر الى رصد تأثير السياسة الاقتصادية الرسمية على الفقر والفقراء وكذلك رصد عناصر الرعاية المباشرة في السياسة الحكومية التي تستهدف تخفيف حدة الفقر وتقليص نطاقه .

٢٤- اما دراسة "خارطة الاحوال المعيشية في لبنان" فتقدم تحليلا لمسح هذه المعطيات الاحصائية للسكان والمساكن الذي نفذته وزارة الشؤون الاجتماعية في عام ١٩٨٥/١٩٨٦ . وتهدف الدراسة الى تحليل البيانات واستخلاص مؤشرات أحوال معيشة السكان، وخصائصها، وتوزعها الجغرافي.

٢٥- وقد تضمنت المنهجية امابعة ثلاثة مراحل، تعلقت المرحلة الاولى باختبار المؤشرات ذات الصلة باحوال المعيشة، وقد تم تحديدها باحد عشر مؤشرا، مجمعة في أربعة ميادين هي المسكن، المياه والصرف الصحي، التعليم. ومؤشرات متصلة بالدخل؛ اما المرحلة الثانية فتناولت تحديد عتبة الحرمان لكل مؤشر وبالتالي لكل ميدان، وقد تم تحديد العتبات، إستنادا الى المعايير الدولية بشكل إجتهادي وبحسب خصائص البلد وتم تدقيقها باختبار نتائج تطبيقها تجريبيا على البيانات؛ وشملت المرحلة الثالثة تحديد نظام علامات من ( ٠ ) الى (٢)، حيث العلامة ( ١ ) تمثل العتبة لكل مؤشر وميدان، على ان يتم دمج العلامات في علامة واحدة للحصول على "دليل الاحوال المعيشية".

٢٦- لقد تميزت المنهجية التي اعتمدتها الدراسة في مقدرتها على إعطاء علامة موحدة لكل اسرة تشير الى درجة اشباعها لحاجاتها الاساسية. وبالاستناد الى هذه العلامة أمكن تصنيف الاسر الى فئات درجات اشباع منخفضة ومتوسطة ومرتفعة، ومن ثم دراسة توزعها الجغرافي واحوالها



المناطقية وخصائصها السكانية والتعليمية وغيرها. وأخيرا خلصت الدراسة الى أن اعتماد هذه المنهجية يسمح بالاستفادة من المسوح المتوفرة و يتيح قابلية التحول السريع نحو تبني السياسات الاجتماعية الملائمة.

٢٧- وتمحور النقاش بصدد خارطة الاحوال المعيشية في لبنان ودراسة الفقر في لبنان حول النقاط التالية:

(أ) أهمية تعميم المنهجية التي اعتمدتها دراسة خارطة الاحوال المعيشية على الاقطار العربية ولاسيما في البلدان التي لا تتوفر فيها بيانات احصائية متخصصة. هذا مع العلم بأنه حتى في البلدان التي تتوفر لديها مثل هذه الاحصاءات، فإن هذه المنهجية تبقى مفيدة لعملية تحليل البيانات واستخلاص النتائج.

(ب) التنبيه الى بعض المحددات في الدراسة المنفذة في لبنان، ولا سيما لجهة إنتقاء بعض المؤشرات، وإغفال أخرى، ولجهة تحديد العتبات حيث ينبغي مراعاة المعايير الموضوعية.

(ج) إن هذه الدراسة غير مصممة مسبقا لقياس وتحليل ظاهرة الفقر، وهذا يقتضي ضرورة استكمال البيانات وتطوير المنهجية بما ينسجم مع هدف دراسة الفقر تحديدا ووضع سياسات لمكافحته. وإن إتاحة مسح المعطيات الاحصائية هو من العوامل التي تفيد الدراسة، وهذا لا يتناقض مع استخدام بيانات مسوحات أخرى وإجراء مسوحات متخصصة، إلا أن الخطوة الاولى هي الافادة مما هو متوفر راهنا، ثم متابعة الجهد لاستكمال العمل.

#### ٤-الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج

٢٨- في محاولة لتحديد المصدر الاساسي للافقار في العراق، تناولت الدراسة بصورة عامة عوامل تكوين الاقتصاد العراقي عبر المراحل السابقة وتفاعل هذه العوامل مع المؤثرات الخارجية. كما تطرقت الى مرحلة هامة من مراحل تطور الاقتصاد العراقي، وتحديدًا خلال حقبة السبعينات، التي أسهمت في تمكين العراق من مواجهة متطلبات الحرب العراقية-الايروانية خلال حقبة الثمانينات، وتمكينه أيضا من الاستمرار في الانفاق على النواحي الاجتماعية والتنمية البشرية... الخ.

٢٩- وفيما يستعرض الفصل الثاني من الدراسة آثار حرب الخليج واستمرار الحصار على الاقتصاد العراقي وما استتبعه من نتائج بالنسبة لانتشار الفقر وتدني مستويات المعيشة، فإن الفصل الثالث يركز على محاولة قياس مؤشرات الفقر (خط الفقر المدقع والمطلق وفجوة الفقر ونسبة الفقراء) وذلك وفقا للاحصاءات المتاحة قبل حرب الخليج (عام ١٩٨٨ وبعد هذه الحرب عام

١٩٩٣) كما تناولت الدراسة بعض الاجراءات المتبعة لمواجهة الحالة الناجمة عن الحصار الذي كان من الممكن أن يؤدي الى ظهور المجاعة لولا تلك الاجراءات، وأبرزها الحصص التموينية لكل فرد في العراق.

٣٠- وتخلص الدراسة الى تشير بعض النتائج الهامة التي يمكن استخلاصها من تحليل ظاهرة الفقر في العراق، مؤكدة على وجوب مواجهة الحالة الاستثنائية الناجمة عن الحصار من جهة، ومقترحة بعض المفاصل العامة وضع استراتيجية مواجهة الفقر ضمن سياق الدفع الذاتي لنمو الاقتصاد العراقي بعد زوال الوضع الاستثنائي المتولد عن الحصار .

٣١- وتمحور النقاش بصدد .راسة الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج حول النقاط التالية:

(أ) آلية تأثير العوامل الخارجية على تكوين الهيكل الاقتصادي وادائه، وانشطار هذا الهيكل الاقتصادي الى قطاع حديث يرتبط بامتداد راس المال الاجنبي وقطاع تقليدي متخلف. وأدى ذلك الى تفكك الهيكل الاقتصادي وضعف ادائه وحرمان الاقتصاد الوطني من تراكم راس المال والذي شكل مصدرا رئيسا للفقار على مستوى الاقتصاد الوطني بشكله الكلي.

