جمعية العلوم الإقتصادية السورية

12

الفقر ومكافحته في إطار الخطة الخمسية العاشرة

2006/2/28

أ. عبد القادر النيال

الفقر ومكافحته
في إطار الخطة الخمسية العاشرة

عبد القادر النيّال[*]

المقدمة:

إذا استثنينا المحاولة المتواضعة لملامسة ظاهرة الفقر في سورية بمبادرة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالتعاون مع منظمة الأمم المحدة للطفولة عام 1995، يمكن القول أن تقرير الفقر في سورية هو أول جهد جدي علمي يتصدى لدراسة هذه الظاهرة.

خلصت المحاولة المتواضعة إلى استنتاج بأن نحو أكثر من 35 بالمئة من سكان الريف و18 بالمئة من سكان المدن في سورية يعيشون تحت خط الفقر، معتبرة خط الفقر يحدد بدخل سنوي للفرد قدره 18000 ليرة سورية. واعتمدت المحاولة على تحليل لبيانات المسح الذي أجراه المكتب المركزي للاحصاء وهيئة تخطيط الدولة حول الهجرة الداخلية عام 1987 على عينة تضم 3000 أسرة ريفية و500 أسرة في مدن دمشق وحمص وحلب. ولعل أهمية هذه المحاولة لا تكمن في قيمتها العلمية لإفتقارها إلى المعايير الضرورية، بل لكونها ألقت حجراً في بحيرة راكدة.

تقرير الفقر في سوية الذي نحن بصدد قراءته هو شيء آخر. نحن أمام جهد علمي جدي اعتمد المنهجيات والمعايير العلمية للبحث، وقام باعداده مجموعة من الخبراء المختصين الممارسين. وإذا اعتور التقرير بعض النواقص، فترجع غالباً إلى نقص البيانات والمعطيات.

هذا التقرير هو الجزء الأول من دراسة تهدف إلى تقديم رؤية تحليلية تسهم في صياغة استراتيجية لمكافحة الفقر. لذلك غلب عليه الجانب الوصفي للإسهام

---

[*] عبد القادر النيال: أمين سر جمعية العلوم الاقتصادية السورية.

في طرح منهج صحيح لطبيعة وديناميات الفقر على أساس الدخل والانفـاق فـي سورية مطلع القرن الواحد والعشرين.

سأحاول في هذه الدراسة تقديم عرض موجز لاسـتنتاجات التقريـر وتتبـع تجلياتها في الخطة الخمسية العاشرة (2006–2010)، باعتبار إن الخطة تعتبـر التقرير أحد مرجعياتها.

تشتمل الدراسة على أربعة أقسام. يسعى القسم الأول لتقديم خلفية نظرية حول النمو الاقتصادي والفقر. ويختص القسم الثاني في تناول مفهوم الفقـر ومعـاييره وآليته. ويعرض القسم الثالث بإيجاز استنتاجات تقرير الفقر في سورية. أما القسم الرابع فيحاول تتبع إلى أي مدى أخذت الخطة الخمسية العاشرة استنتاجات التقرير في اعتبارها.

وبالنظر إلى اتساع إطار الدراسة، وضيق الوقت المخصص لاعدادها، فمـن المنتظر أن لا تخلو من نواقص تحتاج إلى استكمال.

أولاً – في النمو الاقتصادي والفقر:

يسود عالمنا المعاصر حالة استثنائية من فقدان العدالة في توزيع الثروات والدخول على جميع الصعد المحلية والإقليمية والدولية.

فعلى الصعيد الدولي يتراوح متوسط الإنفاق الاستهلاكي السنوي مقيّماً بالقوة الشرائية بين 279 دولاراً أميركياً في نيجيريا و17232 دولاراً أميركياً في اللوكسمبورغ[1]. ومن بين سكان العالم البالغ عددهم عام 2000 نحو 6 مليارات نسمة يعيش حوالي نصفهم على أقل من دولارين يومياً، وحوالي خمسهم على أقل من دولار يومياً[2]. ويبلغ متوسط دخل 20 بلداً في العالم ما يعادل 37 مثلاً متوسط الدخل في أفقر 20 بلداً في العالم[3]. ويستفاد من تقرير التنمية البشرية لعام 2000 أنه خلال الفترة (1960–1996) ازدادت حصة أغنى 20 بالمئة من سكان العالم من 70 بالمئة إلى 85 بالمئة من الدخل العالمي، بينما انخفضت حصة أفقر 20 بالمئة من سكان العالم من 2.3 بالمئة إلى 1.4 بالمئة[4].

