حول تقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية : استعراض انتقائي

علي عبد القادر علي

حول تقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية: إستعراض إنتقائي

علي عبد القادر علي*

ملخص

تُعنى الورقة باقتراح إطار تحليلي لتقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية التي تتوفر لها المعلومات الملائمة، حيث يعتمد الإطار التحليلي مؤشرات الفقر المعروفة كأساس للتقييم. تستعرض الورقة أهم التوجهات الحديثة في صياغة سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر بالإضافة إلى أحدث النتائج في تقييم كفاءة الشبكات العربية للضمان الاجتماعي . لاحظت الورقة أن الدول العربية تحت الدراسة (الأردن، تونس، الجزائر، مصر، المغرب، وموريتانيا) قد إتبعت مقاربة توسيع شبكات الضمان الاجتماعي كإستراتيجية للإقلال من الفقر في إطار برامج الإصلاح الإقتصادي التي تبنتها منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي. أوضحت الورقة أن النتائج الدولية حول تطور الفقر مع الزمن تشير إلى زيادة تفشي وعمق الفقر في كل من الأردن والجزائر ومصر، (التي تمثل 70٪ من إجمالي سكان العينة)، وأن هذه الاتجاهات الزمنية لزيادة الفقر يمكن فهمها على أساس أن عمل شبكات الضمان الاجتماعي قد تحيد نتيجة لانهيار النمو الإقتصادي في هذه الدول.

On the Evaluation of Poverty Reduction Policies and Strategies in a Sample of Arab Countries

Ali Abdel Gadir Ali

Abstract

The paper proposes an analytical framework, based on the standard poverty measures, for the evaluation of poverty reduction policies and strategies in a sample of Arab countries for which relevant data is available. The paper briefly reviews the recent new orientation for the design of poverty reduction policies and strategies in addition to recent results on the evaluation of Arab social safety nets. The paper notes in this respect that the sample of Arab countries under study (Jordan, Tunisia, Algeria, Egypt, Morocco and Mauritania) have opted for extending their social safety nets as an approach to poverty reduction in the context of adjustment programs. In this respect the paper argues that the observed increase in poverty, both its spread and depth, in Jordan, Algeria and Egypt (representing 70٪ of the population of the sample), could be understood as reflecting the neutralization of the work of the social safety nets in these countries as a result of the collapse of the growth process.

* مستشار إقتصادي – الهيئة العلمية في المعهد العربي للتخطيط بالكويت.

المقدمة

كما هو معروف، فقد إكتسب تحليل ظاهرة الفقر، خصوصاً في الدول النامية، أهمية متجددة منذ بداية عقد التسعينات من القرن الماضي، وذلك في ظل النتائج المخيبة للتوقعات جراء تطبيق برامج الإصلاح الإقتصادي في عدد كبير من الدول النامية. هذا وقد توجت هذه الأهمية المتجددة لتحليل ظاهرة الفقر في صياغة "الأهداف الإنمائية للألفية" بواسطة الأمم المتحدة في سبتمبر من عام 2000. وحسب تقرير الأمم المتحدة (10:2002) "تعبر الأهداف الإنمائية الواردة في إعلان الألفية عن عزم القادة السياسيين في العالم على تخليص بني الإنسان، رجالاً ونساءً وأطفالاً، من ظروف الفقر المدقع المهينة واللاإنسانية، وجعل الحق في التنمية حقيقة واقعة لكل إنسان وتخليص البشرية قاطبة من الفاقة".

يتمثل الهدف الرئيسي الأول، الغاية الأولى، من الأهداف الإنمائية للألفية في القضاء على الفقر المدقع والجوع، وقد حدد هدفان فرعيان تحت هذه الغاية. تمثل الهدف الفرعي الأول، في الإقلال من نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام 2015، حيث عرف الفقر المدقع بأنه العيش بمستوى إنفاق إستهلاكي يقل عن 1.08 دولار للفرد في اليوم بالمكافئ الشرائي للدولار لعام 1985. وعلى أساس من هذا الوفاق الدولي إعتُبر الإقلال من الفقر مجدداً الهدف المحوري لعملية التنمية في الدول النامية، وتم مراجعة عدد كبير من القناعات التي كانت سائدة حول التنمية منذ بداية الثمانينات وحتى منتصف التسعينات من القرن الماضي، عبر عنها بواسطة إعادة صياغة رؤى العديد من المؤسسات الدولية والإقليمية حول الأدوار المناطة بها وحول طبيعة السياسات والإستراتيجيات التنموية الملائمة لتحقيق التنمية في الدول النامية.[1]

في إطار عملية مراجعة القناعات التي كانت سائدة حول السياسات الاقتصادية (التي كان يوصى بها في ظل برامج الإصلاح الإقتصادي)، توصلت سلسلة من دراسات الحالات القطرية التي قام بها البنك الدولي إلى أن الفقراء هم الذين يتحملون العبء الأكبر للتخفيضات في الإنفاق الحكومي التي تنطوي عليه مثل هذه السياسات، (أنظر رفاليون (21:2002)). وترتب على هذه النتائج، إعادة النظر في الإستراتيجيات التي من شأنها توفير حماية خاصة للفقراء، من خلال شبكات للضمان الاجتماعي تتصف بالتلقائية في عملها.

[1] على سبيل المثال دشن صندوق النقد الدولي "تسهيل النمو والحد من الفقر" ليحل محل "التسهيل التمويلي المعزز للتصحيح الهيكلي" في نوفمبر 1999 (أنظر أحمد وبردنكامب (2000)). كذلك يكشف البنك الدولي على موقعه عن أن رسالته الأساسية تتمثل في "حلمنا هو تحقيق عالم خال من الفقر: مكافحة الفقر برغبة قوية وكفاءة مهنية لتحقيق نتائج دائمة".

وكما هو معروف فقد قامت العديد من الدول النامية بُعيد استقلالها بإنشاء مثل هذه الشبكات، وذلك في إطار إستراتيجياتها للإقلال من الفقر، كل حسب مرحلتها التنموية وتاريخها وعاداتها وتقاليدها . ولم تكن الدول العربية إستثناءاً في هذا المجال. هذا وقد تم تقييم مثل هذه الشبكات من وجهة نظر الكفاءة الاقتصادية والكفاءة التوزيعية.

تهتم هذه الورقة باقتراح إطار تحليلي لتقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر في عينة من الدول العربية التي تتوفر لها المعلومات الملائمة. في القسم الثاني من الورقة يتم استعراض الإطار التحليلي المقترح حيث اعتمدت مؤشرات الفقر المعروفة كأساس للتقييم. ويتناول القسم الثالث أهم التوجهات الحديثة في صياغة سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر، بينما يختص القسم الرابع باستعراض أحدث النتائج في تقييم كفاءة الشبكات العربية للضمان الاجتماعي. في القسم الخامس منها تقوم الورقة بتطبيق الإطار المقترح لعينة من الدول العربية التي تتوفر لها معلومات حول توزيع الإنفاق ونتائج حول تطور الفقر مع الزمن. ويتقدم القسم السادس ببعض الملاحظات الختامية.

سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر: إطار تحليلي

كما هو معروف، فإن مؤشرات الفقر تشمل على كل من مؤشر عدد الرؤوس (الذي عادة ما يرمز إليه بالحرف H)، ومؤشر فجوة الفقر (الذي يمكن أن يرمز إليه بالحروف PG) . ويُعني مؤشر عدد الرؤوس بقياس مدى تفشي أو إنتشار الفقر، بينما يعنى مؤشر فجوة الفقر بقياس عمق الفقر. وكما هو معروف أيضاً، فإن حسابات مؤشرات الفقر تعتمد على تحديد خط للفقر بمعنى تكلفة الاحتياجات الأساسية التي توفر مستوى مقبولاً للمعيشة في ظل مجتمع معين، حيث تشتمل الاحتياجات الأساسية على الغذاء والمسكن والملبس والعناية الصحية والتعليم والمواصلات. كذلك فإن حسابات مؤشرات الفقر تعتمد على توزيع الإنفاق في المجتمع.

يعرف مؤشر عدد الرؤوس بأنه عدد الفقراء (q) كنسبة من إجمالي السكان (n) على النحو التالي:

$$(1) \quad H = q/n$$

كما يعرف مؤشر فجوة الفقر بأنه الفجوة النسبية لمتوسط إنفاق الفقراء (y) من خط الفقر (z) على النحو التالي:

$$(2) \quad PG = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z - y_i}{z}\right) = H\left(1 - \frac{y}{z}\right)$$

حيث y_i هي إنفاق الفقير المعني.

كذلك فإنه يمكن تعريف خط الفقر بأنه إجمالي تكلفة السلع الأساسية ($\overline{X}_j$) حسب أسعار السوق السائدة للسلع، (p_i) في وقت إجراء مسح الدخل والإنفاق للأسر في المجتمع، على النحو التالي:

$$(3) \quad z = \Sigma_j p_j \overline{X}_j$$

حيث $\overline{X}$ هي كميات السلع التي توفر الحد الأدنى للمعيشة.

ويمكن ملاحظة أن متوسط دخل الفقراء يعتمد على معدلات الأجور السائدة في أسواق العمل المختلفة (حضرية وريفية)، وذلك للفقراء الذين لا يملكون أصولاً إنتاجية سوى قوة عملهم وعلى تقنيات الإنتاج المستخدمة في مختلف القطاعات التي يعمل فيها الفقراء كمنتجين مباشرين لاحتياجاتهم الأساسية (كما هو الحال في مهن الزراعة والصيد والرعي).

وعلى المستوى النظري، يمكن صياغة أهم مؤشرات الفقر في شكل دوال تعتمد على متوسط الإنفاق في المجتمع (μ) وخط الفقر (z) ومؤشر لقياس مدى عدالة توزيع الإنفاق في المجتمع كمعامل جيني (θ)، وذلك على النحو التالي:

$$(4) \quad P = P\left(\frac{\mu}{z}, \theta\right)$$

بحيث يتوقع إنخفاض الفقر كلما ارتفع متوسط الإنفاق، وكلما انخفض خط الفقر أو معامل جيني، مع ثبات العوامل الأخرى في كل حالة. وعادة ما يستخدم هذا التعريف العام لاستكشاف: عوامل النمو الإقتصادي، كما يعكسها التطور في متوسط الإنفاق، وعوامل التوزيع كما يعكسها التطور في معامل جيني.

على أساس من هذه التعريفات، يمكن النظر إلى سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر على أنها تستهدف التأثير على مختلف المتغيرات التي تحدد درجة تفشي أو عمق الفقر. ويتضح من التعريفات أيضاً، أن سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر قد اشتملت على مجموعة السياسات السعرية (كما في حالة السياسات التي تقدم دعماً مباشراً للسلع الغذائية)، ومجموعة سياسات الدخول (كما في حالة التحويلات العينية والنقدية)، ومجموعة سياسات الأجور وسوق العمل (كما في حالة تحديد الأجور الدنيا وتوفير مجالات التدريب والتأهيل) ومجموعة سياسات الإنتاج (كما في حالة تحديد أسعار الصرف وأسعار الفائدة والسياسات الائتمانية، والإصلاح الزراعي).

وعلى الرغم من الطبيعة الهيكلية لظاهرة الفقر، الأمر الذي يعني أن عملية الإقلال من الفقر ربما كانت عملية طويلة المدى[2]، إلا أن السياسات والإستراتيجيات التي عادة ما تتبع بواسطة الدول يهيمن عليها طابع المدى الزمني

[2] تعترف الأهداف الإنمائية للألفية التي صاغتها الأمم المتحدة بالمدى الزمني الطويل لعملية الإقلال من الفقر، حيث حددت فترة خمس وعشرين عاماً للإقلال من الفقر إلى نصف مستواه الذي كان سائداً عام 1990 بحلول عام 2015.

القصير، خصوصاً في إطار السياسات الاقتصادية التجميعية التي تتبناها مختلف الدول تحت برامج الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية. وتثير هذه الملاحظة أهمية استقراء وقع السياسات الاقتصادية التجميعية على الفقر.

ومن الناحية التحليلية، يتوقع أن تؤثر السياسات الاقتصادية التجميعية، والتي عادة ما تتبعها الحكومات لأغراض التثبيت الإقتصادي في المدى القصير، على الفقر بطرق مباشرة وأخرى غير مباشرة . تشتمل الطرق المباشرة أساساً على وقع السياسات على دخول العاملين، خصوصاً في القطاع العام، سواء تأتى هذا الوقع نتيجة لسياسات التشغيل (تخفيض العمالة في القطاع العام بإنهاء خدمات العاملين)، أو نتيجة للتأثير على دخول العاملين من خلال إلغاء الدعم على السلع والخدمات وإلغاء أنظمة التحويلات الاجتماعية المختلفة. وتتمحور هذه القناة المباشرة حول سياسة الإنفاق الحكومي. من جانب آخر تشتمل القنوات غير المباشرة على الطلب التجميعي على السلع والخدمات والعمالة، ومعدل التضخم، وسعر الصرف الحقيقي.

يلاحظ في ما يتعلق بقناة الإنفاق الحكومي، أنه في ظل غياب شبكات الضمان الاجتماعي وترتيبات الضمان ضد البطالة، فسيكون تأثير سياسة تخفيض العمالة في القطاع العام على الفقر مباشراً، بمعنى أنه يترتب عليها زيادة في الفقر يعكسها الارتفاع في مؤشر عدد الرؤوس. كذلك الحال فإن التخفيض الحاد في التحويلات النقدية والعينية من الحكومة للأفراد يؤدي إلى انخفاض الدخول الحقيقية للأفراد، بحيث ينزلق بعضهم إلى ما دون خط الفقر، ومن ثم يزداد الفقر معبراً عنه بمؤشر عدد الرؤوس. إضافة إلى ذلك، فإن إلغاء الدعم على السلع والخدمات، خصوصاً تلك التي يستخدمها الفقراء، يؤدي إلى زيادة الفقر مباشرة، عن طريق الارتفاع في مؤشر عدد الرؤوس وعن طريق تعميق الفقر معبراً عنه بمؤشر فجوة الفقر.