(ب) اضمحلال الطبقة الوسطى وتحولها الى فئات فقيرة في ظل الحصار المستمر على العراق، وهجرة كبيرة للادمغة العراقية، وارتفاع نسبة الفقراء بشكل واسع جدا، وتدني خصائص الموارد البشرية بما أصاب جهازي التعليم والصحة من ضعف وبالتالي من عدم القدرة على الايفاء بمتطلبات العلاج وتأمين الدواء مما شكل مصدرا لانتشار الامراض، كذلك ارتفاع معدلات التسرب لدى التلاميذ والمعلمين في قطاع التعليم بسبب الضغط على الدخل وضعف القوة الشرائية للسكان.

(ج) مسألة استنزاف قدرات وثروات الشعب العراقي بفعل استمرار الحصار والذي كان من الممكن ان يؤدي الى حدوث كوارث ومجاعات لولا بعض الاجراءات التي قامت بها الدولة للتخفيف من عبئها مثل الحصص التموينية للسكان؛ وكل ذلك يستدعي مساندة انسانية لوقف الحالة المتداعية التي يؤول اليها العراق مع استمرار الحصار.

### جيم- المحور الثالث- سياسات مكافحة الفقر

#### ١- مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة لبنان

٣٢- طرحت هذه الدراسة مشكلة الفقر والسياسات الهادفة الى مكافحته على المستوى العالمي، متطرفة لعرض بعض أبرز ملامح السياسات المقترحة من قبل المؤسسات والمنظمات الدولية وخاصة البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

٣٣- وفيما تتولى الدراسة إستعراض مشكلة الفقر ووضع الفقراء في لبنان بالتركيز على نسبة الفقر ومدى إنتشاره، فإنها تركز أيضا على أهم العوامل المسببة للفقر وعلى أبرز المعالم الموضحة له. كما تتولى الدراسة ايضا إستعراض السياسات المطبقة حاليا كبدايل عملية لغياب سياسة وطنية واضحة لمكافحة الفقر، وهي السياسات التي تتناول موضوع الفقر وتعالج مشاكل الفقراء من خلال إجراءات ونشاطات مباشرة أو غير مباشرة. هذا بالإضافة الى ما تضمنته الدراسة من عرض للبرامج التي تنفذها جهات رسمية مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة الصحة...الخ. ولم تغفل الدراسة تقديم لمحة عن مشكلة الفقر لدى غير اللبنانيين، وخاصة اللاجئين الفلسطينيين والعمال غير اللبنانيين.

٣٤- وقد خلصت الدراسة الى تقديم عدد من المقترحات الهادفة لتطوير السياسات القائمة في مجال مكافحة الفقر وكذلك المقترحات الهادفة لتبني سياسات وبرامج جديدة للحد من إنتشار هذه الظاهرة ومعالجة أسباب تفاقمها. وبالإضافة لهذه الخلاصة فقد تضمنت الدراسة ملحقا يعرض بايجاز لدراستين قيد الإصدار عن الاسكوا بعنوان "الفقر والتعليم في لبنان"، و"القطاع الصحي والفقير في لبنان".

٣٥- وتمحور النقاش بصدد سياسات تقليص الفقر: حالة لبنان، حول النقاط التالية:

(أ) نظرا لتسبب الحرب الاهلية في لبنان بتفاقم مشكلة الفقر واتساع نطاق إنتشاره فان السياسات الهادفة لمعالجة هذه الظاهرة بصورة مباشرة هي قيد التداول راهنا وبالتالي لم يتوفر في سياق الدراسة ما يفيد عنها. وهذا الامر لا يعفي ضرورة البحث في مجموعة السياسات والجراءات الضمنية او تلك المتاحة بصورة غير مباشرة لما لها من علاقة بموضوع الفقر.

(ب) تلعب المنظمات غير الحكومية دورا حيويا في مسألة السياسات المعتمدة لتخفيف حدة الفقر، وخاصة في لبنان حيث تعاضد هذا الدور خلال الحرب الاهلية وما أعقبها من تردي في الاحوال المعيشية لقطاعات واسعة من السكان. لذلك ينبغي تطوير الدراسة لتغطية موقع هذه المنظمات في تخفيف حدة الفقر.

(ج) إن ابتكار آلية حكومية لتنسيق الجهود الرسمية الهادفة لتخفيف حدة الفقر وكذلك ابتكار آلية لتنسيق الجهود الاهلية في هذا المجال، بما يستتبعه ذلك من تكامل في الادوار، هو مطلب حيوي في سياق المقترحات الهادفة لتحسين مستويات المعيشة. هذا بالإضافة لمجموعة من المقترحات التي تفيد توسيع نطاق دراسة الفقر في لبنان وذلك على غرار: أثر التحويلات النقدية من الخارج، السياسة الضريبية، تدني خصائص الموارد البشرية، الانماط الاستهلاكية المتبعة،...الخ.

## ٢- مرجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر : حالة اليمن

٣٦- تستهدف هذه الدراسة تأييم وتحليل سياسات واستراتيجيات وبرامج تقليص حدة الفقر في الجمهورية اليمنية والنظر الى توافقها مع السياسات والبرامج التي أوصت بها المؤتمرات والمحافل الدولية. لذلك فان الفصل الاول يتناول سياسات مكافحة الفقر وفق المنظور العالمي مستعرضا علاقة الفقر بسياسات التنمية ودور المنظمات الدولية بمكافحة ظاهرة الفقر على الصعيدين الدولي والاقليمي.

٣٧- أما الفصل الثاني فقد تناول دراسة حالة لتشخيص الفقر في اليمن مستعرضا نتائج المساهمات السابقة في مجال تشخيص هذه الظاهرة للوصول الى تقديرات فعلية لقياس الفقر وتحديد اتجاهاته. وتبين انتشاره وفق طبع ريفي غالب، إضافة لتتبع مقارنة قطاعية للفقر انحصرت بفعل نقص المعلومات في قطاعي التعليم والعمل. كما يتناول الفصل الثالث سياسات مكافحة الفقر في اليمن متطرقا لماهية الاطر المؤسسية التي تتولى تنفيذ هذه السياسات ومستعرضا البرامج والاجراءات الرئيسية التي تستهدف تقليص حدة الفقر في اليمن، مثل شبكة الامان الاجتماعي، تنمية الفرص الاقتصادية للفقراء عبر لصندوق الاجتماعي للتنمية وتنمية الصناعات الصغيرة، والتنمية البشرية. كما يشير هذا الفصل في معرض سياسات مكافحة الفقر الى السياسات الاقتصادية الكلية وتأثيرها على ظاهرة الفقر.