على صعيد الوطن العربي نجد أن متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي عام 2003 يتراوح بين 380 دولاراً أميركياً في موريتانيا و32116 دولاراً امريكياً في قطر[5]. كما تشير دراسة اقتصادية أعدها اتحاد المصارف العربية إلى أن اجمالي ثروات أثرياء العرب يصل إلى 800 مليار دولار أميركي يملكها 200 ألف عربي[6] من أصل نحو 300 مليون عربي. في حين بلغت الفجوة الغذائية العربية عام 2002 حوالي 14.7 مليار دولار أميركي، وبلغ اجمالي الدين العام الخارجي القائم في ذمة الدول العربية المقترضة في نهاية عام 2003 نحو 47 مليار دولار أميريكية[8]، وبلغ عدد العاطلين عن العمل عام 2002 حوالي 15 مليون عاطل[9].

أما على الصعيد القطري فيستدل من تقرير تشخيص الفقر في سورية أن عدد الفقراء الذين هم تحت خط الفقر الأدنى قد بلغ 2.02 مليون نسمة، أي ما نسبته 11.4 بالمئة من اجمالي عدد السكان عام 2004. وللمقارنة نذكر أن نسبة السكان الذين هم تحت خط الفقر قد بلغت في الأردن 11.7 بالمئة (1997)، وفي مصر 16.7 بالمئة (1999)، وفي المغرب 19 بالمئة (1998–1999)، وفي تونس 7.6 بالمئة (1995)، وفي اليمن 41.8 بالمئة (1995)، وفي الجزائر 12.2 بالمئة (1998) [10].

أثار تفاقم ظاهرة التوزيع غير العادل للدخول والثروات على جميع الصعد وما ينجم عنه من اتساع رقعة الفقر اهتمام العالم بأسره. في عام 1995 عقد أول مؤتمر قمة للأمم المتحدة في كوبنهاجن وضع في مقدمة جدول أعماله مكافحة الفقر، حيث أكد على أن عملية التنمية في جوهرها هي توسيع لاختيارات الشعب، وإن النمو الاقتصادي هو ليس هدفاً بحد ذاته بل يجب أن يمنح الناس الوسائل والفرص لامتلاك زمام أمور حياتهم. وحمل تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الانمائي لعام 1997 عنوان التنمية البشرية للقضاء على الفقر. وفي عام 2000 صدر إعلان الأمم المتحدة للألفية الذي جرى تبنيه في أكبر تجمع لرؤوساء الدول على الاطلاق، والذي حدد استراتيجية التنمية للقرن الحادي والعشرين في ستة أهداف رئيسية لانهاء الفاقة البشرية جاء في مقدمتها تخفيض نسبة من هم في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام 2015. وشن البنك الدولي في تقريره عن التنمية في العام 2001/2000 هجوماً على الفقر.

وكما حث هذا الاهتمام العالمي بمسألة الفقر حكومات البلدان على مراجعة سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، كذلك حفز العديد من المفكرين الاقتصاديين على إعادة النظر في المسلمات التي ركنوا إليها فيما يتعلق بالعلاقة بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل.

لعقود طويلة ظل الفكر الاقتصادي الرأسمالي يتناول مسألة توزيع عوائد الإنتاج من مدخل كفاءة التوزيع وتأثيرها على تخصيص الموارد والنمو الاقتصادي، وتعتمد كفاءة توزيع عوائد الإنتاج على مبدأ تفاوت الميل للاستهلاك بين مختلف طبقات المجتمع. فالميل للاستهلاك يكون كبيراً نسبياً عند المستويات المنخفضة من الدخل وصغيراً نسبياً عند المستويات المرتفعة من الدخل. بمعنى آخر، كلما ازداد دخل الأسرة انخفض ميلها للاستهلاك وارتفع ميلها للادخار. وتأسيساً على هذا التحليل اعتبر ارثر لويس أن التفاوت في الدخول هو أمر جيد للنمو الاقتصادي باعتبار أن الأغنياء يدخرون أكثر من الفقراء ما يمكّن من زيادة التراكم الرأسمالي الذي هو مفتاح النمو. وكلما ارتفع معدل النمو نالت الشرائح الاجتماعية الفقيرة نصيباً من ثماره بتأثير مفعول التساقط (trickle down)، ما يؤدي تلقائياً وتدريجياً إلى القضاء على الفقر في المدى البعيد.

بيد أن هذا التحليل تعرض لانتقادات جدية في مطلع السبعينيات. إذ أظهرت نتائج بعض الدراسات الامبريقية التي طبقت على البلدان النامية وجود علاقة سلبية بين سوء توزيع الدخل والثروة من ناحية والنمو الاقتصادي من ناحية أخرى على المدى البعيد.

