

ظاهرة انتشار الفقر في البلدان النامية وسياسات الحد منها

ملخص

إن ظاهرة الفقر السائدة في البلدان النامية ما فتأت تزداد حدة وتأخذ طابعا مأسويا يوما بعد يوم. فهي ظاهرة اقتصادية اجتماعية معقدة تتشابه فيها الكثير من العوامل. وعليه فإن تحليل الفقر يتطلب التطرق إلى مفهومه، أسبابه، قياسه، مؤشرا ته وتحديد بالتالي خط الفقر. كما أنه لا يمكن دراسة ظاهرة الفقر دون التطرق إلى مسألة الفقر الريفي في البلدان المتخلفة. وبتحديد هذه العناصر المتعلقة باقتصاد الفقر يتسنى التعرف على سياسات الحد من الفقر واستراتيجيات التصدي له.

أ/ سخنون محمد
كلية العلوم الاقتصادية
وعلوم التسيير
جامعة منتوري
قسنطينة، الجزائر

ظلت

قضية " الفقر " و " القضاء على الفقر " على قائمة جدول أعمال المحافل الدولية عقودا طويلة منذ الخمسينيات تارة في بؤرة الاهتمام وتارة أخرى خارجها، رهنا بتغيير الأجواء العالمية الاجتماعية والاقتصادية، وبعد أن تراجعت قضية الفقر عن مقدمة الاهتمام العام في أواخر السبعينيات والثمانينيات عادت للظهور بقوة في مطلع التسعينيات بعد صدور تقرير البنك الدولي عن الفقر في هذه الفترة، وتصدرت العناوين الرئيسية للأخبار نتيجة لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن في آذار/مارس 1995، وكان من الموضوعات الرئيسية التي بحثها هذا المؤتمر مشكلة الفقر في العالم والقضاء عليها وتشجيع العمالة المنتجة والتكامل الاجتماعي، وكذلك المؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية الذي عقد في القاهرة في سبتمبر 1994 فقد أكد على أهمية التخطيط، والسكان

Résumé

Le phénomène de la pauvreté qui sévit dans les pays en voie de développement et qui prend de l'ampleur jour après jour est un phénomène socio-économique compliqué ou plusieurs facteurs entrent en considération.

Sur ce, l'analyse de la pauvreté nécessite la définition de ce concept, la détermination de ses causes et de ses indices, comment la mesurer et par conséquent déterminer la ligne de pauvreté. D'autre part, il faut signaler que l'analyse de la pauvreté exige nécessairement l'analyse de la pauvreté rurale dans les pays sous-développés.

Tout ceci nous emmène à élaborer les politiques et les stratégies adéquates pour faire face à ce phénomène.

وبرامج تنفيذ السياسات الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية المنصفة، كما اعترفت الجمعية العامة في دورتها 49 بأن الفقر يمثل مشكلة بالغة الإلحاح وأكدت ذلك من جديد في قرارها في ديسمبر 1994 بشأن حقوق الإنسان والفقر البالغ أن: "الفقر البالغ والحرمان الاجتماعي يشكلان انتهاكا خطيرا لكرامة الإنسان ومن ثم يتطلبان اتخاذ تدابير عاجلة على الصعيدين الوطني والدولي لوضع حد لهما". والواقع أن الأمم المتحدة أعلنت عام 1996 السنة الدولية للقضاء على الفقر ويمتد إلى 2006.

ويستهل البنك الدولي أحد مطبوعاته الحديثة بالعبارة:

"من غير المسموح به إطلاقا والعالم يقترب من القرن الحادي والعشرين استمرار وجود الملايين الذين لا يتوافر لهم المستوى الأدنى المقبول من التعليم والصحة والتغذية، ولذلك ينبغي أن تكون الأولوية العليا في البلدان النامية استثمار الموارد البشرية حتى لا تصبح أوجه القصور في رأس المال البشري عائقا للتنمية أو عاملا يؤدي إلى إبقاء الناس في حالة فقر مطلق" (1). وعلى هذا الأساس نتعرض إلى مسألة الفقر في البلدان النامية من خلال محاور ثلاثة هي:

I - مفهوم الفقر أسبابه، مستوى قياسه ومؤشراته:

1. مفهوم الفقر:

الفقر ظاهرة معقدة ذات أبعاد متعددة، اقتصادية واجتماعية، وسياسية وبيئية، وهو حالة من الحرمان تتجلى في انخفاض استهلاك الغذاء وتدني الأوضاع الصحية والمستوى التعليمي وقلة فرص الحصول عليه وتدني أحوال الإسكان وانعدام الأصول الرأسمالية والمدخرات وهذه العوامل جميعها تجعل الفرد أو الأسرة أشد تأثر بالتحديات والصدمات الخارجية وأكثر تعرضا لها (2). كما يمكننا إعطاء تعريف عام متفق عليه للفقر: "هو عجز الفرد والأسرة عن توفير الموارد الكافية لتلبية الاحتياجات الأساسية أو وجود الفقر باعتباره انخفاض الدخل أو النفقات إلى المستوى الذي لا يفي بالحاجات الأساسية للبقاء على قيد الحياة" (3).

2. أسباب الفقر:

الفقر ظاهرة معقدة ذات عوامل متعددة اقتصادية واجتماعية وسياسية وتاريخية وبيئية، ومن أهم تلك العوامل:

- سوء توزيع الدخل والثروات: زيادة الفقراء فقرا وزيادة الأغنياء غنى وكذلك التوزيع بين المدن والأرياف وبين قطاع على حساب القطاع الآخر.
- سوء إدارة الموارد: استغلال الموارد المتاحة في قطاعات ومجالات ليس لها مردودية، أو ناتجة عن سوء التسيير وتركيز الموارد في مجال آخر.