٣٨- وفيما يتولى الفصل الرابع بحث دور المنظمات غير الحكومية والجمعيات الاهلية في تخفيف حدة الفقر، فان الفصل الخامس يتناول بحث الادوار المباشرة للمنظمات الدولية في مكافحة الفقر في اليمن، كما ان الفصل السادس يقدم مجموعة من الاستنتاجات حول ظاهرة الفقر والسياسات المعتمدة حيالها، إضافة لمجموعة من التوصيات في مجالي تشخيص الفقر والسياسات الهادفة لمكافحته.

٣٩- وتتمحور النقاش بصدد سياسات تقليص الفقر : حالة اليمن، حول النقاط التالية:

(أ) إن نقص البيانات المتاحة في اليمن وعدم إستناد الدراسة الى خارطة توزيع الفقر وتحديد خصائص الفقراء، انعكس على النتائج غير الحاسمة التي خلصت اليها الدراسة بصدد السياسات المعتمدة في اليمن لتقليص حدة الفقر. وهو الامر الذي يتيح إمكانية الاستفادة من منهجية "الحاجات الاساسية غير المشبعة".

(ب) إن ما طرحته الدراسة بشأن نتائج تخفيض الدعم الحكومي المؤدية لتحقيق وفورات تستخدم في تعزيز الخدمات الهادفة لتحسين وضع الفقراء، هو طرح متفائل لان التطبيق العملي لبرامج الاصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي أدت عمليا الى زيادة حدة الفقر وتوسيع رقعة انتشاره.

(ج) فيما تناولته الدراسة بشأن المخصصات المتعلقة بقطاع التعليم، فمن المفيد معرفة توزيع هذه المخصصات المرصودة بموجب السياسة التعليمية بحسب المناطق ومستويات التعليم المستهدفة كشرط ضروري لتحديد مدى مساهمتها الفعلية بتخفيف الفقر.

### ٣- مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة الأردن

٤٠- هدفت هذه الدراسة الى تقديم مراجعة نقدية تقييمية للسياسات العامة المتبعة والمطبقة لمعالجة ظاهرة الفقر في الأردن والحد من انتشارها. واستندت هذه المراجعة الى جوانب اساسية مختلفة، وهي: أولاً، استعراض عام لحالة الفقر في الأردن من حيث حجمها وأبعادها وتوزيعها الاجتماعي والجغرافي؛ ثانياً، عرض السياسات الموجودة المطبقة حالياً في مجال تقليص الفقر على المستوى الوطني وخاصة تلك السياسات المدرجة في محور الفقر ضمن الخطة الوطنية التي تم إعدادها لمتابعة مقررات مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، وبرنامج "الحزمة الاجتماعية" التي تم إعدادها من قبل الحكومة الأردنية؛ ثالثاً، مراجعة معظم البرامج التي تقدمها شبكة الحماية الاجتماعية في الأردن سواء كانت الكومية منها أم غير الحكومية؛ رابعاً، استعراض وتقييم نشاطات صندوق المعونة الوطنية والبرامج التي يقدمها سواء كان ذلك مرتبطاً ببرامج المعونة النقدية المتكررة أو ببرامج التأهيل المهني، وقد تم هذا الاستعراض على المستوى المؤسسي وعلى مستوى المنفعين من برنامج التأهيل المهني.

٤١- وبالإضافة لذلك فقد تناولت هذه الدراسة إجراء تقييم على مستوى المنفعين لبعض المشاريع التي تقدمها المؤسسات غير الحكومية على غرار مشاريع إدراج الدخل وبرنامج الاسر المنتجة وبرامج صناديق الائتمان.

٤٢- وأخيراً فقد خلصت الدراسة الى استعراض السياسات الايجابية التي ينبغي إستمرار العمل بموجبها، وكذلك السياسات التي ينبغي إعادة النظر في إعتمادها، إضافة لتطرقها للسياسات الواجب تجنبها. وكذلك قدمت الدراسة إطاراً عاماً لكيفية إختيار البرامج الهادفة الى تقليص حدة الفقر.

٤٣- وتمحور النقاش بصدد سياسات تقليص الفقر: حالة الأردن حول النقاط التالية:

(أ) في معرض بحث الازمة الاقتصادية التي ساهمت في تفاقم مشكلة الفقر لم تلاحظ الدراسة تأثيرات عودة أعداد ضخمة من الاردنيين بفعل حرب الخليج.

(ب) إن التوافق العكسي بين نسبة التعليم ومعدلات الفقر هو أمر غير محسوم عملياً لان النظام التعليمي المعتمد في الاردن يعاني خلافاً في تركيزه على النواحي الأكاديمية مما يؤدي لتخريج دفعات من المتعلمين الذين لا تتاح أمامهم فرص الاستخدام وبالتالي يدخلون حلقة الفقر. كذلك فـي

سياق التعرف على العوامل والآليات التي يمكن استخدامها والتركيز عليها للخروج من دائرة الفقر، فإن توفير فرص العمل والقضاء على البطالة وإتاحة التعليم هي مسائل أساسية في تخفيف حدة الفقر. لكن العلاقة بين العمل وغيره من العوامل المؤثرة على الفقر لا يمكن تحديدها إلا بتحليل معمق للمتغيرات والمسببات.

(ج) لحظت الدراسة في سياق برامج الحد من الفقر استعراضا شاملا لنشاطات صندوق المعونة الوطنية، ومن المفيد توسيع نطاقها ليشمل برامج وأنشطة صندوق الزكاة وصندوق التنمية والتشغيل نظرا لاسهامهما الملحوظ في مكافحة الفقر والحد من انتشاره. كما ان الشبكات والبرامج يجب ان تكون متكاملة ومتداخلة ضمن استراتيجية وطنية شاملة .

#### ٤- مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر : حالة مصر

٤٤- يمهّد تقرير التنمية البشرية لمصر (١٩٩٦) باستعراض منظور التنمية البشرية كأساس لدراسة ظاهرة الفقر، مؤكداً بان قياس هذه الظاهرة وتحديد الفئات المحرومة أمر يتجاوز مؤشر الدخل المنخفض، وقد شدد التقرير في استعراضه هذا على ما هو أكثر من مجرد تدني الدخل أو فقره وذلك تبعاً لما تشمله التنمية البشرية من جوانب ومؤشرات أوسع بكثير من الدخل، شاملة على سبيل المثال مفهوم فقر القدرة وقابليته.