من خلال متابعتهما للعلاقة بين سوء توزيع الثروة والدخل من ناحية والنمو الاقتصادي من ناحية ثانية في أكثر من خمسين دولة خلال فترات زمنية تراوحت بين (15−20) سنة، وجد بيرسون وتابيليني أن زيادة نصيب الخمس الأغنى من السكان بمقدار 0.07 بمقياس تفاوت الدخل يؤدي إلى تراجع في متوسط النمو الاقتصادي بنحو 0.5 بالمئة. كما استخلص اليسينا ورودريك من خلال دراستهما للعلاقة بين نمط توزيع الأراضي الزراعية ونمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة (1960−1985) في نحو 70 دولة أن ارتفاع مستوى التفاوت في توزيع ملكية الأراضي الزراعية بمقدار 1 بالمئة يؤدي إلى تخفيض معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بمقدار 0.8 بالمئة سنوياً[11]. وعلى الرغم من التشابه الكبير بين الاقتصاد الكوري والاقتصاد الفليبيني لجهة معظم المؤشرات الاقتصادية خلال عقد الستينيات من القرن الماضي، حقق الاقتصاد الكوري معدل نمو سنوي بالمتوسط 6 بالمئة خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات بالمقارنة مع متوسط معدل نمو سنوي للاقتصاد الفليبيني 2 بالمئة خلال الفترة ذاتها، وذلك بسبب تفاوت نمط توزيع الثروة والدخول بين البلدين[12].

في أعقاب توافق واشنطن الذي تم بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ووزارة الخزانة الاميركية في مطلع الثمانينيات حول السياسات التي ينبغي أن تعتمدها البلدان النامية، فُرضت برامج التكيف الهيكلي والتثبيت على البلدان النامية لاصلاح اقتصاداتها. كانت ركائز توافق واشنطن تتلخص في التقشف والتخصيص والتحرير. واشتملت تلك البرامج على إقالة الدولة من وظيفتها التنموية، وإطلاق العنان لقوى السوق، وتقليص الإنفاق العام، وإلغاء الدعم الحكومي، وخصخصة القطاع العام وتحرير الأسعار، وتعويم أسعار صرف العملات المحلية، وإزالة القيود المفروضة على حركة رؤوس الأموال. وأدى تطبيق سياسات توافق واشنطن في البلدان النامية إلى تراجع معدلات النمو، وانخفاض فرص العمل حتى للفئات المتعلمة، وتزايد معدلات البطالة، وارتفاع أسعار السلع والخدمات وتدهور مستويات المعيشة لذوي الدخول المنخفضة، إذ يلاحظ إن

معدل النمو السنوي الوسطي خلال التسعينيات، بعد الاصلاحات، ليس إلا أقل بقليل من نصف معدله في الستينيات (2%-5.45)[13].

كانت حصيلة سياسات توافق واشنطن مزيداً من الفقر من حيث الاتساع والعمق، ومزيداً من البلبله والتوتر وعدم الاستقرار على الصعيدين الاجتماعي والسياسي. ولم ينج من براثن نتائج هذه السياسات سوى البلدان النامية التي رفضت الأخذ بها. واستدعت النتائج الكارثية التي أفرزتها سياسات توافق واشنطن انتقادات حاده لها من قبل العديد من الاقتصاديين المرموقين. كان من بين أبرز المنتقدين الاقتصادي الأميركي جوزيف ستيغليتز، الذي شغل منصب النائب الأول لرئيس البنك الدولي خلال الفترة 1997-2000، وحاز على جائزة نوبل للاقتصاد.

تكتسب انتقادات ستيغليتز أهمية خاصة كونها مرتكزة على مشاهدات حية لنتائج سياسات توافق واشنطن في البلدان النامية، وصادرة عن شاهد أساسي من داخل أحد أطراف التوافق. وتكاد انتقادات ستغليتز تتطال جميع ركائز توافق واشنطن، فقد شدد على مخاطر فتح أسواق البلدان النامية أمام منتجات البلدان الصناعية المتقدمة قبل اكتساب القطاعات الوطنية (الزراعة والصناعة) الديناميه الذاتية والمناعه. وحذر من العواقب الكارثية التي يمكن أن تنجم عن تحرير الأسواق المالية قبل إرساء مؤسسات مالية قوية، وانتقد الشروع بالخصخصة قبل إيجاد وظائف جديدة بالتزامن مع إلغاء الوظائف المتأتية عنها.