- **التدهور البيئي والضغط السكاني:** زيادة السكان تؤدي إلى انخفاض مختلف الظروف المعيشية وبالأخص الغذاء والسكن يؤدي إلى تدهور البيئة، ويؤدي إلى انتشار الأمراض.
- **الكوارث الطبيعية:** الخسارة المادية والبشرية والمعنوية.
- **تهميش دور فئات معينة في المجتمع:** كالمراة التي تشكل نسبة كبيرة من السكان، وسكان الريف.
- **السياسات الاقتصادية المتبعة:** خاصة المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي.
- **النزاعات الداخلية والخارجية (الحروب).**

3. مستوى قياس الفقر:

- تتم عملية قياس وتحليل الفقر على مستويات متعددة: دولية، وطنية، مناطق جغرافية، فئات سكانية، وأسر منفردة.
- أ- على المستوى الدولي: يتم قياس الفقر وتحليله على مستوى دول إقليم واحد كإقليم الدول العربية أو إقليم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 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 العالمي والصندوق الدولي.
- ب- على المستوى الوطني: أي على مستوى الدولة الواحدة وهو الذي يحظى عادة بأكبر درجة الاهتمام لأهميته في مجال وضع وتنفيذ السياسات والبرامج وسواء من قبل أجهزة الدول المعنية أو من قبل المنظمات الدولية، وفي مقدمتها البنك الدولي.
- ج- على مستوى المناطق الجغرافية والفئات السكانية: تظهر أهمية هذه الناحية في دراسة ملامح الفقر وفي متابعة التفاوت ما بين تلك المناطق والفئات ويستفاد من ذلك في مجالات التخطيط الإقليمي والسياسات الرامية إلى تحقيق درجة أعلى من العدالة الاجتماعية.
- د- على مستوى الأسرة الواحدة : وهو الذي حظي باهتمام كبير في السابق وخاصة ضمن العاملين في المجالين الاجتماعي والسياسي ويستفاد من هذا القياس التحليلي لأغراض وضع سياسات وبرامج الإعانات الاجتماعية والضرائب، وسياسات البرامج الأخرى التي تطبق على مستوى الأسرة الواحدة (4).

التعرف على خط الفقر: وهو الحد الفاصل الذي يعتبر الإنسان فقيرا إذا هبط عنه، ولا ينبغي أن يتغيب عن الأذهان أن أي تعريف لخط الفقر هو في نهاية المطاف تعريفا ذاتيا يعتمد على مجموعة من "الافتراضات المسبقة" لشكل المستوى المعيشي المقبول، وتستخدم خطوط متنوعة للفقر، ويستند تعريف الفقر الشديد أو الفقر المدقع إلى توافر الحد الأدنى للاستهلاك أو لإنفاق الكفيل بتلبية الحاجات الغذائية اللازمة للحياة الصحية، أما تعريف الفقر المطلق فيستند إلى مستوى الاستهلاك أو الإنفاق اللازم لتوفير نظام غذائي ملائم، بالإضافة إلى الحاجات الأساسية للحياة، وهناك خط

آخر للفقر هو خط الفقر النسبي، وهو معيار يحدد عادة بجزء من متوسط الدخل القومي، وهو يستخدم أساسا في قياس درجة التفاوت، وعادة فيما يتعلق بالبلدان الأكثر تقدما (5).

النسبة المئوية للفقر في مناطق مختارة من العالم (1980-1990)

النسبة المئوية للفقر	المنطقة
27	غربي آسيا
25	البلدان العربية (فيما عدا جيبوتي والسودان والصومال)
54	إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
43	جنوب آسيا
09	شرق آسيا
35	جنوب شرق آسيا
40	أمريكا اللاتينية ومنطقة بحر الكاريبي
64	أقل البلدان نموا
31	البلدان النامية

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الفقر في غرب آسيا. منظور اجتماعي سلسلة دراسات مكافحة الفقر (1) الأمم المتحدة 1997 ص 18.

4. مؤشرات الفقر:

أ- نسبة الفقر: Headcount Index ويقاس هذا المؤشر الأهمية النسبية للقراء في المجتمع وهو يقاس إما على مستوى الأفراد أو على مستوى الأسر كالتالي:

نسبة السكان الفقراء = عدد الأفراد تحت خط الفقر / مجموع عدد السكان $\times 100$.

نسبة الأسر الفقيرة = عدد الأسر تحت خط الفقر / 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 المبالغ المطلوب لرفع مستويات استهلاك الفقراء كافة إلى مستوى خط الفقر، ولكن يفضل حسابه كنسبة مئوية. لو افترضنا أن عدد الفقراء هو 9، وأن مستويات استهلاكهم هي y_1, y_2, \dots, y_9 ، فإنه يمكن حساب فجوة الفقر حسب المعادلة التالية:

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

حيث أن: Z تمثل خط الفقر، وN عدد السكان الإجمالي.