وكما هو معروف، فإن هدف حزمة السياسات المالية المذكورة أعلاه هو تخفيض حجم العجز في الموازنة العامة (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) إلى مستويات تكون قابلة للتمويل بواسطة المصادر العادية، التي لا يترتب عليها ضغوطاً تضخمية. وعلى أساس من هذا الفهم، عادة ما يثار التحفظ حول هذه الآثار السلبية على الفقر بملاحظة أنه للمدى الذي تتمكن فيه مثل هذه السياسات المالية من كبح جماح التضخم، فإنه ربما تمكن الفقراء من الاستفادة من ذلك، ومن ثم فإن الوقع النهائي على حالة الرفاه الاجتماعي يجب تقصيه في إطار تطبيقي، دون الركون إلى التوقعات النظرية سالفة الذكر.

ومن الجدير بالذكر أيضاً، أن للسياسات المالية المعنية تأثير يترتب على هيكل الموازنة العامة وليس فقط على مستوى الإنفاق الحكومي. ويقصد بهيكل الموازنة العامة، التوزيع النسبي لإجمالي الإنفاق على بنود الإنفاق المختلفة. ويلاحظ في هذا الصدد، أن نصيب الإنفاق الحكومي على القطاعات الحكومية (كالتعليم والصحة والتغذية) ربما ازداد على الرغم من انخفاض حجم الإنفاق، كذلك يلاحظ أنه حتى إذا ما انخفض نصيب الإنفاق على دعم السلع والتحويلات

كنسبة من الناتج المحلي أو كنسبة من إجمالي الإنفاق، فإن ذلك ربما لا يؤثر على الفقر بطريقة سلبية إذا ما صاحب مثل هذا الانخفاض تحسن ملحوظ في نظام استهداف المستفيدين من مثل هذا النوع من الإنفاق.

وبخصوص قناة الطلب التجميعي والعمالة، فإن أثر الطلب التجميعي على الفقر يتأتى من انخفاض الإنفاق الاستثماري العام ومن ثم انخفاض الاستثمار في الاقتصاد. وقد أوضحت معظم الدراسات التطبيقية حول وقع حزم سياسات الإصلاح الإقتصادي، الأثر السلبي على الاستثمار، خصوصاً عندما تكون هناك تكاملية بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص[3]. وكما هو معروف، فإن انخفاض معدل الاستثمار يؤدي إلى انخفاض في معدل النمو الاقتصادي، مما يؤثر على الفقر بطريقة مباشرة، وذلك من خلال تدني متوسط الإنفاق.

كذلك فإنه يتوقع تأثر الطلب التجميعي سلباً بالسياسات الضريبية (التي ترفع من أسعار مختلف الضرائب بهدف زيادة الإيراد الضريبي لخدمة هدف تخفيض العجز) والسياسات النقدية (كالحد من التوسع الإئتمائي ورفع أسعار الفائدة)، وذلك من خلال انخفاض الإنفاق الخاص في الاقتصاد، الأمر الذي يتسبب في تراجع النشاط الإقتصادي بما في ذلك خلق فرص العمالة، ومن ثم يتسبب في ازدياد الفقر. ويتطلب التحقق من أثر السياسات التجميعية على الفقر بواسطة هذه القناة تقصياً تطبيقياً كما في حالة قناة الإنفاق الحكومي، وذلك نظراً لعدد من التوقعات النظرية التي ربما ترتب عليها إلغاء هذه التأثيرات السلبية.

أما في ما يتعلق بقناة التضخم، فيلاحظ أنه عادة ما يترتب على المعدلات المرتفعة للتضخم تآكل في الدخل الحقيقي، الأمر الذي يؤدي إلى ازدياد الفقر. ويكون وقع التضخم مكبراً في حالة الفقراء الذين عادة ما تكون دخولهم اسمية وغير مصممة للتكيف مع التغيرات في المستوى العام للأسعار (ما يعرف بتأثير الدخول)، والذين يفتقدون أدوات احترازية ضد التضخم لعدم حيازتهم لأصول حقيقية أو أصول اسمية قابلة للتكيف مع ارتفاع الأسعار، والذين عادة ما يحتفظون بأصولهم الاسمية في شكل نقود سائلة. على أساس من هذا الفهم فإنه يتوقع أن تؤدي السياسات التجميعية التي يترتب عليها ارتفاع في معدلات التضخم إلى ازدياد الفقر. من جانب آخر، فإنه يتوقع أن تؤدي السياسات التجميعية التي تهدف إلى خفض معدلات التضخم إلى الإقلال من الفقر.

وفي ما يخص قناة سعر الصرف الحقيقي، فإنه يلاحظ أن حزمة السياسات التجميعية المكونة من السياسات المالية والنقدية وسياسة سعر الصرف، تهدف إلى تخفيض سعر الصرف الحقيقي، وذلك بغرض إعادة تخصيص الموارد في اتجاه إنتاج السلع القابلة للتبادل التجاري. ومن ثم فإنه من المتوقع أن يتأتى تأثير سياسات سعر الصرف على الفقر من خلال التفاعلات الاقتصادية التوازنية على مستوى الاقتصاد وعلى المدى الزمني الذي تستغرقه هذه التفاعلات لتؤتي

[3] انظر على سبيل المثال، سيرفين وسوليمانو (44:1992) حيث لوحظ "أن الاستثمارات العامة والخاصة متلازمتان . كما تبين الدراسات أن عجز القطاع العام يطرد الاستثمارات الخاصة عن طريق رفع أسعار الفائدة وتقليل المتاح من الائتمان الخاص " .

أكلها . ويلاحظ في هذا الشأن، أنه عادة ما يتم تنفيذ سياسة سعر الصرف بالتخفيض الاسمي لسعر صرف العملة الوطنية والذي عادة ما يترتب عليه ارتفاع في معدل التضخم نتيجة لارتفاع أسعار الواردات، الأمر الذي عادة ما يترتب عليه زيادة في الفقر . من جانب آخر، يلاحظ أن تخفيض سعر الصرف الحقيقي ربما ترتب عليه ازدياد في إنتاج سلع الصادرات الزراعية، ومن ثم ارتفاع دخول المنتجين لهذه السلع . فإذا كان معظم هؤلاء من الفقراء فربما ترتب على ذلك انخفاض للفقر .

من جانب آخر، فإنه إذا ما تمت عملية إعادة تخصيص الموارد نحو إنتاج السلع القابلة للتبادل التجاري، فإن ذلك سيعني تدني الطلب على العمالة في القطاعات المنتجة لتلك السلع غير القابلة للتبادل التجاري . وستؤدي زيادة البطالة في هذه القطاعات، بالإضافة إلى انخفاض دخولها الحقيقية، إلى زيادة الفقر خصوصاً في القطاع الحضري .

سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر

في ظل هذه التوقعات النظرية لتأثير السياسات التجميعية على الفقر، تبلور اتفاق عام على أن عملية صياغة السياسات التجميعية في الدول النامية لا بد لها من الاسترشاد بهدف الإقلال من الفقر كمنطلق أساسي، ومن ثم فإنه لابد لها من العناية بالاعتبارات التوزيعية في اختيار عناصر حزم السياسات، بما في ذلك حزمة سياسات التثبيت وحزم برامج التدخلات على المستوى الجزئي للأسر والمجموعات السكانية . وعلى هذا الأساس، فقد أقترح إهتداء عملية صياغة السياسات التجميعية بعدد من الموجهات يمكن تلخيص أهمها في ما يلي:

أولاً: اختيار سياسات التثبيت الإقتصادي التجميعي التي من شأنها تحقيق الأهداف الاقتصادية التجميعية بأقل تكلفة للقطاعات السكانية . ويلاحظ في هذا الصدد، أن سياسة التثبيت الإقتصادي عادة ما يتم صياغتها للتعامل مع ظاهرة العجز المتفاقم في ميزان المدفوعات، وعادة ما يترتب عليها انخفاض في الطلب العام ولو لفترة مرحلية . وفي مثل هذه الأحوال، فإن أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في صياغة السياسات، هي اختيار المدى الزمني لتحقيق أهداف السياسات (المدى الزمني القصير المقابل للعلاج بالصدمة إلى المدى الطويل المتوافق مع متطلبات التنمية) والنمط الزمني لتتابع تطبيق السياسات، والفترات الزمنية المناسبة لإنعاش الاقتصاد، من خلال سياسة مالية توسعية وسياسة نقدية أكثر مرونة .

ثانيـــاً: التأكد من أن السياسة المالية تقوم بحماية بنود الإنفاق العام التي تُعنى بالفقراء، وأن الخدمات العامة يتم تقديمها بواسطة مؤسسات كفوءة، وذات تغطية واسعة تشمل كل الشرائح السكانية . ويلاحظ في هذا الخصوص أهمية حماية الإنفاق على التعليم والصحة، خصوصاً أوجه الإنفاق في النشاطات التي تنطوي على تأثيرات خارجية، والاستثمارات في البنى الأساسية في الريف وفي مشروعات

الصرف الصحي في الحضر وفي مشروعات تقديم الائتمان للفقراء . كذلك الحال فإنه يجب التأكد من عدم الإضرار بمصالح الفقراء في ما يتعلق بإلغاء الدعم على السلع والخدمات، خصوصاً تلك التي يستفيد منها الفقراء .

ثالـــثاً: تأسيس وتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي، وتمكينها من تقديم خدمات التأمين للفقراء بكفاءة واقتدار .

رابعـــاً: تأسيس آليات للتدخل بهدف الحفاظ على النسيج الاجتماعي وبناء رأس المال المجتمعي .

خامساً: تأسيس آليات لتوفير المعلومات المطلوبة لمتابعة تنفيذ السياسات ومراقبة وقعها على الفقراء .

ويلاحظ على هذه الموجهات، إرتكازها على قناة الإنفاق الحكومي واعتمادها بشكل مباشر أو غير مباشر على مؤسسات الضمان الاجتماعي[4]. وتوضح الشواهد التطبيقية هشاشة وضعف شبكات الضمان الاجتماعي في الدول النامية، وذلك لمحدودية تغطيتها وارتفاع تسرب منافعها، وعدم كفاية ما تقدمه من عون ومساعدة، وعدم دراية الفقراء بوجودها، وانعدام حيلتهم للحصول على استحقاقاتهم منها عندما يعلمون بوجودها . كذلك الحال فإن الشواهد توضح صعوبة القيام بتأسيس شبكات الضمان الاجتماعي في خضم الأزمات، إقتصادية كانت أو طبيعية، ذلك أن الحكومات عادة ما تكون غير مستعدة لمثل هذه الأزمات، ومن ثم فإنها عادة ما تفاجأ بها، هذا بالإضافة إلى نقص المعلومات وعدم توفر الموارد المالية والكوادر البشرية، الأمر الذي يعني أن تأسيس البنى التحتية لشبكات الضمان الاجتماعي يتطلب وقتاً وتخطيطاً .

وفي غياب شبكات فعالة للضمان الاجتماعي، فإن الفقراء يتعرضون، أكثر من غيرهم، للمعاناة من الأزمات. ومن ثم فإن تأسيس شبكات للضمان الاجتماعي بطريقة منهجية وكجزء من خطة تنموية بعيدة المدى، يمثل السبيل الأنجع لحماية الفقراء عند حدوث الأزمات. وقد أوضحت التجارب أنه يتوجب إعادة النظر في التفرقة بين "برامج الإغاثة" و "برامج التنمية" في ما يتعلق بالفقراء وبتأسيس شبكات الضمان الاجتماعي. ففي الأحوال العادية، توفر شبكات الضمان الاجتماعي آلية لتأمين الفقراء ضد انهيار دخولهم، وتشجيعهم للقيام بمبادرات تتسم بالمخاطر المرتفعة والعوائد المرتفعة أيضاً، مما يرفع من إنتاجيتهم ويحفز النمو على المستوى التجميعي. وعليه فإن توفر شبكات الضمان الاجتماعي من شأنها ضمان استمرار عملية التنمية وعدم توقفها عندما تقع الأزمات، وذلك لأنها تؤمن استمرارية الاستثمار بواسطة الأفراد في التعليم والصحة والتغذية (وهي مكونات أساسية للرفاه وللتنمية)، وتحول دون لجوء الفقراء للتخلص من أصولهم العينية، على قلتها، لتمويل الاستهلاك الجاري في زمن الأزمات. ومن هذا المنطلق، فإنه يمكن النظر إلى شبكات الضمان الاجتماعي على أنها استثمار تنموي طويل المدى، وليس على أنها عبء على الميزانية الجارية للدولة .

[4] أنظر على سبيل المثال رافاليون (2002) .