لفت ستيغليتز الانتباه إلى اخفاقات السوق في البلدان النامية خاصة بسبب عدم توفر الشروط الضرورية لعمل آليات السوق، موضحاً أن اليد الخفية تعمل بصورة ناقصة في غياب المنافسة والاعلام والأسواق الكاملة. وسخر من الذين يدعون بوجود منافسة كاملة بقوله أنه لو كانت المنافسة كاملة بصورة آلية لما كان هناك تشريع مناهض للاحتكار. وانتقد الانتقال المفاجئ والسريع إلى اقتصاد السوق في البلدان النامية لما له من آثار كارثية على اقتصاداتها، مشيراً إلى أن آليات السوق يمكن أن تترك الكثير من الناس بلا موارد للحفاظ على بقائها. وأكد على ضرورة تدخل الدولة ليس لتصوب آليات السوق والتخفيف من وقع اخفاقات السوق فحسب، بل من أجل توفير فرص عمل وتأمين عدالة اجتماعية. ودعا إلى رؤية متوازنة للدولة والسوق واعتبارهما

شريكين عليهما أن يتعاونا، موضحاً أن طبيعة التعاون تختلف حسب البلدان تبعاً لمستوى تطور كل منها على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

شدد ستيغليتز على أهمية مراعاة الأوضاع الاجتماعية والظروف السياسية لكل بلد، منوهاً بأنه لكي يعمل الاقتصاد بشكل جيد لا بد من وجود تماسك اجتماعي. وأشار إلى ضرورة ضمان تقاسم أكثر عدالة لثمار التنمية. وعارض سياسة التقشف في الموازنة التي يمكن أن تؤدي إلى ركود وبطالة إذا اعتمدت في ظروف غير مؤاتية. ووصف إلغاء دعم الأسعار بأنه ليس سياسة اجتماعية سيئة فحسب بل سياسة اقتصادية سيئة أيضاً. ودافع عن مجانية التعليم في البلدان النامية. وألمح إلى ضرورة الإنصاف الذي يقتضي أن يشارك الفقراء في المكاسب حين يزدهر المجتمع، وإن يشارك الأغنياء في الآلام حين يقع المجتمع في أزمة.

كذلك انتقد ستيغليتز مقولة توافق واشنطن القائلة بأن خير وسيلة لمساعدة الفقراء هي تنشيط النمو الاقتصادي، مشيراً بأنه إذا حصل نمو فليس هناك ما يحتم أن يستفيد منه الجميع. ومع تأكيده بوجود علاقة بين النمو الاقتصادي والفقر، وبأنه لا يمكن الحد من الفقر على المدى البعيد دون نمو اقتصادي قوي، فهو يرى بأن هذه العلاقة ينبغي أن تنعكس في استراتيجيات التنمية التي عليها أن تنطوي على تدابير الحد من الفقر وتحفيز النمو في آن واحد. وأثار الانتباه إلى أن الإصلاح في البلدان النامية يستلزم وتيرة مضبوطة وسلسلة من المراحل، فالتغيير ليس شأناً اقتصادياً فحسب، بل يندرج في سياق تطور عام للمجتمع. ولكي تنجح الاصلاحات على المدى الطويل يتعين أن تتمتع بدعم واسع من المجتمع، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه في غياب توزيع واسع للمنافع، مشدداً على أن الاصلاح المطلوب على المدى البعيد يستلزم عناية فائقة في التطبيق.

إزاء تفاقم ظاهرة الفقر في العالم واشتداد الانتقادات لوصفات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المستمدة من ركائز توافق واشنطن، وتزايد غضب الشعوب جراء الاجراءات المتخذة، أدخل البنك الدولي بعض التعديل على خطابه. فبات يتحدث عن إخفاقات الأسواق، والأسواق غير الكاملة ودور الإنصاف في التنمية، وتكافؤ الفرص، وتوسيع نطاق المشاركة في الفرص الاقتصادية والسياسية، وتفادي الحرمان في النواتج ولا سيما ما يتعلق بالصحة والتعليم والاستهلاك.

تجدر الإشارة إلى قيام البنك الدولي إطلاق تقريره السنوي عن التنمية في العالم لعام 2006 من دمشق في مطلع هذا العام، وذلك في اجتماع دعت إليه هيئة تخطيط الدولة. واللافت أنه للمرة الأولى في تاريخ البنك الدولي يطلق تقريره السنوي في منطقة الشرق الأوسط.