ج- شدة الفقر: Severity Of Poverty يعكس إضافة إلى فجوة الفقر مدى التفاوت الموجود بين الفقراء، ويتم حسابه باعتباره يساوي الوسط الحسابي لمجموع مربعات فجوات الفقر النسبية للفقراء كافة حسب المعادلة التالية (6):

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

II -الفقر الريفي في البلدان النامية:

يعتبر الجزء الأكبر من سكان العالم فقيرا، والإطلاع والتعرف على اقتصاد الفقر يسمح بكشف عدد كبير من المشاكل الاقتصادية الهامة والحقيقية. كما أن الغالبية العظمى من سكان العالم تعيش من الزراعة، إذن فالتعرف على الاقتصاد الزراعي يسمح كذلك بحصر بصفة أشمل وأدق المسائل المتعلقة باقتصاد الفقر. إن النتائج التي أبرزتها الدراسات والبحوث في العشرية الأخيرة والمتعلقة بالاقتصاد الزراعي تحمل في طياتها العديد من التناقضات في نظر المختصين في الموضوع (7). حقيقة تعتبر الزراعة في كثير من البلدان الفقيرة القطاع الذي يستطيع أن ينتج الغذاء الكافي لتلبية حاجات السكان المتزايدة ورفع مستوى الدخل والرفاهية للجماعات الفقيرة بصفة محسوسة. والغالبية الساحقة من الأشخاص الأكثر فقرا في العالم يعيشون في المناطق الريفية.

وأن معظم الفقر الريفي يعد انعكاسا مباشرا لنصيب الفرد المنخفض من الإنتاج والدخول المنخفضة لعدد كبير من الأشخاص الذين يعتمدون على الزراعة. وقد حددت ورقة السياسة العامة لصندوق النقد الدولي في السبعينات، الفقراء الريفيين بأنهم الأشخاص الذين يقل دخلهم السنوي عن مستويات معينة مطلقة أو نسبية، تتباين تبعا للظروف الخاصة بكل بلد. ويوجد الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر مطلق إلى حد كبير في البلدان ذات الدخل المنخفض حيث يعيشون على هامش الوجود الإنساني بغير طعام وماوى وتعليم ورعاية صحية كافية.

وتم تحديد الفقر النسبي بأنه يشمل الأشخاص الذين يكسبون أقل من ثلث متوسط نصيب الفرد من الدخل في بلد ما (8). ويوجد، على حد كبير، في البلاد النامية ذات الدخل المتوسط حيث يجري توزيع الدخل على نحو غير عادل، وحيث يوجد فيها عدد كبير من سكان الريف الذين لا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية اليومية- حتى ولو كانت دخولهم فوق المستويات الفعلية للفقراء في البلاد المنخفضة الدخل- والواقع أن التقديرات تشير إلى أن أكثر من 680 مليونا من الفقراء الريفيين قد حصلوا على القليل من فوائد النمو الاقتصادي خلال العقود الماضية، أو لم يحصلوا على أي فائدة على الإطلاق.

ويعيش ثلثا هؤلاء الأشخاص في جنوبي آسيا و يعتبرون "الأشخاص المنسيين" في عملية التنمية.

إن غالبية الفقراء الريفيين من المنتجين الزراعيين الذين توجد في حوزتهم حيازات صغيرة ولا يتسنى لمعظمهم الحصول على الخدمات الحكومية مثل المساعدات الفنية أو موارد الائتمان أو يحصلون على القليل منها. ومن ثم، فقد تزايد الإدراك بأن مجموعة صغار المزارعين هذه تشكل قاعدة الموارد بالنسبة للبرامج الزراعية الكبرى، ولذا فإن

زيادة إنتاجية صغار المزارعين يمكن أن تؤدي إلى ازدهار هام لنمو الاقتصاد الوطني، وكذا تحسين توزيع الدخل في البلد.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الفقراء الريفيين يضمنون كذلك عددا كبيرا من الأشخاص الذين لا يملكون أرضا، وكذا مستأجري الأرض أو الذين يزرعونها لصاحبها مقابل حصة من الغلال، على أساس اتفاقيات غير مستقرة لحيازة الأرض. وقد تزرع الجماعات الأخيرة مساحة كبيرة من المناطق الزراعية، والتي بذلت فيها جهودا ضئيلة لإعادة توزيع غير عادل للدخل إلى حد كبير. وتعد الصلة بين تزايد الإنتاجية وتزايد الدخول بالنسبة لهذه الجماعات صلة أقل مباشرة. وقد تبين وجود المزيد من الصعوبات في التوصل إليها عن طريق برامج الحكومة. بل إنه من الصعب للغاية كذلك التوصل إلى الفقراء الذين لا يملكون أرضا، والذين قد يسعون للحصول على عمل دائم أو مؤقت في المزارع. غير أنهم يضطرون إلى البحث عن العمل في أي مكان. والواقع أن عدد هذه الجماعة أخذ في التزايد بسرعة في عدد من البلدان المكتظة بالسكان. كما أنها تشكل مجموعة من المهاجرين المحتملين إلى المناطق الحضرية. ومن بين هؤلاء يوجد الأشخاص غير المؤهلين لوراثة أرض من آبائهم المزارعين، ومستأجري الأراضي الذين يطردهم أصحابها منها وصائدي السمك، والحرفيين والعمال المزارعين.

إن كيفية خفض الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية تعد مشكلة كبيرة. والواقع أن عدد المهاجرين المحتملين يعد كبيرا. ومن المعتقد أنه بين 25% و35% من السكان الريفيين في البلاد النامية يعتمدون أساسا على العمل غير الزراعي. وتعد النشاطات الريفية غير الزراعية مثل الصناعات التقليدية، والتجارة والبناء،... عنصرا حيويا في أي برنامج لتطوير المناطق الريفية- أي توفير الخدمات والمدخلات في عملية الإنتاج اللازمة لزيادة الإنتاجية الزراعية. وتبين التجربة أنه كلما اتسع نطاق الإنتاج الزراعي عن طريق المزيد من النشاط الزراعي المكثف واستخدام المزيد من التكنولوجيا المتقدمة، فإن النشاطات غير الزراعية تميل إلى التوسع بمعدل مرتفع. وفي هذا المجال- حيث تتداخل التنمية الريفية والتنمية الحضرية- فإنه تجري دراسة وسائل مختلفة لتوسيع نطاق النشاطات الاقتصادية غير الزراعية، بما في ذلك النشاطات التي تساهم في استيعاب المزيد من فرص العمالة في المدن الريفية.