كذلك الحال فإن موجهات صياغة السياسات التجميعية بهدف الإقلال من الفقر تنطوي على فكرة تصميم برامج للأشغال العامة تمولها الدولة. وقد أفضت التجارب إلى عدد من المبادئ التي يمكن مراعاتها في تصميم هذه البرامج. وتشتمل المبادئ على أن يكون العمل في مثل هذه المشاريع متوفراً بطريقة مستمرة، على أن تتوسع فرص العمل خلال فترات الأزمات بطريقة تلقائية ، وأن يتم اختيار مشاريع البنى الأساسية بواسطة المجتمعات المحلية، وأن تقوم الحكومة بمقابلة تكاليف الأجور لكل المشاريع، وأن تقوم بمقابلة التكاليف الأخرى في بعض المناطق الفقيرة، وأن يتم تحديد الأجر في المشروعات المنفذة، بحيث تشجع أولئك المحتاجين لعمل للتقدم للوظائف ولتشغيل أكبر عدد من المحتاجين، وتشجيع الآخرين للبحث عن وظائف في قطاعات أخرى ذات أجور مرتفعة نسبياً . ويمكن تحديد الأجر الحقيقي في مشروعات البنى الأساسية كنسبة لا تزيد عن 90 ٪ من الأجر الحقيقي الذي كان سائداً للعمال الزراعيين غير المنظمين قبل اندلاع الأزمة. وإذا ما ترتب على الأزمة الاقتصادية انخفاض في الأجر الحقيقي للعمال الزراعيين، فإنه لا ينبغي خفض الأجر الحقيقي للمشروع بنفس النسبة، حتى يتسنى المحافظة على رفاه الفقراء دون تذبذب ملحوظ، وأن يراعى عند مستوى الأجر الحقيقي الذي يحدد للمشاريع العامة أن يكون الهدف منه تمكين كل الراغبين في العمل في الحصول على وظائف، وإذا لم يتمكن المشروع من توفير فرص العمل لهؤلاء فإن ذلك يعنى فشله في توفير شبكة للضمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن موجهات صياغة السياسات التجميعية تنطوي على صياغة برامج للتحويلات النقدية والعينية كلما كان ذلك مطلوباً . وتهدف هذه البرامج إلى تغطية أولئك غير القادرين على العمل ضد المخاطر طويلة المدى المرتبطة بفقدان مصادر الدخول، وذلك من خلال التحويلات النقدية والعينية التي تستهدفهم. ويمكن التحكم في هذه البرامج من حيث بدايتها ونهايتها وتوسعها حسب متطلبات الحال. وتشتمل هذه البرامج على نظام المنح الدراسية للأسر لإرسال أطفالهم للمدارس، وعلى أنظمة التموين بتوفير الغذاء الأساسي للأسر الفقيرة. كذلك تشتمل مثل هذه البرامج على آليات لتوفير الائتمان للأسر الفقيرة في ساعات الشدة، حتى تمكنهم من الاحتفاظ بأصولهم العينية أو استرداد هذه الأصول إذا ما تخلصوا منها بغية تمويل الاستهلاك، بعد انقضاء الأزمات. وينبغي أخذ الحذر في تصميم مثل هذه البرامج، ففي كثير من الأحيان يكون المطلوب من توفير الائتمان هو منح وليس قروض، ومن ثم ينبغي تنبه الجهاز الإداري لهذه الأنظمة إلى احتياجات الفقراء الفعلية.

كفاءة الشبكات العربية للضمان الاجتماعي: أمثلة قطرية

لاحظ القدسي (45:2002)أنه يمكن النظر إلى كفاءة شبكات الضمان الاجتماعي من جهة طاقتها الاستيعابية للموارد التي تمكنها من القيام بمهامها، أو من جهة استخدامها للموارد المتاحة بمعنى تقليل تكاليفها الإدارية، كما يمكن النظر إليها من جهة مقدرتها على توجيه الموارد المخصصة للضمان الاجتماعي للشرائح المجتمعية التي تستحقها، أي من

حيث الكفاءة التوزيعية. هذا وقد تطورت منهجيات تطبيقية لدراسة مختلف جوانب الكفاءة، إلا أن أكثرها نجاعة كانت تلك التي استهدفت دراسة الكفاءة التوزيعية.

لعله ليس بمستغرب إعتماد دراسات الكفاءة التوزيعية على المعلومات المتوفرة من مسوحات ميزانية الأسر وعلى التفاصيل المشتملة عليها هذه المعلومات، خصوصاً ما يتعلق منها بمصادر الدخل. وقد قام القدسي (2002:47-52) بتقدير نموذج إحتمال لكل من الأردن (عام 1987) واليمن (1999) كان فيه المتغير التابع متغير دمية يأخذ القيمة واحد إذا كانت الأسرة تحصل على معونات اجتماعية، ويأخذ القيمة صفر إذا لم تحصل الأسرة على معونات. وقد اشتملت المتغيرات المفسرة على عدد من مؤشرات الحالة الاجتماعية للأسرة (كموقع الأسرة في سلم الدخل، والخصائص الديموغرافية، وعمر رب الأسرة وحالته الاجتماعية، ونوع رب الأسرة، ودرجة التحصيل العلمي، وحالة الالتحاق بقوة العمل). وقد استخدم معامل تقدير متغير موقع الأسرة في سلم الدخل (وذلك حسب العشيرات التسع الأولى) للاستدلال على كفاءة الشبكات الاجتماعية.

أوضحت النتائج في حالة الأردن " أن قيمة معامل عشير الدخل الأفقر موجبة وأكبر من قيم مثيلاتها من عشير الدخل للأسر الأيسر حالاً. ومؤدى ذلك أن هناك علاقة تنازلية بين مستوى دخل الأسرة وبين درجة التكافل والإعانات التي تحصل عليها" (القدسي (2002:49)). كذلك الحال بالنسبة لحالة اليمن، حيث وجد أن إشارات المتغيرات الخاصة بمستوى المعيشة (معبراً عنها بحالة فقر الأسرة وبعشيرات الدخل) تؤكد أن المساعدات توجه إلى الأسر الفقيرة. واستنادا على هذه النتائج يخلص القدسي (2002:50) إلى "أنه يمكن القول بأن شبكات التكافل تبدو قادرة على تحديد المجتمع الذي يحتاج إلى مساعدتها، بدليل أن الفئات الدخلية الدنيا في المجتمع تحصل على قدر أكبر من المساعدات من الفئات الأقل فالأقل حاجة إلى المساعدة"[5].

من جانب آخر، قامت فان دي وال (2002) بدراسة وتقييم شبكة الضمان الاجتماعي اليمنية، التي إتضح أنها شبكة متكاملة، هدفت إلى: العناية بالعجزة الذين لا يستطيعون القيام بأعمال في سوق العمل ولا يتمكنون من مقابلة إحتياجاتهم (ويعنى بهم صندوق الرفاه الاجتماعي الذي تأسس عام 1996)، وتوفير فرص عمل للقادرين عليه، والراغبين فيه (ويعنى بهم برنامج الأشغال العامة الذي تأسس عام 1996)، وتوفير فرص التنمية طويلة المدى للمجتمعات الفقيرة وللنساء والبنات والشرائح السكانية الضعيفة (ويعنى بهم الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي تأسس عام 1997). إضافة إلى هذه المؤسسات فإن شبكة الضمان الاجتماعي اليمنية تشتمل على صندوق ترويج الإنتاج الزراعي والصيد (الذي تأسس عام 1995) وبرنامج الإقلال من الفقر (الذي بدأ تنفيذه عام 1998)، وبرنامج مشاريع المحافظات الجنوبية (الذي بدأ عام 1993). وقد اشتملت البرامج الرسمية القديمة على دعم أسعار المحروقات –

[5] للتفاصيل أنظر القدسي (2002 : 48-51 ؛ جداول 10، 11 و12).

خصوصاً الديزل – وصندوق قدامى المحاربين، وصندوق الهيئات القبلية، ونشاطات برنامج الغذاء العالمي، ونظام المعاشات. بالإضافة إلى شبكة الضمان الاجتماعي الرسمية، ومثله في ذلك مثل كل المجتمعات العربية التقليدية، هناك شبكة أهلية للضمان الاجتماعي، تتمثل آلياتها في: التحويلات النقدية والعينية من الأقارب العاملين في الخارج والداخل، وصناديق الزكاة والصدقات، والمؤسسات المجتمعية التقليدية، والمنظمات غير الحكومية.