يلاحظ من العرض العام للتقرير الذي قدمه البنك الدولي في الاجتماع الذي عقد في دمشق أن تطوراً هاماً قد حصل في تفكير البنك الدولي حيال مسائل الأسواق والإنصاف والفقر وتكافؤ الفرص والتنمية. ولتوضيح ذلك نقتطف بعض الفقرات التي وردت في العرض العام فيما يلي:

- اخفاقات السوق لا تمكّن من تدفق الموارد إلى حيث يوجد أعلى عائد فعلي.
- حين تكون الأسواق غير موجودة أو غير كاملة فإن توزيع الثروة والسيطرة على الأصول يؤثران في توزع فرص الاستثمار.
- مع وجود الأسواق غير الكاملة يتحول عدم المساواة في الثروة والنفوذ إلى عدم تكافؤ الفرص، مما يؤدي إلى هدر امكانات الإنتاج وإلى عدم كفاءة تخصيص الموارد.
- يتحول التباين في الفرص إلى اختلاف في القدرة على الإسهام في عملية التنمية.
- ارتفاع مستويات عدم المساواة على الصعيد الاقتصادي والسياسي يؤدي إلى إنحياز المؤسسات الاقتصادية والترتيبات الاجتماعية منهجياً إلى مصالح من لهم نفوذ أكبر وغيرهم، ما يمكن أن يسفر عن تكاليف اقتصادية.
- تشجيع تساوي الفرص يسهم في تحقيق النمو والتنمية القابلين للاستمرار.
- السياسات التي تؤدي إلى زيادة الإنصاف تؤدي إلى تخفيف الفقر مباشرة من خلال توسيع الفرص أمام الفقراء، وبصورة غير مباشرة من خلال ازدياد مستويات التنمية المستمرة.

من ناحية أخرى نجد أن البنك الدولي ما زال يتمسك بنهجه التقليدي الليبرالي الذي يغلب معيار الكفاءة على معيار العدالة، كما هو مبين في الفقرات التالية:

- يجب أن لا يكون التركيز على الإنصاف مبرراً لسوء سياسات اقتصادية.

- ينطوي الاهتمام بالمساواة في الفرص على ضرورة تركيز الإجراءات العامة على توزع الأصول والفرص الاقتصادية والصوت السياسي المسموع وليس مباشرة على انعدام المساواة في الدخل.
- حساب المنافع والتكاليف التي يستخدمها واضعو السياسات لتقييم مدى جدارة مختلف السياسات كثيراً ما تغفل المنافع الطويلة الأمد التي تنجم عن الإنصاف. ولكن بنفس الوقت على المهتمين بزيادة الإنصاف عدم تجاهل المفاضلات القصيرة الأمد. فإذا أدت خطط إعادة توزيع الدخل إلى خنق الحوافز الفردية نتيجة فرض ضرائب عالية جداً على أنشطة الاستثمار والإنتاج تكون النتيجة تخفيض كل من الابتكار والاستثمار والنمو.
- ليس هدف السياسات المعنية هو المساواة في النواتج.
- من الأفضل للبلدان النامية تفادي فرض ضرائب عالية الهامش على الدخل، والاعتماد على وكاء ضريبي عريض القاعدة ولا سيما بالنسبة للضرائب على الاستهلاك.
- أفضل طريقة لمعالجة، مثلاً، عدم المساواة الناجم عن اصلاح محدد في التجارة ليست دائماً صقل سياسات التجارة نفسها (ما قد يجعلها أكثر عرضة للاستحواذ) ولكن من خلال سياسات تكميلية من أجل شبكات أمان وقدرة العاملين على الانتقال من نشاط إلى آخر وخدمات التعليم والتأهيل.
- لتوزع الفرص أهمية أكبر من أهمية نواتج إعادة التوزيع.
- كما نؤكد على ضرورة أن تؤخذ في الاعتبار عند اتخاذ القرارات كافة منافع عمليات إعادة التوزيع، ينبغي أيضاً أخذ تكاليفها في الاعتبار.

نلاحظ مما تقدم أن البنك الدولي في تعاطيه مع قضية الإنصاف (العدالة) قد ركز على المنبع (up streame) وليس على المصب (down streame). بمعنى أن الإنصاف يمكن أن يتحقق عن طريق توفير فرص متساوية بين الناس لتحسين ظروفهم الحياتية وليس عن طريق إعادة توزيع الدخل الثروة. فالإنصاف في تعريف البنك الدولي يعني أن تكون للأشخاص فرص متساوية في عيش الحياة التي يختارونها وفي النجاة من الحرمان الشديد من النواتج. ولعل ما يقصده البنك الدولي بالحرمان الشديد هو الفقر. ومن أجل النجاة من الحرمان الشديد، يتعين توسيع مشاركة الناس في الحياة الاقتصادية والسياسة، وتوفير فرص متساوية لحصولهم على الأصول (الأرض،

المسكن) والخدمات العامة (الصحة، التعليم، المرافق). وحافظ البنك الدولي على منهجه الليبرالي في أسلوب توفير الخدمات والأصول. فتيسير الحصول على الأراضي والسكن يمكن أن يتم عن طريق تحسين أسواق الأراضي والايجارات للقيام بوظائفها.