من ناحية أخرى تركز البرامج التي يعدها البنك العالمي فيما يخص التنمية الريفية على زيادة إنتاجية صغار ملاك الأراضي الذي يعتبر أمرا حرجا نظرا لتوقع نقص المواد الغذائية في العالم خلال العقود القادمة. وعلى حين زاد الإنتاج بصورة مشجعة في بعض البلاد النامية في آسيا، فإن بلاد نامية أخرى تعاني من الانخفاض العام للإنتاج ولا سيما في أفريقيا. وتشير احتمالات المستقبل استنادا إلى معلومات منظمة الزراعة والأغذية (فاو- F.A.O) عن الإنتاج والاستهلاك في البلاد النامية، إلى أن الفجوة بين الاستهلاك والإنتاج ربما تتسع ثلاث أضعاف على الأقل خلال العقدين المقبلين أي ما يعادل 120 مليون طن (9). ولذلك فإن ثمة اتفاق في الرأي على أنه ما دام من المتوقع استحالة البلدان النامية أن تدفع- على أسس تجارية - ثمن الواردات

التي تحتاجها من المواد الغذائية، فإن الأمر يقتضي إعطاء أولوية كبيرة لزيادة إنتاج المواد الغذائية على أراضيها، وأن تتخذ القرارات السياسية الصعبة اللازمة لتحقيق هذا الهدف. والواقع أنه في معظم البلاد يعد اشتراك صغار المزارعين في هذه العملية أمرا أساسيا لتحقيق الهدف.

ولذلك فإن إنتاج الطعام أصبح الاهتمام الأساسي لإستراتيجية الهيئات الدولية المختصة في التنمية الريفية.

ويرجع السبب الأساسي لهذا إلى أن هناك مجالا أكبر مما كان متوقعا لزيادة الاكتفاء الذاتي للبلاد من الطعام عن طريق برامج لزيادة إنتاج صغار ملاك الأراضي. والسبب الثاني، أن البرامج الناجحة لإنتاج الطعام تفيد مباشرة صغار المنتجين عن طريق زيادة الدخل والعمالة. والسبب الثالث، أن إنتاج المواد الغذائية يعزز أساليب البلاد لتوزيع فوائد التنمية ومعالجة مشكلتي الجوع وسوء التغذية.

III - سياسات الحد من الفقر:

إن آثار سياسات التنمية بصفة عامة وبرامج التعديل الهيكلي بصفة خاصة على مستويات معيشة الفقراء يستدعي حماية الفقراء-حيثما أمكن- من الآثار السلبية لهذه البرامج. حقا لقد سجلت سياسات التعديل وما زالت تسجل تزايدا مستمرا في نسبة البطالة تناقصا مذهلا في أجور ودخول العمال الذين يشكلون الطبقة العريضة في المجتمع وتركيزا كبيرا للدخل الوطني الذي كان يتسم في أغلب الحالات بتوزيع غير عادل. كانت هذه النتائج متوقعة في نموذج التعديل لصندوق النقد الدولي، ولكن هذا لا يعني أن هذه الآثار الاجتماعية السلبية للتعديل الهيكلي ليست لها أهمية من وجهة نظر اقتصادية، بل العكس. وهذا يعني أن تقييم حصيلة التعديل الهيكلي يجب أن يؤخذ في الحسبان الانعكاسات الاجتماعية من ناحية آثارها على المتغيرات الاقتصادية. ويمكن الكشف عن ثلاث محاور كبرى عامة تتضمن هذه الانعكاسات لبرامج التعديل الهيكلي :

1- انخفاض الأجر الحقيقي في البلدان النامية، يعني بالنسبة للغالبية العظمى من العمال تخفيض الدخل إلى مستوى لا يضمن الحد الأدنى من المعيشة.

2- زيادة مظاهر اليأس بالنسبة للشرائح الاجتماعية المهمشة أصلا في تقسيم ثمار النمو يؤدي إلى ضغوط اجتماعية حادة يمكن أن تؤدي إلى إحداث تمزق في النسيج الاجتماعي التقليدي، وهذه الوضعية ليست في صالح تجنيد الشعب حول برامج النهوض الاقتصادي الذي تستهدفه برامج التعديل.

3- زيادة التركيز أكثر للدخل يؤدي إلى عدم تحمل الغالبية العظمى إجراءات التقشف المفروضة عليهم، كما يؤدي إلى ظهور سلوكيات منحرفة مثل الاستهلاك التفاخري، الرشوة المضاربة،... الخ، وأقل ما يقال عنها أنها لا تخدم إطلاقا تنمية الادخار، وروح المبادرة في الاستثمار اللازمين للنهوض الاقتصادي (10).

هذه الآثار السلبية للسياسات المتبعة من طرف صندوق النقد الدولي وجهت لها الكثير من الانتقادات، لأنها تؤدي إلى انكماش غير مرغوب فيها في مجالات مختلفة، وحرصا من البنك الدولي على مساعدة الفقراء كي يتخلصوا من الفقر، فقد عرض

مؤخرا تقريران يهدفان إلى نشر المعلومات عن السياسات والممارسات الناجعة في هذا الصدد، والرسالة التي تحملها هذه الكتابة واضحة: فعلى البلدان أن تستثمر في الخدمات الاجتماعية الأساسية، وأن تنهض بالنمو المتمس بالكفاءة والقابل للإدامة، وأن تتخلص من نشوة السياسات التي تضر بمصالح الفقراء (11).