٤٥- وفيما يتطرق التقرير الى اهم الانجازات والعقبات في مجال التأثير بمستويات فقر الدخل وفقر القدرات وكذلك مؤشرات مشكلة الفقر في الريف المصري إضافة لتطرقه لبحث اسهام الاقتصاد غير المنظم في مجال الفقر الحضري وامتداده الى الاسكان العشوائي وبالتالي احزمة الفقر، فقد تناول التقرير ايضا نتائج تنفيذ برنامج اصلاح وارتباطه بتقليل الفقر معتبرا بان السياسة الاقتصادية السليمة والنمو المقلل للفقر هما -نصران هاما في أية استراتيجية تستهدف التخفيف من حدة الفقر. ويتصل بهدف مكافحة الفقر مجموعة من الامور الاستراتيجية التي تغطي جوانب الاقتصاد الكلي والانفاق العام والتنمية الريفي (بناج شروق للتنمية الريفية المتكاملة)، وشبكات الامان الاجتماعي (الصندوق الاجتماعي للتنمية الاجتماعية)، وما تستلزمه من عمليات تحديد الاهداف وتعيين البعد النوعي للفقر.

٤٦- وأخيرا يطرح التقرير مجموعة من التحديات في سؤاله عن مدى الوصول الى الفقراء ومدى وعيهم بالخدمات والتسهيلات التي تقدمها المؤسسات والبرامج الهادفة الى التخفيف من حدة الفقر.

٤٧- وتتمحور النقاش بصدد سياسات تقليص الفقر: حالة مصر حول النقاط التالية:

(أ) فيما يتعلق بالصندوق الاجتماعي للتنمية فهو مؤسسة شبه ميسسة بصورة عامة، ويخضع لتوجه يغلب عليه الطابع الاقتصادي بحكم الدور وغلبة صانعي القرار ضمن ادارته. والصندوق بذلك لا يصل بصورة منهجية وجماعية الى افقر الفقراء، فهذه الشريحة تتعامل معها المنظمات الاهلية، ولذلك فإن تعاضد هذه المنظمات بحسب توزيعها الجغرافي، على سبيل المثال، لتشكيل جمعية واحدة بحيث تستطيع من خلال موقعها ان تتعامل مع الصندوق وبالتالي ان تؤثر في توجه الصندوق وعمله.

(ب) بمحاولة تقرير التنمية البشرية لتقريب وقياس أوضاع الفقر في مصر مميذا بين مستوياته ومحاولا إلقاء الضوء على المتغيرات الطارئة على أوضاع الفقر، فان ناوين هذه القياسات طرحت إشكاليات في توزيع نسب الفقراء حيث استخدم هذا التعبير في التقرير للدلالة على الفقراء تحت خط الفقر الأدنى فقط.

(ج) وعند مراجعة نتائج برامج التثبيث نجد بانها أثرت بصورة سلبية على توزيع نسب الفقراء وفق المقترح المقدم لتعديل فئاتها (بصورة مختلفة عما ورد في التقرير) لتصبح "فئات معدمة واشد فقرا وفقيرة". ناهيك عن قراءة نتائج هذه البرامج على الانفاق الاجتماعي حيث لم يؤد خفض في الانفاق العام الى زيادة الانفاق الاجتماعي الذي ارتبط بحدث طارئ لمجابهة بناء المدارس المهمة بفعل الزلزال.

### الفصل الثالث التوصيات

#### ألف - المحور الأول - المحددات الخارجية

٤٨ - تركزت التوصيات التي تبناها المشاركون في الاجتماع على المسائل التالية موجزها:

(أ) إستكمال دراسة " لاقتصاد السياسي للفقر: البعد الدولي" بدراسات لاحقة حول الاقتصاد السياسي للفقر: البعدين القطري القومي، من أجل الاحاطة بموضوع العولمة بجوانبه المختلفة.

(ب) الدراسات على صعيد الاقتصاد السياسي للفقر يجب أن تأخذ بعين الاعتبار تفاعل القيم والثقافات والحضارات والنظم المختلفة للوصول الى معالجات موضوعية وفاعلة لقضية الفقر وتداعياته المختلفة.

(ج) التأكيد على الترابط الوثيق بين الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية في التعامل مع موضوع الاقتصاد السياسي للفقر، والسعي لفهم ابعاد هذا الموضوع بغية بيان أساليب مواجهة الفقر في الوطن العربي والنتيجة عن إشكاليات العولمة.

(د) في عصر التكتلات الاقتصادية والمنافسة الحادة على الصعيد الدولي، تبرز ضرورة تأكيد حيوية التكامل والتعاون الاقتصادي العربي وتفعيل الآليات اللازمة لتعزيز القدرات العربية في التعامل الاقتصادي الدولي.

(هـ) تعزيز التوعية المجتمعية وتفعيل المشاركة الشعبية عبر دعم جهود منظمات المجتمع المدني في تخفيف حدة الفقر، والانضاء على أسبابه.

(و) مناهضة أساليب احصار الاقتصادي والعقوبات الاقتصادية والاحتلال الاستيطاني وإجراءات التهجير بصفتها احد آليات النظام الدولي المعاصر المسببة للفقار في المنطقة العربية.

#### باء - المحور الثاني - قياس وخصائص الفقر

٤٩ - تناولت التوصيات ضمن هذا المحور المسائل الأساسية التالية:



(أ) الاهتمام بمفهوم الفقر وتعريفه بما يتفق والظروف المحلية لكل بلد وبما يتوافق قدر الامكان مع تعريف الفقر المعمول به دوليا والالتزام بمنهجية موحدة عند إعداد بيانات ومؤشرات ودراسات الفقر بما يجعلها معبرة وقابلة للمقارنة بأعلى درجة ممكنة.

(ب) الرجوع الى الفقراء أنفسهم لاستطلاع آرائهم حول تعريفهم للفقر وتحديدهم لسماته وسبل مواجهته، وذلك عبر تنفيذ مسوحات نوعية واعتماد مختلف الأساليب غير التقليدية لقياس وتحليل الفقر إستكمالاً للمسوحات الكمية والأساليب التقليدية المعتمدة حالياً.

(ج) تطبيق اسلوب الحاجات الاساسية غير المشبعة لاعداد خرائط الفقر ومستويات المعيشة والاستفادة من هذا الاسلوب في وضع السياسات ذات العلاقة بالتعليم والاسكان والبنية التحتية لخدمات المياه والصرف الصحي والخدمات الاجتماعية الاخرى.

(د) تحقيق المزيد من التنسيق ما بين الدول العربية من حيث المفاهيم ومواعيد تنفيذ المسوحات الاحصائية وأساليب قياس وتحليل الفقر بما يعزز من إمكانية المقارنة والتوحيد فيما بينها من جهة، ومع الدول الاخرى من جهة ثانية.