لأغراض تقييم الكفاءة التوزيعية لشبكة الضمان (بمعنى التعرف على حصول الفقراء على التحويلات التي تنطوي على عمل الشبكة) فإن المنهجية التي استخدمتها فان دي وال تتطلب التعرف على مستوى الرفاه المرجعي للفقراء في حالة عدم توفر مثل هذه التحويلات . ولأغراض إجراء مثل هذا التمرين فإنه ينبغي الاتفاق على مؤشر لمستوى الرفاه والذي عادة ما يكون متوسط الدخل أو الإنفاق الاستهلاكي .

إن أحد الخيارات المتاحة للنظر إلى مستوى الرفاه المرجعي، هو الخيار الذي درجت على استخدامه دراسات وقع الإنفاق العام ، وهو النظر إلى متوسط الإنفاق بعد استبعاد كل التحويلات التي حصلت عليها الأسرة ، وترتيب الأسر في عشيرات من التوزيع على أساس متوسط الإنفاق الصافي . ويفترض هذا الخيار أنه لا توجد لدى الأسر إستراتيجيات أخرى للتعامل مع الحالات التي لا تتوفر فيها تحويلات من شبكات الضمان الاجتماعي ، وهو افتراض غير واقعي، إذ أنه يفترض أن الميل الحدي للإنفاق من التحويلات يساوي صفراً .

على النقيض من ذلك، فإنه يمكن قياس مستوى الرفاه المرجعي على أساس متوسط الإنفاق، بما في ذلك إجمالي التحويلات التي تحصل عليها الأسر، وترتيب الأسر في عشيرات من التوزيع على أساس إجمالي متوسط الإنفاق . ويعتبر هذا الافتراض غير واقعي أيضاً، حيث أنه يفترض أن الميل الحدي للإنفاق من التحويلات يساوي واحد .

من الناحية المثالية ، يتطلب تقييم مستوى الرفاه إستبعاد ما حصلت عليه الأسرة من دخل نتيجة لاتباعها استراتيجيات بديلة عندما لا تكون التحويلات متاحة. وقد أوضحت دراسات تطبيقية ، في عدد محدود من الدول ، أن الميل الحدي للاستهلاك من دخل التحويلات يبلغ حوالي 0.5 ، الأمر الذي يعني أنه يمكن استخدام متوسط الإنفاق للأسرة زائداً نصف التحويلات كمؤشر لمستوى الرفاه، وترتيب الأسر في عشيرات من التوزيع على هذا الأساس .

وقد أوضحت النتائج أن تقييم الكفاءة التوزيعية لشبكة الضمان الاجتماعي يتسم بالحساسية تجاه استخدام هذه الافتراضات، وذلك حسبما يوضح الجدول التالي الذي يلخص النتائج على مستوى القطر . ويلاحظ في هذا الصدد، أن متوسط التحويلات للفرد في السنة قد بلغ 3770 ريال يمني على مستوى القطر و3359 ريال يمني في القطاع الريفي و5139 ريال في القطاع الحضري.

جدول رقم (1) : المتوسط الصافي السنوي للتحويلات للفرد اليمني حسب الميل الحدي للاستهلاك من التحويلات (ريال يمني)

الشريحة السكانية	مؤشر صافي الإنفاق للفرد (ميل حدي يساوي صفر)	مؤشر إجمالي الإنفاق للفرد (ميل حدي يساوي واحد)	مؤشر الإنفاق للفرد بالإضافة لنصف التحويلات (ميل حدي يساوي 0.5)
العشير الأفقر	17347	1233	9707
العشير الثاني	3552	1696	2618
العشير الثالث	2671	1818	3088
العشير الرابع	2528	2327	2826
العشير الخامس	2346	2252	2293
العشير السادس	1352	3350	2620
العشير السابع	2106	3443	3248
العشير الثامن	1780	5090	2914
العشير التاسع	2146	5288	3419
العشير الأغنى	1851	11217	4933

المصدر : فان دي وال (2002: 23 جدول رقم 2) .

تمثل الأرقام في الجدول أعلاه متوسط التحويلات التي حصل عليها الفرد من مصادر الزكاة ، والتحويلات العينية والنقدية من الخارج والداخل ، والتحويلات من المؤسسات الحكومية الأخرى ، ودخل المعاشات والتقاعد وذلك بعد استبعاد المبالغ التي قامت الأسرة بدفعها لأغراض مقابلة واجب الزكاة ، والتبرعات والهدايا للأصدقاء ولأفراد الأسرة والتحويلات للأفراد القصر والذين يعتمدون على الأسرة.

يوضح العمود الأول متوسط صافي الإنفاق للفرد، حيث يتضح أن الفرد في أفقر عشير من التوزيع يحصل على أعلى متوسط لصافي التحويلات (وهو ما يعادل خمسة أضعاف ما يحصل عليه الفرد في العشير التالي) بينما يحصل أفراد العشيرات الأغنى على متوسط لصافي التحويلات يتناقص مع مستوى المعيشة (وذلك على الرغم من عدم انتظام هذا التناقص) . وتلاحظ فان دي وال (2002 :2) في هذا الخصوص، أن هذه النتائج تعني أن صافي التحويلات تستهدف الفقراء بطريقة تبدو جيدة للغاية.

يوضح الجدول التالي النتائج المتعلقة بنسبة التحويلات من إجمالي إنفاق الأسر اليمنية لعام 1998، حيث تم ترتيب الأسر على أساس الإنفاق الصافي.

جدول رقم (2): نسبة التحويلات من إجمالي إنفاق الأسرة

الشريحة السكانية	قطاع الريف	قطاع الحضر	القطر
العشير الأفقر	35.1	56.0	38.1
العشير الثاني	8.3	12.9	9.0
العشير الثالث	5.8	8.8	6.4
العشير الرابع	4.4	7.8	5.1
العشير الخامس	4.0	5.2	4.3
العشير السادس	2.2	4.7	2.8
العشير السابع	3.2	4.6	3.5
العشير الثامن	2.2	4.2	2.7
العشير التاسع	2.0	4.2	2.6
العشير الأغنى	1.6	2.7	2.0
المتوسط العام	7.3	8.7	7.7

المصدر: فان دي وال (25:2002 جدول 4).

ويوضح الجدول أن التحويلات على مستوى القطر تشكل حوالي 8 في المائة من إنفاق الأسر المتوسطة (حوالي 7 في المائة في قطاع الريف وحوالي 9 في المائة في قطاع الحضر). كما يوضح الجدول الوضع التصاعدي للتحويلات، (كما سبق وأن لوحظ) في قطاعي الريف والحضر وعلى مستوى القطر، حيث أن نسبة التحويلات في إجمالي الإنفاق الأسري تنزع نحو الانخفاض مع ارتفاع مستوى المعيشة. ويلاحظ أن مساهمة التحويلات في إنفاق أفقر الأسر تبلغ حوالي 35٪ وحوالي 2٪ لأغنى الأسر وذلك في قطاع الريف، أما في قطاع الحضر فإنها تبلغ 56٪ لأفقر الأسر وحوالي 3٪ لأغنى الأسر.

وتوضح نتائج اليمن أيضاً أن شبكات الضمان الأهلية تساهم بالقدر الأكبر من الموارد المتوفرة لشبكة الضمان في اليمن. فعلى مستوى القطر يوضح الجدول التالي مساهمة مختلف مكونات شبكة الضمان في إجمالي التحويلات وذلك على أساس ترتيب الأسر حسب صافي الإنفاق.