ولعل أبلغ مؤشرات الفقر يتمثل في معدل وفيات الأطفال، ففي "بوليفيا وهاتي" على سبيل المثال يموت أكثر من 10% من الأطفال خلال العام الأول من عمرهم (12)، كما يمكن التوصل إلى تحديد مدى الفقر بتحديد أفقر المجموعات وظروفها، ففي "الإكوادور" يعتبر 65% من سكان الريف أدنى من خط الفقر، وفي "بيرو" قدر متوسط الدخل بالنسبة للفرد (50% من السكان فقراء) بمقدار 116 دولار فقط. هذه المؤشرات تؤكد استمرار آثار برامج التعديل الهيكلي على الفقراء، وتؤكد كذلك اتساع فجوة الفقر. وهو ما أوجب مختلف الهيئات المالية والاقتصادية والإنسانية البحث عن حلول وسياسات تخفف من الفقر.

ويمكن تحديد ثلاث إستراتيجيات رئيسية لمعالجة الفقر:

1- النمو الاقتصادي العام هو أكثر الطرق فعالية لمواجهة الفقر في الأجل الطويل، بزيادة فرص العمالة، والموارد المالية للبلاد، التي يمكن بدورها أن تخصص للبرامج الاجتماعية. غير أن انسياب نمو الدخل إلى فئات معينة من السكان قد يستغرق وقتا طويلا.

2- برامج خاصة لزيادة فرص كسب الفقراء إلى جانب النمو الاقتصادي العام، يمكن للمرء أن يعالج أسوء جوانب الفقر، مثل: سوء التغذية بخطى أسرع، بزيادة مقدار أو إنتاجية الأصول المادية للفقراء، عن طريق استصلاح الأراضي أو الري أو الائتمان لصغار المزارعين، وبتحسين رأس المال البشري عن طريق التعليم والتدريب، والتي تفيد الفقراء بالدرجة الأولى، لا قطاعات السكان الميسورة.

3- برامج اجتماعية موجهة إلى الفقراء، وهي تدخلات ترمي مباشرة إلى تحسين مستوى معيشة الفقراء وعمرهم المتوقع عن طريق تقديم التغذية والرعاية الصحية الأولية والمياه والمجاري، والاعتبار الرئيسي هنا هو توجيه أقصى قدر من تدفق المنافع إلى المستفيدين المستهدفين، ومن المؤكد أن هذه التدخلات هي أكثر أدوات مكافحة الفقر في الأجل القصير مباشرة وفعالية (13).

إن البنك الدولي وعلى لسان رئيسه يؤكد أن مسألة الفقر ما زالت من أولويات اهتماماته، فرغم أن السنوات التي انقضت شهدت تحسنا كبيرا في حياة الشعوب في العالم النامي، إذ زاد العمر المتوقع بنسبة 50%، وانخفضت معدلات وفيات الرضع والأطفال إلى النصف، وارتفعت نسبة الأطفال الذين يذهبون إلى المدرسة من أقل من النصف إلى أكثر من ثلاثة أرباع على الرغم من تضاعف عدد السكان، وارتفعت نسبة العائلات الريفية التي تحصل على المؤونة من أقل من 10% إلى ما يقارب 60%. وفي السنوات الخمس والعشرون الأخيرة وحدها تضاعف أيضا متوسط دخل الفرد في العالم النامي، ومع ذلك رغم هذا التحسن مازال الفقر يمثل أعظم تحد يواجه العالم اليوم، فما زال أكثر من مليار نسمة يكابدون في سبيل العيش على أقل من دولار واحد في اليوم،

وما زالت معدلات وفيات الأطفال في البلدان النامية أعلى بعشرة أمثال منها في البلدان المتقدمة النمو، وما زال سبعة ملايين نسمة يموتون في كل عام بسبب أمراض تسهل الوقاية منها، أما فجوة الدخل بين البلدان الغنية والفقيرة أخذت في الاتساع، فعلى مدى السنوات الثلاثون الماضية، نمت دخل البلدان التي تضم أغنى 20% من سكان العالم نموا أسرع بنحو ثلاثة أمثال من نمو الدخل في البلدان التي تضم أفقر 20% (14).

مشروعات الحد من الفقر:

تشير التجارب إلى أن المشروعات التي تدر عائدا مرتفعا في التطبيق العملي والتي تنفع الفقراء هي المشروعات التي تنطوي على مشاركة من جانب الفقراء في دورة المشروع بأسرها. ومما يتفق مع هذه النتيجة أن يكون من يصمم المشروعات وينفذها بالكيفية التي بها يتخذ الفقراء قراراتهم، وما هي الاعتبارات التي تقلقهم، وما يواجهونه من المخاطر والحوافز، وأن يعرفوا الأشياء التي يفضلونها (15)، وتشير أداة جديدة للتحليل يستخدمها البنك الدولي-وهي تقييم الفقر بمشاركة من الفقراء- في إلقاء الضوء على الجانب الذاتي للفقر بحيث يمكن تهيئة المدخلات الإنمائية للجميع بأكثر الأساليب فعالية. فلا يفهم الفقر حق الفهم سوى الفقراء، والفقراء هم الذين ينبغي لهم الخلاص من الفقر، ويعتمد ما يحفز الفقراء إلى تحسين أحوالهم على تقييم للفرص المتاحة لهم والمخاطر الكامنة في اغتنام هذه الفرص، والعقبات التي تضعها أحوالهم أمامهم، ولا يفيد ما يفعله المجتمع لمساعدتهم إلا بقرار ما يرضي عنه الذين قدمت لهم هذه المساعدة، فمهما كان الاستثمار ضخما في مدرسة أو في مركز صحي فلن تكون له قيمة إذا قرر الفقراء عدم ارتداء هذه المرافق، ولذا فلكي تكون استراتيجيات الإقلال من الفقر فعالة ومستدامة، ينبغي أن تكون نابعة من فهم منظم لتصورات الفقراء ورؤاهم. وهناك إغراء بأن تفترض أن العملية السياسية ستنجح فرصة التعبير عن رأي عامة الناس بما فيهم الفقراء، ومع ذلك فإن أي تقييم واقعي للسياسة والفقر في معظم البلدان يكشف عن أن الفقراء ليسوا ممثلين تمثيلا جيدا في أروقة السلطة، وأصواتهم غائبة كلية عن المناقشات التي تدور حول إصلاح السياسات الرامية إلى تحسين أحوالهم. من ثم فإن الأمر يتطلب اتخاذ تدابير خاصة تضمن التعرف على وجهات نظرهم على نحو سليم.

في الأعوام الأخيرة قام البنك الدولي بعمليات تقييم الفقر في جميع البلدان التي يقدم لها قروضا، وتضمنت تلك العمليات تحديد معالم للفقر، وتحليل المصروفات العامة المتصلة بذلك والمؤسسات وشبكات الأمان، وإعداد إستراتيجيات الإقلال من الفقر، وفي 1993 بدأ البنك أيضا في تنفيذ عمليات لتقييم الفقر أساسها مشاركة الفقراء أنفسهم كعنصر خيارى لتقييم الفقر، وكانت الفكرة فيها هي سد الفجوة بين مقرري السياسات والفقراء من خلال إدخال البعد الإنساني والاجتماعي بطريقة منهجية في هذا التحليل (16).

ويتناول تقييم الفقر المعتمد على مشاركة الفقراء في التقييم طائفة عريضة من المسائل هي:

- 1- الأهمية النسبية لمختلف مظاهر الفقر، مثل الدخل المنخفض، والافتقار إلى الأمن الغذائي...
- 2- ما هي الأسباب الرئيسية في رأيهم للفقر؟
- 3- ما هي العوامل التي تعيق فرصهم، مثل صعوبة الحصول على أصول (أراضي).
- 4- ما مدى تأثرهم باختلالات سوق العمل وازدياد أسعار السلع الأساسية؟
- 5- كيف ينظر الفقراء إلى الخدمات العامة (من قبل المراكز الصحية أو برامج تنظيم الأسرة...) وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على استعدادهم للمساعدة في تحمل التكاليف؟
- 6- كيف يمكن أن تؤثر شبكات الأمان الرسمية على سلوكهم فيما يتعلق بتحمل المخاطر؟
- 7- ما مدى نجاح شبكات الأمان غير الرسمية على مستوى المجتمع المحلي وعلى مستوى الأسرة؟

ولقد طبقت عمليات تقييم الفقر المعتمدة على المشاركة القابلة للتطبيق في 15 بلدا هي: الأرجنتين، الإكوادور، أوغندا، باكستان، البنين، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى رواندا، زامبيا، غانا، غواتيمالا، الكامرون، كينيا، مالي و مدغشقر. وتشمل عمليات التقييم المشتركة التي جرت في 1995:

البرازيل، جنوب أفريقيا، الغابون، كوستريكا، المكسيك و موزنبيق.

وقد جرت هذه العمليات بسرعة (خلال شهرين) في بعض البلدان، في حين كان إجراؤها على نحو أكثر شمولاً (خلال حوالي ستة إلى ثمانية شهور) هو القاعدة في بلدان أخرى (بتكلفة بلغ متوسطها 120 ألف دولار، وتم تمويلها من البنك الدولي وصناديق الائتمان) وكانت البيانات الأولية إيجابية وهي تشير إلى أن هذه العمليات تعتبر أداة تكميلية مفيدة للتحليل الاقتصادي التقليدي للفقر (17).

منهجية عمليات التقييم القائمة على المشاركة :

تعتمد هذه المنهجية على أداتين يستخدمهما البنك وهما :

- 1- عمليات تقييم المنتفعين: وهي وسيلة تستتبع الاستماع والتشاور مع الأشخاص المتأثرين بمشاريع وبرامج التنمية بغية التعرف على القضايا والعوائق الهامة، وهي تهدف إلى الإصغاء المنهجي باستخدام تقنيات لتجميع البيانات تشمل: الملاحظة المباشرة، المقابلات الحوارية، الاجتماعات مع الجماعات ذات الاهتمامات الخاصة، الملاحظة المبينة على المشاركة، التقييم المؤسسي.
- 2- التقدير الريفي المعتمد على المشاركة: ويهدف إلى تفهم البيئة الإنمائية بسرعة ويشترك فيه أصحاب المصلحة أنفسهم بدرجة كبيرة فعلاوة على التقنيات المستخدمة في الطريقة الأولى ، تشمل أنشطة أخرى تستهدف المجتمع المحلي وتتيح للسكان المحليين تجميع وتقدير المعلومات المتعلقة بهم وهو أمر محوري في تخطيط التنمية.