(هـ) اعتماد سياسة أكثر انفتاحية في إتاحة البيانات للباحثين والمهتمين بدراسة الفقر خارج إطار العاملين لدى المؤسسات الرسمية بما يسمح بالمزيد من التحليل والاجتهاد وعرض وجهات النظر المختلفة.

(و) عقد ورشتي عمل تدريبيتين حول قياس الفقر على مستوى الدول العربية تخصص الاولى للعاملين في مجال جمع وإعداد وتحليل البيانات والثانية للعاملين بمجال وضع السياسات بمشاركة خبراء دوليين، وكذلك تنظيم ورش عمل وطنية لنقل نتائج ورشتي العمل وإغناء المنهجية الوطنية لقياس وتحليل الفقر. والعمل على إعداد دليل حول مفاهيم الفقر وطرق جمع بياناته وأساليب قياسه وتحليله الملائمة للدول العربية ويكون هذا الدليل بمثابة مرجع يسترشد به بمجال المفاهيم والمنهجيات المستخدمة لتحقيق درجة أعلى من الاتساق والتوافق ما بين الدول العربية. وإقامة شبكة عربية تتولى تبادل المعلومات والتجارب، كما تتابع تطوير الدليل وتتولى إعداد مؤشرات قياس الفقر وإتاحتها اقليمياً ودولياً بوسائل مختلفة من ضمنها شبكة الانترنت.

### جيم - المحور الثالث - سياسات مكافحة الفقر

٥٠ - تركزت التوصيات الواردة في هذا السياق حول النقاط التالية:

(أ) وضع سياسات مكافحة الفقر وربطها بسياسات الاقتصاد الكلي توخيا للعدالة الاجتماعية، وتعزيز السياسات الاجتماعية بأبعادها المتعلقة بالصحة والتعليم والتشغيل والاسكان والائتمان الاجتماعي وإتخاذ التدابير اللازمة للارتقاء بنوعية هذه السياسات وضمان استدامتها.

(ب) التنسيق بين سياسات وبرامج مكافحة الفقر التي تتبناها الجهات الحكومية وكذلك تنسيق هذه السياسات والبرامج لدى منظمات المجتمع المدني، وبخاصة تفعيل مؤسسات الزكاة وغيرها من المؤسسات بما يخدم سياسات مكافحة الفقر سواء السياسات الرعائية أو السياسات التمويلية، وذلك سعيا لتكامل العمل بين القطاعين الاهلي والحكومي.

(ج) مراجعة تجارب المشاريع المدرة للدخل والمتيحة لفرص الاستخدام، وتدارس آثار هذه المشاريع خاصة على مستوى المستفيدين، ومأسسة عملية التقييم والمتابعة لمشاريع وبرامج مكافحة الفقر بما في ذلك تقييم الآثار المدتملة للسياسات.

(د) إعادة النظر في سياسات الاجور وربطها بجدول غلاء المعيشة، وإتباع سياسة ضريبية تعمل على تحسين مستوى التحصيل الضريبي وإعادة توزيع الدخل لصالح الفئات الفقيرة.

(هـ) تبني برامج استثمارية لتنمية المناطق الأكثر فقرا مع الأخذ بعين الاعتبار إتاحة فرص تشغيل الموارد البشرية الماحة محليا والتنسيق الاقليمي لتحقيق هذه الاهداف.

المرفق الأول

قائمة بأسماء المشاركين

ألف - الخبراء

السيد السيد باسل البستاني استاذ كلية الاقتصاد والعلوم الادارية جامعة العلوم التطبيقية هاتف: ٥٢٣٧١٨١ عمّان، الأردن	السيد محمد كاظم المهاجر رئيس خبراء المعهد العربي للأحصاء هاتف: ٨٨٨٩٩٣٨ العراق، بغداد
السيد محمد حسين علي محمد باقر استاذ جامعة عمان الاهلية هاتف: ٨٣٦١٠١ فاكس: ٨٣٥١٦٩ - ٨٣٣٣١٥ عمّان، الأردن	السيد موسى شتيوي استاذ مساعد علم الاجتماع كلية العلوم الاجتماعية والانسانية ، الجامعة الأردنية هاتف: ٨٤٣٥٥٥ فاكس : ٨٤٠١٥٠ عمّان، الأردن
السيد جميل هلال باحث معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني هاتف: ٩٩٨٧٠٥٣ فاكس: ٩٩٨٧٠٥٥ رام الله، فلسطين	السيد أحمد علي عبد الصادق وكيل وزارة التخطيط وزارة التخطيط والتنمية هاتف: ٢٥٠١١٤ فاكس: ٢٥٠٦٦٥ صنعاء، اليمن

باء - ممثلو الوزارات

السيدة نعمت كنعان مدير عام وزارة الشؤون الاجتماعية هاتف: ٤٢٨٣٤٣ - ٢٨٥٠٧٧ فاكس: ٤٢٦١٣٦ بيروت، لبنان	السيد أحمد ابراهيم العلي خبير في الاقتصاد والتخطيط هاتف: ٨٨٨٩٩٣٨ فاكس : ٨٨٨٩٩٣٨ بغداد، العراق
---	---

السيد محمد بسام السباعي  
مدير التعاون العلمي والفنى  
رئاسة مجلس الوزراء - هيئة تخطيط الدولة  
هاتف: ٢٢٤٥٢٠٦  
فاكس: ٢٢٣٥٦٨٩  
دمشق، سوريا

السيد عبدالله هزاع سيف الخطيب  
مدير عام تخطيط الموارد البشرية  
وزارة التخطيط والتنمية  
هاتف: ٢٥٠١٠١  
فاكس: ٢٥٠٦٠٥  
صنعاء، اليمن

السيد طالب ابراهيم عبد الحسن العقابي  
مدير عام دائرة التخطيط القوى العاملة  
هيئة التخطيط  
هاتف: ٥٤٣٣٩٣١  
فاكس: ٨٨٤٣١٩١  
بغداد، العراق

#### جيم - ممثلو صناديق التمويل العربية والدولية والافراد

السيد محمد الامين فارس  
منظمة العمل العربية  
٧ ميدان المساحة، الدقي  
هاتف: ٣٤٨٤٨٢٣ - ٣٤٩٤٩٠٠  
فاكس: ٣٤٨٤٩٠٢  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيدة ميسون البدور  
منسقة العلاقات الدولية  
وزارة التنمية الاجتماعية  
هاتف: ٦٠٧٣٩١ - ٦٠٧٤٠٥  
فاكس: ٦٠٧٥١٨  
عمّان، الأردن