لا شك أن التطور الذي حصل في تفكير البنك الدولي هو تطور هام، يعكس منهجاً أكثر استيعاباً لأوضاع البلدان النامية. وهو خطوة إلى الأمام فيما لو صدقت النية لترجمته عملياً في سياسات ومواقف البنك الدولي. ومع ذلك، فهو يترك الباب مفتوحاً على بعض التساؤلات. توفير الفرص المتساوية هو أمر هام من حيث المبدأ، لكن الفرص هي مجرد احتمالات ممكنة، والاستفادة منها ليس بالضرورة مؤكد. ثم أليس لتوفير الفرص حدود، وماذا لو لم تحصل بالقدر المطلوب، وماذا لو لم يتمكن الفقراء من الاستفادة منها لسبب أو آخر، ثم إلى أي حد يمكن الحديث عن الفرص المتساوية في ظل التفاوت في الثروة.

ثانياً – في مفهوم الفقر ومعاييره وآلياته:

يُجمع الباحثون على صعوبة تقديم تعريف علمي ودقيق لمفهوم الفقر. وتكمن صعوبة ذلك في كون الفقر ظاهرة اجتماعية اقتصادية شديدة التعقيد، وتنطوي على مكونات وأبعاد وتوصيفات تتباين تبعاً لاختلاف المجتمعات والحقب الزمنية، كما تتباين تعاريف الفقر حسب المنطلقات الفكرية للباحثين ومواقفهم المبدئية من الفقر.

لأن ظاهرة الفقر متعددة الأبعاد، فقد كانت موضوعاً للدراسة في مختلف فروع المعرفة (الاقتصاد، والاجتماع، والانتروبولوجيا، والسياسة) ما أدى إلى تعدد تعريفات الفقر وتوصيفاته، فهناك الفقر الاقتصادي والفقر الاجتماعي والفقر السيكولوجي والفقر السياسي.

لذلك من غير المستغرب أن نجد في الأبحاث التي تصدت لدراسة ظاهرة الفقر وفي التقارير الدولية تعاريف متعددة تتقاطع في بعض الجوانب وتفترق في جوانب أخرى.

يرى روبرت ماكنمارا أن الفقر هو «تلك الأحوال المعيشية التي تتكون نتيجة سوء التغذية والجهل والمرض والقذارة وارتفاع وفيات الأطفال وقصر العمر الافتراضي، مما يجعلها أدنى من المستوى المعهود للحياة اللائقة»[14] ويقدم البنك الدولي تعريفاً للفقر بأنه «عدم القدرة على تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة»[15] ويذهب تقرير التنمية البشرية لعام 1997 بأن الفقر هو «الحرمان من الفرص والخيارات الأساسية للتنمية البشرية لعيش حياة طويلة وصحية ومريحة، والتمتع بمستوى لائق من الحياة والحرية والكرامة واحترام الذات واحترام الآخرين»[16]. بينما يرى تقرير التنمية البشرية لعام 1998 إن «الفقر أكثر من مجرد كونه الافتقار إلى ما هو ضروري للرفاه المادي، يمكن أن يعني أيضاً الحرمان من الفرص والخيارات التي تعتبر أساس للتنمية البشرية أكثر من أي شيء آخر»[17]. ويعتبر امارتيا سن «الفقر حرماناً من القدرات الأساسية، علماً بأن هذه القدرات هي الحريات الأساسية التي يتمتع به الإنسان ليعيش الحياة التي يحق له أن يحياها»[18].

وفضلاً عن ذلك هناك ما يمكن تسميته التعريف الموضوعي، وهو يعين مستوى محدداً من الدخل والإنفاق، ويعتبر هذا المستوى هو الحد الفاصل بين الفقراء وغير

الفقراء، فالذين يقعون تحت هذا الحد الفاصل هم الفقراء[19]. وهناك الفقر المطلق الذي يضع حداً أدنى لمستوى الدخل الضروري الذي يجب على كل فرد إحـــرازه لتحقيـــق مستوى معيشي معقول. وهناك الفقر النسبي الذي يربط خط الفقر بمعدل توزيع الـــدخل بين السكان. وعادة يتم ذلك بتعريف الأفراد الذين يشكلون أفقر 20 بالمئة مـــن ســـكان مجتمع باعتبارهم الفقراء، وبعض الدراسات في الدول النامية ترفع هذه النسبة حتى 50 بالمئة من السكان. وهناك الفقر الذاتي الذي يعرف الفقر من وجهة نظر الفرد نفسه، فإذا كان يشعر بأنه لا يحصل على ما يحتاج إليه بغض النظر عن طريقة تحديده لاحتياجاته الأساسية فإنه يضع نفسه ضمن الفقراء[20].