النتائج التي حققها تقييم الفقر بالمشاركة :

نظرا لحدثة نهج تقييم الفقر بالمشاركة و تطبيقه في خمس دول فقط وهي: باكستان، زامبيا، غواتيمالا، كينيا و مدغشقر. فإنه من السابق لأوانه تقدير القيمة الكلية لهذا العمل ، ورغم ذلك فإنه حتى في هذه المرحلة يشير عدد من النتائج إلى القيمة المحتملة لهذا النهج، ونظرا لأن هذه النتائج تتناول معيشة الفقراء كما يدركها الفقراء أنفسهم ، فإنها غالبا ما تكون انتقادية وسلبية:

1- الاتصال: تعيش فئات كبيرة من الفقراء في عزلة وتشعر أنها محرومة من أي دعم ، وفي العديد من بلدان إفريقيا وأمريكا اللاتينية يردد الفقراء بشكل مثير للدهشة هذه المقولة " لا تعد الحكومة جهة تقوم بتوفير السلع والخدمات ، لكنها كيان يمارس الاستغلال بتحصيل المكاسب لحسابها الخاص" وكما قال أحد الفقراء في غرب إفريقيا: "إننا لا نرى الحكومة إلا في الوقت الذي تأتي فيه لتأخذ نقودا " ، وفي عاصمة " مدغشقر" يملك 38% فقط من الفقراء مدياعا وقد تصل إلى 6% في الجنوب ، ولذا فإن معرفة الناس بخدمات الدعم الحكومية متباينة للغاية أو لا وجود لها.

2- الصحة العامة: يفسر الفقراء ندرة الاستفادة من المرافق العصرية الصحية بخشونة موظفي الصحة والانتظار لساعات طويلة وبعد المسافة بين المسكن والمستوصفات والمستشفيات ورسوم الاستشارة في تزايد مستمر.

3- التعليم: ينظر الفقراء إلى المدرسة على أنها باب مفتوح لزيادة المصاريف وعلى هذا فهم يفضلون عدم إرسال أطفالهم إلى المدارس وإحاقهم بالعمل (18).

إن نهج تقييم الفقر بالمشاركة لم يعطي نتائج إيجابية كثيرة، ولكنه أتاح الفرصة لاسماع صوت الفقراء وجذب انتباه موظفي الحكومة إلى أوضاعهم واحتياجاتهم. والواقع وأنه واستجابة لعملية تقييم الفقر بالمشاركة اقترح وزير الاقتصاد والتخطيط وإعادة التأهيل الاجتماعي في مدغشقر إنشاء بنك شعبي "لتسيير توفير الائتمان للفقراء(على غرار بنك غرامين في بنغلاداش) و "مواقع استماع" دائمة يعين فيها موظفون غير حكوميين.

إن إسماع صوت الفقراء والتعبير عن آرائهم يزيد قدراتهم على الاستفادة من الفرص والخدمات المتاحة. ويسمح كذلك بإحداث تغييرات السياسات وتوفير الخدمات.

- 1- ففي ما يتعلق بالعزلة يمكن استغلال ساحة السوق وهي الملتقى الوحيد للسكان.
- 2- أما بالنسبة للصحة فإضافة إلى توفير أحسن المتطلبات الصحية من الناحية التقنية أيضا تحسين المعاملات الإنسانية والشخصية.
- 3- فيما يتعلق بالتعليم ضرورة تحسين أوضاع الأطفال والمعلمين (18).

أما فيما يخص استراتيجيات التنمية الريفية الموجهة ضد الفقر فهي تركز على الأسس التالية:

1- يتعين على الدولة النامية توفير الإرادة والتزام سياسي يتجاوز اختبار المشروعات بطريقة منعزلة إلى منهج أكثر شمولاً على المستويين الوطني والإقليمي. إذ أن خطة تنمية ريفية وطنية أو استراتيجية واضحة لمكافحة الفقر الريفي، عن طريق برنامج يشمل البلد بأسره، ستتطلب اهتماماً مستمراً ودعمًا نشطاً، وشجاعة سياسية من جانب أعلى المستويات في الحكومة.

2- إن القاعدة الغنية الخاصة بتحسين الزراعة التي تروى بالأمطار ما تزال مبعثرة وغير كاملة. ولذلك يتطلب الأمر بذل جهود ضخمة لمساعدة صغار الملاك الذين يعتمدون على الري بالأمطار على تحسين إنتاجهم. كما أن الأمر يتطلب إجراء بحوث إضافية لدعم البرامج القائمة في مراكز الاختبارات الدولية المختلفة، مع الاهتمام الخاص بالاختبار المحلي لإقامة نظم موصى عليها في ظل ظروف الري عن طريق الأمطار في مواقع مختلفة.

3- يقتضي الأمر إجراء دراسة دقيقة للإطار الاجتماعي والثقافي وإطار العمل المؤسسي المحلي في المناطق المستهدفة وذلك قبل أن تبدأ حركة التنمية التي تمول تمويلًا خارجيًا. لا يجب إهمال دور المرأة في الإنتاج الغذائي قد يكون دوراً هاماً، وخاصة في إفريقيا، حيث تعد في أغلب الأحيان المنتجات الأساسية للغذاء.

كما أن المشاكل الخاصة بحياسة الأراضي تعد بالتأكيد مشاكل جوهرية. وتشير التجارب الماضية إلى أن هناك مجالاً كبيراً لجعل مشروعات صغار الملاك أكثر فعالية عن طريق إعادة توزيع الأراضي ويتعين تعزيز حقوق الحياسة في عدد كبير من البلاد. وقد ساهمت بعض المشروعات في إبرام عقود مكتوبة طويلة الأجل بين المستأجرين وملاك الأراضي، حيث كانت هذه الترتيبات تتم من قبل شفويًا أو بعقود سنوية.