السيد على صالح عبدالله حسين  
وكيل الوزارة لقطاع التنمية الاجتماعية  
وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية والعمل  
هاتف: ٢٦٢٨٠٥  
فاكس: ٢٨٣٤٢٠ - ٢١٣٤٨٢  
صنعاء، اليمن

السيد عبدالعزيز حجازي  
رئيس وزراء مصر الاسبق  
هاتف: ٣٤٠٠٨٧٩ - ٢٤٠٧٤١٨  
فاكس: ٣٤١٣٢٧٧  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد محمد محمود الامام  
مستشار  
هاتف: ٤٠٢٩٨٥٩  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد نافع عبد المطلب رترق  
مدير  
إدارة التنمية الاجتماعية  
الإدارة العامة للشؤون الاجتماعية  
جامعة الدول العربية  
هاتف: ٥٧٥٠٥١١ - ٥٧٥٢٩٦٦  
فاكس: ٥٧٤٠٣٣١ - ٧٦١٠١٧  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد خالد زهدي خواجه  
القائم باعمال المدير العام  
المعهد العربي للتدريب والبحوث الاقتصادية  
هاتف: ٨٨٨٩٩٣٨  
فاكس: ٨٨٨٩٩٣٨  
بغداد، العراق

السيد احمد كويطع  
رئيس قسم البرامج الاجتماعية  
المدير الوطني لبرنامج التنمية البشرية  
المستدامة ومحاربة الفقر  
الوزارة المكلفة بالستان  
هاتف: ٢١٢-٧٧٦٣٥٨٥  
فاكس: ٢١٢-٧٧٦٣٥٨٥  
الرباط، المغرب

السيدة نعيمة الصنهاجي  
رئيس قسم التعاون الدولي  
وزارة التشغيل  
هاتف: ٢١٢-٧٧٦٥٢١٣  
فاكس: ٧٧٦٣٤٤٤  
الرباط، المغرب

السيد محمود حسن السيد  
رئيس وحدة البحوث السكانية  
الجامعة العربية  
هاتف: ٥٧٥٠٥١١  
فاكس: ٥٧٤٠٣٣١ - ٧٦١٠١٧  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيدة عزة احمد سلامة العطيفي  
مدير ادارة المرأة والأسرة  
الجامعة العربية  
هاتف: ٥٧٥٠٥١١  
فاكس: ٧٧٩٥٤٦ - ٧٦١٠١٧  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد محمد الناظر  
مستشار بوحدة البحوث السكانية  
الجامعة العربية  
هاتف: ٥٧٥٠٥١١  
فاكس: ٧٧٩٥٤٦ - ٧٦١٠١٧  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيدة سهير لطفي علي  
المدير  
المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجناية  
هاتف: ٣٤٦١٤٤٠ - ٣٤٧٢٤٨٤  
فاكس: ٣٠٣٦٠٦٩  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد جورج الخوري  
رئيس اختصاصيين - برمجة وتخطيط  
مجلس الانماء والاعمار  
هاتف: ٦٤٧٩٣٤  
فاكس: ٨٦٤٤٩٤  
بيروت، لبنان

السيدة هبة نصار  
استاذ كلية الاقتصاد العلوم السياسية  
جامعة القاهرة  
هاتف : ٣٤٦٣٨٦٣  
فاكس : ٣٥٥٧٢٩٨  
القاهرة جمهورية مصر العربية

السيدة منال محمد محمد متولى  
مدرس كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة  
هاتف : ٥٧٢٨١١٦  
فاكس : ٤٦٦٧٣٩  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد محمود فهمى الكردى  
استاذ علم الاجتماع  
كلية الآداب جامعة القاهرة  
هاتف : ٥٦٧٦٣٣٠  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد حسين الجمال  
امين عام  
الصندوق الاجتماعي للتنمية  
هاتف: ٣٥٤٠٠٧٧  
فاكس: ٣٥٥٠٦٢٨  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد وفيق اشرف حسونة  
مستشار الأمين العام  
الصندوق الاجتماعي للتنمية  
هاتف: ٣٥٤٠٠٧٧  
فاكس: ٣٥٥٠٦٢٨  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد خالد عبدالله  
استاذ  
قسم الاقتصاد، كلية ادارة الأعمال  
جامعة البحرين  
هاتف: ٤٤٩٤٠٣  
فاكس: ٤٤٩٧٧٦  
المنامة، البحرين

السيد مهدي الكيلاني  
مدير دائرة المشاريع  
صندوق التنمية والتشغيل  
هاتف: ٦٨٠٤٤٤  
فاكس: ٦٠٣١٠٦  
عمان، الاردن

السيدة عابدة المهدي  
مسؤول ابحاث  
منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية ،  
ايران وتركيا  
هاتف : ٣٣٧٠٨١٠ - ٣٤٨٥٥٥٣  
فاكس : ٣٦١٦٠٤٢  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيدة هبة حندوسة  
المدير التنفيذي  
منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية ،  
ايران وتركيا  
هاتف : ٣٣٧٠٨١٠ - ٣٤٨٥٥٣  
فاكس : ٣٦١٦٠٤٢

السيد سمير توفيق اسحاق  
مستشار رئاسة مجلس الوزراء  
الصندوق الاجتماعي للتنمية  
هاتف: ٣٥٤٠٠٧٧  
فاكس: ٣٥٥٠٦٢٨  
القاهرة، جمهورية مصر العربية

السيد محمود منصور عبد الفتاح  
استاذ اقتصاد زراعى  
كلية الزراعة ، جامعة الازهر  
هاتف : ٢٧٢٠٣٦١  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

السيد نبيل محمد الشريف  
مهندس مدير مشروع خلق فرص العمل  
المجلس الاقتصادى الفلسطينى  
هاتف: ٨٤٤٠٤٤  
فاكس: ٨٢٤٠٣٠  
فلسطين

السيدة نها شقال  
باحث  
مساعد المدير التنفيذى لبنك الفقراء  
المجلس العربى للطفولة والتنمية  
هاتف : ٣٤٠٨٠١١  
فاكس : ٣٤٠٨٠١٣  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

السيد بهجت آجقباش  
خبير إحصائي أول  
قسم التنمية البشرية لمنطقتي الشرق الاوسط  
وافريقيا الشمالية  
البنك الدولي للاعمار والتنمية  
هاتف: ٤٧٣٤٨٠١  
فاكس: ٤٧٧٠٠٣٦  
واشنطن، الولايات المتحدة الامريكية