جدول رقم (3): مصادر تمويل شبكة الضمان الاجتماعي في اليمن 1998

الشريحة السكانية	إجمالي التحويلات للفرد (ريال يمني)	الزكاة ٪	التحويلات الداخلية (بما فيها الحكومية) ٪	تحويلات المغتربين ٪	نظام المعاشات ٪
العشير الأفقر	17520	3.0	26.8	63.6	6.6
العشير الثاني	3688	7.9	28.8	52.2	11.1
العشير الثالث	2816	6.5	34.2	48.8	10.5
العشير الرابع	2752	6.8	35.6	47.3	10.3
العشير الخامس	2659	7.6	30.7	48.9	12.9
العشير السادس	1747	12.5	42.2	31.0	14.4
العشير السابع	2532	9.0	34.1	45.2	11.7
العشير الثامن	2207	9.4	35.1	42.4	13.7
العشير التاسع	2745	8.6	33.7	46.7	11.0
العشير الأغنى	3557	7.4	36.9	45.7	9.9
إجمالي	4224	6.0	31.1	53.5	9.5

المصدر : فان دي وال (2002: 26 جدول 5) .

يتضح من الجدول أعلاه، دون الدخول في التفاصيل، أن شبكة الضمان الاجتماعي في اليمن تعتمد اعتماداً كبيراً على المصادر الأهلية (تحويلات الأفراد المغتربين في الخارج لذويهم في الداخل)، حيث تساهم هذه المصادر بحوالي 54٪ من إجمالي التحويلات بينما تساهم المصادر الرسمية بحوالي 41٪ من إجمالي المصادر كحد أقصى (وذلك بافتراض عدم وجود تحويلات بين الأفراد في الداخل) . كما يوضح الجدول ضآلة مساهمة المصدر الديني (الزكاة) في عمل شبكة الضمان الاجتماعي اليمنية.

شبكات الضمان الاجتماعي والفقر

تشتمل شبكات الضمان الاجتماعي في الدول العربية، التي تتوفر لها معلومات في قواعد المعلومات الدولية ذات النوعية الراقية، على برامج لتمويل الأعمال الصغيرة، وبرامج عامة للتشغيل، وبرامج تدريب العمالة، وصناديق التنمية الاجتماعية، وبرامج دعم السلع، وبرامج التحويلات النقدية والعينية، وأنظمة المعاشات. وتشتمل الدول العربية التي تتوفر

فيها هذه البرامج، والتي تغطيها شبكة مراقبة الفقر التابعة للبنك الدولي، على الأردن وتونس والجزائر ومصر والمغرب وموريتانيا واليمن.

توفر شبكة مراقبة الفقر تقديرات للفقر حسب مؤشر عدد الرؤوس ومؤشر فجوة الفقر لنقطتين زمنيتين لعدد من هذه الدول، وذلك باستخدام خطين للفقر أحدهما يساوي 32.74 دولاراً للفرد في الشهر بالمكافئ الشرائي للدولار لعام 1993، وذلك اعتماداً على معلومات توزيع الإنفاق المتوفرة لهذه الدول. ويلخص الجدول رقم (3) معلومات توزيع الإنفاق لعينة الدول التي تتوفر لها تقديرات للفقر، بالإضافة إلى معلومات حول متوسط الإنفاق الحقيقي للفرد ومعدل نموه السنوي .

جدول رقم (4): توزيع الإنفاق الاستهلاكي لعينة من الدول العربية

القطر	أفقر 20٪ من السكان	ثاني أفقر 20٪	ثالث أفقر 20٪	رابع أفقر 20٪	أغنى أفقر 20٪	معامل جيني	متوسط إنفاق الفرد $	المعدل السنوي لنمو الإنفاق (٪)
الأردن:								
1987	7.27	11.24	15.66	22.08	43.75	36.06	268.8	-
1997	7.56	11.43	15.47	21.11	44.43	36.42	183.9	-3.72
تونس:								
1985	5.54	9.63	14.24	21.02	49.57	43.43	189.6	-
1990	5.86	10.41	15.27	22.13	46.33	40.24	204.0	3.86
الجزائر:								
1988	6.54	10.79	14.82	20.67	47.18	40.14	168.8	-
1995	6.97	11.55	16.23	22.63	42.62	35.33	157.9	-0.95
مصر:								
1991	8.71	12.49	16.27	21.44	41.09	32.00	88.6	-
1995	-	-	-	-	-	34.50	76.7	-3.54
المغرب:								
1985	6.58	11.07	15.31	20.89	46.15	39.19	153.8	-
1991	6.57	10.44	14.97	21.71	46.30	39.20	211.7	5.47
موريتانيا:								
1989	3.53	10.69	16.21	23.25	46.32	42.53	48.1	-
1995	6.19	10.78	15.49	21.95	45.59	38.94	59.5	3.61

المصدر: احتسبت من شبكة مراقبة الفقر من موقع البنك الدولي باستثناء معامل جيني لمصر لعام 1995 الذي أخذ من الليثي وآخرون (2003: 26 جدول 3) .

يلاحظ من الجدول أن كلاً من الأردن والجزائر ومصر قد سجلت معدلات سالبة لنمو الإنفاق الحقيقي للفرد (بمعدلات مرتفعة لكل من الأردن ومصر ومعدل متدنٍ للجزائر)، بينما سجلت بقية أقطار العينة معدلات موجبة، ومرتفعة، لنمو الإنفاق الحقيقي للفرد. كما يشير الجدول إلى أن كلاً من الأردن والمغرب قد شهد تدهوراً في حالة توزيع الإنفاق كما يعكسه ارتفاع معامل جيني، وإن كانت الزيادة في المعامل طفيفة في الحالتين، بينما شهدت بقية الأقطار تحسناً في حالة توزيع الإنفاق كما يعكسه انخفاض معامل جيني، وذلك باستثناء مصر التي لم يتوفر لها معامل جيني لعام 1995 في قاعدة المعلومات المستخدمة. وعلى أساس من الصياغة العامة الواردة في المعادلة رقم (4) فإنه يتوقع أن يكون الفقر قد سجل انخفاضاً مع الزمن في كل من تونس والمغرب وموريتانيا، وذلك نسبة لنمو دخل الفرد ولتحسن التوزيع، بينما يتوقع أن يكون الفقر قد سجل زيادة مع الزمن في مصر وذلك نسبة لتدهور حالة التوزيع ولانخفاض متوسط الإنفاق ، بينما يتوقع إعتماد تطور الفقر مع الزمن في الجزائر على التأثير النسبي لكل من التوزيع والنمو .

يستعرض الجدول رقم (5) تطورات الفقر خلال الفترات الزمنية القطرية المبينة في الجدول السابق، وذلك باستخدام مؤشرات تعداد الرؤوس وفجوة الفقر لخط الفقر الدولي 65.48 دولاراً للفرد في الشهر، حيث احتفظ بخط الفقر ثابتاً مع الزمن (كما احتفظ به ثابتاً مع متوسط الإنفاق للفرد)[6].