لا تقتصر إشكالية ظاهرة الفقر على التعريف وحده، بل تشمل معايير قياس الفقـــر أيضاً. وتتدرج معايير قياس الفقر ضمن ثلاث مجموعات: معايير مالية، ومعايير غيـــر مالية، ومعايير مركبة، وتقوم المعايير المالية على اعتبار الفقر نقص فـــي الـــدخل أو الاستهلاك اللازم لتأمين حد أدنى من مستوى المعيشة. ويحدد خط الفقر بالحد الذي إذا ما انخفض عنه دخل واستهلاك الفرد يقع في خانة الفقر.

يمكن تقدير خط الفقر بثلاث طرق:

1- الاستهلاك المباشر للسعرات الحرارية، حيث تعتبر الأسرة فقيرة إذا لـــم تســـتوفي المتطلبات التغذوية المقدرة بـــ 2122 سعرة حرارية في اليوم للشخص الواحد.

2- استهلاك الطاقة الغذائية، حيث يحدد خط الفقر بمستوى الاستهلاك الفردي الـــلازم ليستوفي الناس احتياجاتهم.

3- كلفة الاحتياجات الأساسية، حيث يحدد خط الفقر بقيمة الاستهلاك اللازم لتلبية الحـــد الأدنى من الاحتياجات المعيشية (التغذوية وغير التغذوية).

كما لجأت بعض الدراسات التطبيقية إلى تقدير خط الفقر بنسبة 50 بالمئة مـــن متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي.

تقيس المعايير غير المالية الفقر وفق مؤشرات تعكس الأوجه غير الاقتصـــادية للرفاه كالصحة والتعليم والبيئة والمشاركة والتمكـــين. وتؤخـــذ معـــدلات الوفيـــات والالتحاق بالمدارس وتلوث البيئة والوصول إلى الميـــاه النظيفـــة والمشـــاركة فـــي الانتخابات العامة كمؤشرات لمقياس الفقر.

أما المعايير المركبة للفقر فتعنى بتبيان الإخفاقات في الإمكانيات والفرص، وذلك عن طريق دمج عدد من المؤشرات في دليل واحد يعكس مدى تدني الظروف الحياتية في كل مجتمع. وقد وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دليل التنمية البشرية ودليل الفقر البشري. ويعتمد دليل التنمية البشرية على مؤشرات العمر المتوقع عند الولادة، ومعدل الالتحاق بالمدارس، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي، لقياس مستوى التنمية البشرية في كل مجتمع.

تعاني جميع المعايير المعتمدة لقياس حالة الفقر من نواقص وثغرات متنوعة، ما جعلها عرضة لانتقادات عديدة من قبل الباحثين. يرى د. محمود عبد الفضيل إن حساب خط الفقر يعاني من مشكلة منهجية رئيسية. ويتمثل ذلك فيما يطلق عليه سلة الكفاف التي تحدد الحد الأدنى من احتياجات الإنسان من طعام وشراب ومسكن. فإذا أردنا الدخول في مناقشة الحد الأدنى للسكن النظيف اللائق، والحد الأدنى أيضاً من احتياجات التعليم، فإننا ندخل بذلك في مشاكل حقيقية قد تختلف من حي لآخر ومن قرية لأخرى ومن جنوب الوادي إلى شماله، ونظراً لأن ظاهرة الفقر هي ظاهرة ديناميكية، لا يمكن الاكتفاء بلقطة فوتوغرافية لأوضاع الفقر عام 2000 مثلاً، مقارنة بلقطة أخرى عام 1990، بل لا بد من التطرق إلى الآليات التي تعمق أو تخفف الفقر بين نقطة زمنية وأخرى[21].

تتناول دراسة جادة أعدها معتز سلامة[22] ست آليات اجتماعية محركة للفقر في البلدان العربية نلخصها فيما يلي:

1- التفسير الخاطئ للخطاب الديني، هذا التفسير الذي ينظر إلى الفقر على أنه حقيقة تقترب من القضاء والقدر، ويحض على ثقافة التواكل واللامبالاة، ويقدم الزهد كمرادف للفقر، ويربط الفقر بالقرب من الله، ويعالج الفقر بالإحسان، ويحرم تنظيم الأسرة، وقد دفع هذا التفسير الخاطئ لموقف الدين الإسلامي من الفقر أحد الفقهاء لكتابة بحث مطول حول موقف الإسلام من الفقر، مؤكداً أن الفقر ليس حالة ممتدحه إسلامياً وإن الإسلام دعا للخروج منها بكل السبل.