السيد على شيو  
رئيس المكتب الاعلامى الاقليمى للبلدان  
العربية  
مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية  
هاتف : ٦٦٨١٧١  
فاكس : ٦٦٨١٧٧  
عمان - الاردن

السيد عز الدين الورغي  
اقتصادي الموارد البشرية  
معهد التنمية الاقتصادية  
البنك الدولي للاعمار والتنمية  
هاتف: ٤٧٣٧٥٣١  
فاكس: ٦٧٦٠٩٦١  
واشنطن، الولايات المتحدة الامريكية

السيد عبد الله احمد مرزبان  
خبير اقتصادى  
وزارة التعاون الدولى  
هاتف : ٣٥٥٣٥٨١  
فاكس : ٣٥٤٥٧٢٢  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

السيد سعد محرم  
استشارى  
نقابة المهندسين  
هاتف : ٨٣٣٦٦٢  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

السيد محمد على عبد السلام البنا  
مستشار  
وزارة الشؤون الاجتماعية  
هاتف : ٢٩٠١٨٢٤  
فاكس : ٢٩٠١٨٢٤  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

- السيدة حنان عمر خضر  
باحث اقتصادى  
وحدة اقتصاد الكلى وتحليل المدينية  
وزارة التعاون الدولى  
هاتف : ٣٥٥٣٥٨٢  
فاكس : ٣٥٤٥٧٢٢  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية
- السيدة خديجة عز الدين الزعزع  
مساعد منسق البرامج والمشاريع  
المجلس العربى للطفولة والتنمية  
هاتف : ٣٤٠٩٦٦٠  
فاكس : ٣٤٠٨٠١٣  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية
- السيد انور عبد الرحمن خليل  
خبير احصاء  
المجالس القومية المتخصصة  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية
- السيد ابراهيم جعفر السورى  
ادارة التنمية الاجتماعية  
جامعة الدول العربية  
هاتف : ٥٧٥٠٥١١  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية  
السيد احمد ابراهيم ابو العز  
خبير تخطيط اجتماعى  
المكتب الفنى للوزيرة  
وزارة الشؤون الاجتماعية  
هاتف : ٣٣٧٥٥١٥  
فاكس : ٣٣٧٥٣٩٠  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية
- السيد ميلاد حنا  
استاذ الانشاءات - هندسة عين شمس  
كاتب بجريدة الاهرام  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية

دال - ممثلو مكاتب برنامج الأمم المتحدة الانمائى

- السيدة زينب ونج  
مساعد برامج اول  
برنامج الامم المتحدة الانمائى - القاهرة  
هاتف : ٥٧٨٤٨٤٠  
فاكس : ٥٧٨٤٨٤٧  
القاهرة ، جمهورية مصر العربية
- السيد رندة ابو الحسن  
مدير قسم التنمية الاجتماعية  
برنامج الأمم المتحدة الانمائى - بيروت  
هاتف : ٨٢٢١٤٣/٥/٦/٨  
فاكس : ٦٠٣٤٦٠  
بيروت ، لبنان
- السيدة عبلة عماوي  
مسؤول أقدم للبرامج  
برنامج الأمم المتحدة الانمائى - عمان  
هاتف : ٦٦٨١٧١  
فاكس : ٦٧٦٥٨٢  
عمان ، الأردن
- السيد أديب نعمة  
مستشار التنمية البشرية المستدامة  
برنامج الأمم المتحدة الانمائى - بيروت  
هاتف : ٨٨٢١٤٥ - ٦٠٣٤٦٣  
فاكس : ٦٠٣٤٦٠  
بيروت ، لبنان