جدول رقم (5): تطور الفقر مع الزمن في عينة من الدول العربية (نسب مئوية)
(خط الفقر 65.48 دولار للفرد في الشهر)

القطر	مؤشر عدد الرؤوس	مؤشر فجوة الفقر
الأردن:		
1987	0.40	0.03
1997	7.40	1.39
تونس:		
1985	16.13	4.19
1990	11.55	2.95
الجزائر:		
1988	13.90	3.61
1995	15.09	3.60
مصر:		
1991	42.59	11.35
1995	52.66	13.92
المغرب:		
1985	16.54	4.30
1991	7.53	1.28
موريتانيا:		
1989	78.92	40.70
1995	70.75	31.49

المصدر: شبكة مراقبة الفقر في موقع البنك الدولي.

[6] يلاحظ في هذا الصدد أننا اعتمدنا على نتائج شبكة مراقبة الفقر حتى نتجنب الدخول في جدل حول تقديرات بديلة .

على الرغم من الصعوبات المحيطة بهذه التقديرات الدولية فإن ما يهمنا هو ملاحظة الاتجاهات الزمنية للفقر، حيث يوضح الجدول أعلاه ارتفاع مؤشر إنتشار الفقر في كل من الأردن والجزائر ومصر وانخفاضه في كل من تونس والمغرب وموريتانيا. كذلك الحال في ما يتعلق بحدة الفقر لكل الدول باستثناء الجزائر التي ظلت فيها حدة الفقر على حالها تقريباً. وتعني هذه الاتجاهات أن شبكات الضمان الاجتماعي في الدول العربية التي ارتفعت فيها مؤشرات الفقر ربما تم تحييدها في إطار مختلف السياسات الاقتصادية التي تم تطبيقها. فربما تم تحييد شبكات الضمان الاجتماعي نتيجة لانهيار عملية النمو في كل من الأردن ومصر وإلى حد ما في الجزائر التي شهدت تحسناً في حالة توزيع الإنفاق. أما الدول التي شهدت إنخفاضا في الفقر، فقد سجلت أيضاً معدلات مرتفعة للنمو الإقتصادي وتحسناً في حالة توزيع الإنفاق، باستثناء المغرب التي ظلت فيها درجة عدم المساواة في توزيع الإنفاق ثابتة.

ملاحظات ختامية

إقترحت هذه الورقة إطاراً تحليلياً لتقييم سياسات وإستراتيجيات الإقلال من الفقر يقول بالنظر إلى التطور في مؤشرات الفقر مع الزمن. وقد طبقت المنهجية المقترحة على عينة من الدول العربية توفرت لها المعلومات المطلوبة، حيث لوحظ أن الدول العربية تحت الدراسة قد اتبعت مقاربة توسيع شبكات الضمان الاجتماعي كإستراتيجية للإقلال من الفقر، وذلك في إطار برامج الإصلاح الإقتصادي التي تبنتها منذ مطلع ثمانينات القرن الماضي. أوضحت الورقة أن النتائج الدولية حول تطور الفقر مع الزمن (رغم التحفظات حول طرق التوصل إلى هذه النتائج) قد أشارت إلى ازدياد تفشي وعمق الفقر في ثلاثة من ستة أقطار (تمثل حوالي 70.2٪ من إجمالي سكان العينة) ، هي الأردن والجزائر ومصر. وقد بينت الورقة أن هذه الاتجاهات الزمنية لزيادة الفقر يمكن فهمها على أساس أن عمل شبكات الضمان الاجتماعي قد تم تحييده نتيجة لانهيار النمو الإقتصادي في الدول الثلاث.

كما يوضح الإطار التحليلي فإن الإقلال من الفقر يتطلب تحقيق نمو اقتصادي قابل للاستمرار وإتباع سياسات توزيعية تقلل من درجة عدم المساواة في توزيع الإنفاق [7]. ويعد كل من النمو الإقتصادي وتوزيع الإنفاق من المظاهر الهيكلية للمجتمعات التي يتوقع استجابتها لتدخلات تُعنى بالمدى القصير، مثل تلك التي ينطوي عليها تصميم شبكات الضمان الاجتماعي. ولعل في مثل هذه الملاحظة ما حدى بالعيسوي (1998:17-18) إلى القول بأن "محاولة علاج الفقر انطلاقا من مدخل شبكات الأمان أو الحماية الاجتماعية وحدها هي محاولة محكوم عليها بالفشل. ولا يعني ذلك أن هذه الشبكات ليست مطلوبة في أي علاج شامل لظاهرة الفقر، بل هي مطلوبة كإجراء تكميلي لإجراءات أكثر جذرية تتعامل مع الأسباب الجوهرية للفقر". في ظل مثل هذا الفهم للطبيعة الهيكلية للفقر، فقد اقترح أن تشتمل إستراتيجيات الإقلال

[7] يعتبر الاستثمار في راس المال البشري من أهم السياسات التوزيعية التي تؤثر على الفقر في المدى الزمني الطويل . كذلك الحال فقد أعيد الاعتبار ، في الجدل الدائر حديثاً ، لسياسات توزيعية تعنى بإعادة توزيع الأصول الإنتاجية كالأراضي الزراعية .

من الفقر على سياسات تُعنى: بحفز النمو الإقتصادي المنحاز للفقراء؛ وبتمكين الفقراء من الحصول على أصول إنتاجية؛ وبتنمية القدرات البشرية؛ وبتحقيق الاستقرار الإقتصادي والوقاية من التضخم؛ وبتوسيع فرص المشاركة الشعبية في صناعة القرارات الوطنية؛ وبغوث الفقراء والحماية الاجتماعية (أنظر، على سبيل المثال، العيسوي (2001:18-33)). ويتوافق مثل هذا الفهم مع عملية مراجعة القناعات التي كانت سائدة منذ بداية الثمانينات حول كيفية إحداث التنمية، وهي المراجعات التي أفضت إلى صياغة الأهداف الإنمائية للتنمية وصياغة مقاربة الإطار الشامل للتنمية التي جاء بها رئيس البنك الدولي.[8]

المراجع العربية

الأمم المتحدة، (2002) تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية: تقرير الأمين العام؛ تقرير رقم A/57/270؛ www.un.org.

رافاليون، م.، (2002) "شبكة أمان آلية"؛ مجلة التمويل والتنمية، مجلد 39، رقم 2.

العيسوي، أ.، (1998) " الفقر والفقراء في مصر: الوقائع والتشخيص والعلاج"؛ مجلة البحوث الاقتصادية العربية، عدد رقم 13.

القدسي، س.، (2002) "منظومة التكافل الاجتماعي ومثلث النمو والفقر والتوزيع"؛ مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية؛ المجلد 4، العدد 2.

المراجع الأجنبية

EL-Laithy, H., Lockshin, M., and A. Banerji, 2003, " Poverty and Economic Growth in Egypt: 1995-200 "; Policy Research Working Paper no. 3068, www.worldbank.org.

Van de Walle, D., 2002, "Poverty and Transfers in Yemen"; MENA Working Papers Series, No. 30; www.worldbank.org.

[8] لمقاربة الإطار الشامل للتنمية انظر البدوي (2003).