4- يتعين توضيح المعاني المالية للمشروعات التي تهدف إلى تخفيف حدة الفقر الريفي. حيث تواجه البلاد النامية قيود قاسية بالنسبة لميزانياتها (19). والواقع أن علاقة التكلفة/الفائدة بين العناصر الأساسية المباشرة وغير المباشرة من جهة أخرى أصبحت علاقة حاسمة وحتى يمكن تكرار هذه المشروعات فسيكون من الضروري في معظم الحالات إيجاد وسيلة لاستعادة التكلفة من المستفيدين من المشروع-سواء مباشرة- من خلال فرض رسوم مياه الري أو رسوم على مضخات المياه مثلاً أو بطريق غير مباشر- من خلال فرض ضريبة محدودة وطنية أو محلية على الذين يستفيدون بالفعل من المشروع.

5- من الضروري وضع ضمانات-من أجل الحكومة المعنية وكذا البنك الدولي وهيئات التنمية الدولية- وذلك لتقليل المخاطر والشكوك التي تكتنف هذه المشروعات المعقدة الطويلة الأجل. ويمكن أداء ذلك عن طريق المزيد من التأكيد على عناصر مثل المساعدات الفنية والبحوث الزراعية والتجارب الميدانية في مناطق مختلفة والتنمية المؤسسية.

خاتمة

ليس من المرجح اختفاء الفقر الجماعي المطلق في المستقبل القريب. وتبين التحليلات القائمة على العينات النموذجية أن دخول الشرائح الأكثر فقرا من السكان في البلاد النامية ستزيد بمعدل أقل من معدل زيادة متوسط الدخل خلال العقدين القادمين. كما أن الإحصاءات الأخيرة بينت أنه حتى إذا زاد إجمالي الناتج المحلي للبلاد الصناعية بنسبة 4.2% والتجارة العالمية بنسبة 6.3% سنويا، وأن يزيد الإنتاج الزراعي بمعدل أعلى من متوسط المعدلات الأخيرة من الآن حتى العقد الأول من القرن (21)، فإنه سيبقى في العالم أكثر من 600 مليون شخص يعيشون في حالة فقر مدقع سنة 2006. وتمثل هذه الجماعة أكثر من 17% من السكان في البلاد النامية(20).

وعلى أية حال، فإن الأمر يتطلب بذل جهود ضخمة لزيادة إنتاجية ودخول الفقراء في الريف خاصة لأن ذلك سوف يخفض إلى حد كبير معدلات الهجرة الحالية إلى المناطق الحضرية.

ويتعين على البلاد ذات الدخل المنخفض خاصة-حيث يعتمد عدد كبير من الفقراء الريفيين فيها على الزراعة- أن تركز استراتيجيات التنمية فيها على زيادة إنتاجية المناطق الريفية فيها من أجل تحقيق نمو اقتصادي مرتفع، وتوزيع أفضل للدخل (21).

الهوامش والمراجع

1. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. الفقر في غرب آسيا منظور اجتماعي سلسلة دراسات مكافحة الفقر (1) الأمم المتحدة 1997 ص 2.
2. معهد التخطيط القومي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ، وقائع إجتماع فريق خبراء بشأن تحسين المعيشة في دول المشرق العربي القاهرة 18،17 تشرين الثاني /نوفمبر 1997 سلسلة دراسات مكافحة الفقر (8) الأمم المتحدة ص: 44 .
3. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الفقر في غرب آسيا مرجع سابق ص: 11.
4. معهد التخطيط القومي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، وقائع إجتماع فريق خبراء بشأن تحسين مستويات المعيشة في دول المشرق العربي مرجع سابق ص: 46.
5. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا والفقر في غرب آسيا، منظور إجتماعي مرجع سابق ص 46.
6. معهد التخطيط القومي، مرجع سابق ص: 68.
- 7- Th.W.Schultz, "Réflexion sur l'économie de la pauvreté", revue: *Problèmes économiques*, Ed. La documentation française, N°1716 du 25 Mars 1981, pp.12-14.
8. ليف كريستوفر، التمويل والتنمية، ملحق الأهرام الاقتصادي، عدد 15 سنة 1979 ص 33.
- 9- F.A.O : "Rapport sur l'alimentation mondiale", 1984, p.11.
- 10- Yacine-Faiçal, "L'ajustement structurel dans le tiers monde", *Revue du CREAD*, N°21 du 1er trimestre 1990, pp.25-26.
11. جوان سالوب "الحد من الفقر: نشر الفكرة" التمويل والتنمية ديسمبر 1992 ص 2.
12. منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف): وضع الأطفال في العالم 1992، تخفيف وطأة الفقر، ص: 34.
13. جورج ساباخا روبولوس: "تخفيف الفقر في أمريكا اللاتينية" التمويل والتنمية مارس 1990 ص: 17.
14. سفن ساند ستروم: " الحد من الفقر: لدروس المستفادة من التجربة". التمويل والتنمية سبتمبر 1994 ص: 30.

15. جوان سالوبك المرجع السابق، ص: 4.
- 16- Rapport Annuel de la banque mondiale de 1997 : lutte contre la pauvreté, p.14.
17. لورانس سالمين: الاستماع إلى صوت الفقراء. مجلة التمويل والتنمية ديسمبر 1994 ص ص 46-45.
18. لورانس سالمين: المرجع السابق، ص: 47.
19. لورانس سالمين: المرجع السابق، ص: 48.
- 20- Stefan Lollivier, Daniel Verger, "Pauvretés d'existence, monétaire et subjective", *Revue Economique*, N°3, Mai 1999, pp. 430-431.
21. البنك الدولي، التقرير السنوي 1999، ص: 11.
-