السيد محمد بوعصامي

مسؤول البرامج

برنامج الأمم المتحدة الانمائي - المغرب

هاتف: ٧٠٣٥٥٥

فاكس: ٧٠١٥٦٦

الرباط، المغرب

السيد مطهر عبد العزيز العباسي

خبير اقتصادي

برنامج الأمم المتحدة الانمائي - صنعاء

هاتف: ٤١٥٥٠٥

فاكس: ٤١٢٥٤١

صنعاء، اليمن

السيد عمر عطا الداودي

مستشار أول لبرنامج مساعدة الشعب

الفلسطيني

برنامج الأمم المتحدة الانمائي - القدس

هاتف: ٦٢٧٧٣٣٧

فاكس: ٦٢٨٠٠٨٩

القدس، فلسطين

السيد سفيان مشعشع

رئيس، وحدة التنمية البشرية

برنامج الأمم المتحدة الانمائي - القدس

هاتف: ٦٢٧٧٣٣٧

فاكس: ٦٢٨٠٠٨٩

القدس، فلسطين

السيد خالد عبدالشافى

مدير مكتب برنامج الأمم المتحدة الانمائي فى

غزة

برنامج الأمم المتحدة الانمائي - غزة

هاتف: ٨٦٣٣٦٤

فاكس: ٨٢٢٠٢١

غزة ، فلسطين

السيد نادر سعيد

رئيس وحدة التنمية البشرية فى جامعة

بيرزيت

برنامج دراسات التنمية

هاتف: ٩٩٥٩٢٥٠

فاكس: ٩٩٥٩٢٥٠

القدس، فلسطين

السيد محمد سليمان محمد

برنامج الامم المتحدة الانمائى - أبو ظبى -

دولة الإمارات العربية المتحدة

ضابط شئون البرامج

هاتف: ٦٥٥٦٠٠

فاكس: ٦٥٠٨١٨

أبو ظبى ، دولة الإمارات العربية المتحدة

السيد امير محمد ابو بكر

مساعد الممثل المقيم

البرنامج الانمائى للامم المتحدة - الخرطوم

هاتف: ٧٧٣١٢٣

فاكس: ٧٧٣١٢٨

السودان ، الخرطوم

السيدة نازلى حافظ السرجانى

مسئولة بمشروع اعداد تقرير التنمية البشرية

- مصر

البرنامج الأنمائى للأمم المتحدة - القاهرة

القاهرة ، جمهورية مصر العربية

السيد سعد الدين ابراهيم

نائب رئيس منتدى العالم الثالث

هاتف: ٣٤٨٨٠٩٢

فاكس: ٣٤٨٠٦٦٨

القاهرة، جمهورية مصر العربية

## هاء- الجهات المنظمة

معهد التخطيط القومي	اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لربي آسيا (الإسكوا)
السيد عبدالفتاح ناصف مستشار في مركز التخطيط الاقليمي	السيد عقيل عقيل رئيس شعبة قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية
السيد عثمان محمد عثمان مستشار ومدير مركز التخطيط العام	السيد جورج القصيفي رئيس قسم التنمية البشرية شعبة قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية
السيد بركات احمد الفرا مستشار مركز التخطيط الزراعي	السيد وليد هلال مسؤول اول للتنمية الاجتماعية قسم التنمية البشرية شعبة قضايا وسياسات التنمية البرية
السيدة زينات محمد طبالة خبير اول مركز التخطيط الاجتماعي والثقافي	السيد أحمد عبد الرحمن حموده مستشار اقليمي للسكان والتنمية شعبة قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية
السيدة سلوى محمد مرسى مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية	السيد نبيل النواب مستشار اقليمي للشؤون الاجتماعية شعبة قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية
السيدة هدى محمد صبحي مستشار مركز التخطيط العام	السيدة امل محمد دحلان مساعد باحث قسم التنمية البشرية شعبة قضايا وسياسات التنمية الاجتماعية
السيد السيد محمد كيلاني مستشار مركز التخطيط الاقليمي	
السيدة فتحية محمد زغلول مستشار مركز الاساليب التخطيطية	
السيد محمد محمود احمد رزق مستشار مركز التخطيط الزراعي	
السيد محمود عبد الحى صلاح مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية	

السيدة ماجدة ابراهيم سيد فرج  
مستشار مركز الاساليب التخطيطية

السيدة سهير ابراهيم ابو العنين  
مستشار مركز التخطيط العام

السيدة عفاف فؤاد نخلة  
خبير أول مركز الاساليب التخطيطية

السيد أحمد محمد موسى  
مدير عام الاتفاقيات الدولية

السيد احمد حسن ابراهيم  
مستشار مركز التخطيط العام

السيد محمد على نصار  
مستشار مدير مركز الاساليب التخطيطية

السيدة فادية محمد عبد السلام  
مستشار مركز العلاقات الاقتصادية الدولية

السيد ابراهيم حسن العيسوى  
مستشار مركز التخطيط العام

---

المرفق الثاني

تنظيم الاعمال المؤقت

١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧

تسجيل المشاركين ٨,١٥ - ٩,١٥  
جلسة الافتتاح ٩,٤٥ - ٩,١٥

استراحة ٩,٤٥ - ١٠,١٥

الجلسة الاولى: ١١,٣٠ - ١٠,١٥

رئيس الجلسة: عبد العزيز حجازي  
"الاقتصاد السياسي للفقر: البعد الدولي"  
١١,٣٠ - ١٠,١٥ الورقة:  
المحاضر: باسل البستاني  
المناقش: طه عبد العليم

استراحة ١٢,٠٠ - ١١,٣٠

الجلسة ١٥,٠٠ - ١٢,٠٠

الثانية:

رئيس الجلسة: محمد محمود الامام  
"قياس وتحليل الفقر مع التركيز على الاساليب  
غير التقليدية"  
١٣,١٥ - ١٢,٠٠ الورقة:  
المحاضر: محمد حسين باقر  
المناقش: كريمة كريم

استراحة ١٣,٤٥ - ١٣,١٥

"الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة: محاولة  
أولية لتحديد الحجم والتعرف على المحددات  
والخصائص"  
١٥,٠٠ - ١٣,٤٥ الورقة:  
المحاضر: جميل هلال  
المناقش: بركات الفرا

١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧

٩,٠٠ - ١١,٣٠ الجلسة الثالثة :

رئيس الجلسة : عقيل عقيل

٩,٠٠ - ١٠,١٥ الورقة: "خارطة الاحوال المعيشية في لبنان"  
و"الفقر في لبنان"

المحاضر :

فريق العمل:

نعمت كنعان

انطوان حداد

أديب نعمة

رندة ابو الحسن

١٠,١٥ - ١٠,٣٠ استراحة

١٠,٣٠ - ١١,٤٥ الورقة: "الفقر في العراق قبل وبعد حرب الخليج"

المحاضر :

محمد المهاجر

احمد ابريهي العلي

المناقش:

١١,٤٥ - ١٢,٠٠ استراحة

١٢,٠٠ - ١٥,٠٠ الجلسة الرابعة :

رئيس الجلسة :

١٢,٠٠ - ١٣,١٥ الورقة : "مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة لبنان"

المحاضر :

منى الخالدي

محمود عبد الحي

المناقش:

١٣,٣٠ - ١٣,٤٥ استراحة

١٣,٤٥ - ١٥,١٥ الورقة : "مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة اليمن"

المحاضر :

أحمد علي عبدالصادق

احمد حسن

المناقش:

١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧

الجلسة الخامسة ١١,٣٠ - ٩,٠٠  
رئيس الجلسة: ابراهيم العيسوي

"مراجعة نقدية لسياسات تقليص الفقر: حالة  
الأردن"

المحاضر: موسى شتيوي  
المناقش: مهدي كيلاني

١٠,١٥ - ١٠,٣٠ استراحة

"تقييم ومناقشة تقرير التنمية البشرية في مصر  
حول سياسات تقليص الفقر"

المحاضر: معهد التخطيط القومي  
المناقش: ابراهيم سعد الدين

١١,٤٥ - ١٤,٠٠ استراحة الغذاء

١٤,٠٠ - ١٦,٠٠ الجلسة الختامية:

مناقشة التقرير النهائي والمقترحات

١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧

عرض التجارب الوطنية في مجال انشاء اللجان الوطنية  
للتنمية البشرية المستدامة: لبنان والعراق واليمن والبحرين  
والاردن وفلسطين ومصر<sup>١</sup>

<sup>١</sup> تستعرض هذه الملفات المراحل التي قطعتها عملية إنشاء اللجان الوطنية للتنمية البشرية المستدامة في الاقطار المعنية، وبرامج عملها، وتركز بشكل خاص على النجاحات او الاخفاقات التي واجهتها، وتبين مدى الدعم الذي حظيت به سواء من المسؤولين الحكوميين او من مكاتب الامم المتحدة المختلفة. كما تعرض هذه الملفات مقترحات العمل المستقبلية للجان، ويمكن ان تستعرض ايضاً، بشكل سريع، مراحل اعداد التقارير الوطنية للتنمية البشرية في البلدان التي اصدرت مثل هذه التقارير.

مناقشة	١١,٣٠ - ١١,٠٠
استراحة	١١,١٥ - ١١,٠٠
مقترحات العمل المستقبلي على المستويات الوطنية. مقترحات العمل المستقبلي للجنة التنسيق العربية.	١٢,١٥ - ١١,١٥
نقاش عام وخلاصة.	١٣,١٥ - ١٢,١٥

---