2- كبر حجم الأسرة، حيث أثبتت مجموعة من الدراسات العلمية أن حجم الأسرة هو أحد العوامل المرتبطة بالفقر. فكلما ازداد عدد الأطفال في الأسرة ازدادت معاناتها من وطأة الفقر.

3- الفساد وبيروقراطية الفقر، حيث يعتبر الفساد كأحد وأخطر الآليات الاجتماعية التي تؤدي إلى نشوء الفقر وزيادته. والفساد له جوانب متعددة اقتصادية وسياسية واجتماعية وأخلاقية. وهو أكثر من كونه يعبر عن دخل غير مشروع، بل يرتبط بالحصول على الخدمات العامة، ونوعية الخدمات العامة الحيوية بالنسبة للفقراء مثل التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي، ونقص الفرص والخوف من المضايقة والازعاج، وفقدان الصوت والتمثيل والوصول إلى الإعلام.

وتشير دراسة أعدها د. بول سالم إلى أشكال متعددة للفساد في المستويات الدنيا في البلدان العربية أهمها: الحاجة إلى دخل إضافي جراء انخفاض مرتبات القطاع العام، بطء عمل الجهاز الإداري العام جراء البيروقراطية الشديدة، كون الفساد الصغير في الغالب كامن داخل سياق فساد واسع النطاق في أعلى جهاز الخدمة المدنية أو على المستوى الوزاري، الإحساس الواهي بالالتزام المدني والوطني وقوة الكيانات تحت الوطنية.

في تقريرها عن الفساد لعام 2005 رصدت منظمة الشفافية العالمية تأثيرات الفساد على تقليص الإنفاق الاستثماري والنمو على البنية التحتية، وتخفيض نوعية ومستوى خدماتها ورفع تكلفة تشغيلها. ويقلص بالتالي إمكانية الاستفادة منها ولا سيما بالنسبة لفقراء.

كما تشير دراسة الكاتب سلامة إلى أنه في السنوات الأخيرة باشر سياسيون في مختلف الدول العربية مصالح اقتصادية، ودخل رجال الأعمال العمل السياسي. وهذا الاتجاه يوجد دوائر للخلط بين المال الخاص والمال العام، ويحيط الشبهات بإدارة المصالح العامة واحتمال تكييف التشريعات لتحقيق فوائد خاصة، كما أن إيجاد ائتلافات سياسية ومدنية واقتصادية تمثل شبكة الحكم والإدارة والاقتصاد يضر بالفقراء.

كذلك أكدت نتائج دراسة أجريت على الفقر في السودان أن برامج التكيف الهيكلي، التي طبقت خلال الفترتين 1978-1985 و1989-1992، أدت إلى زيادات ضخمة في الفقر أكبر بكثير مما يمكن التنبؤ به على أساس الاتجاه الزمني في غياب هذه البرامج[23].

4- البطالة ولا سيما الفئات المتعلمه، حيث تعتبر البطالة أحد أهم الآليات الاجتماعية للفقر في الدول العربية التي بلغ معدلها لكل منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا

عام 2003 نحو 12.2 بالمئة. وتعتبر هذه المنطقة هي أقل منطقة من حيث عمالة الشباب في العالم، حيث بلغت نسبة بطالة الشباب في اجمالي العالم 14.4 بالمئة بالمقارنة مع 25.2 بالمئة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا. وأفضل وسيلة لتخفيض الفقر هو تفعيل النمو الاقتصادي المقترن بزيادة فرص العمل وجعلها بمتناول الفقراء.

5- تأنيث الفقر، حيث يعتبر تأنيث الفقر إحدى الآليات الاجتماعية لتكريس البطالة. وتأنيث الفقر هو النتاج الطبيعي لتأنيث البطالة. أي فرض وضعية البطالة على المرأة وعدم نيلها نفس الوظيفة عن نفس المستوى التعليمي للرجل ونفس الأجر عن نفس العمل. وتشير دراسات إلى أن النساء والرجال يستفيدون من التنمية بنسب متفاوتة. ولا يمكن فصل شروط الفقر العامة عن علاقات القوى / الاستبداد الثقافية والاجتماعية التي تقع تحت وطأتها المرأة بشكل خاص.

6- نظام التوريث، حيث يؤدي إلى تفتيت الثروة.

ثالثاً – في تقرير الفقر في سورية:

يرتكز التقرير في تحليله للفقر في سورية على البيانات المتاحة في مسح دخل الأسرة ونفقاتها لعامي 1997/1996 و2004/2003 الذي أجراه المكتب المركزي للإحصاء.

ويتبنى التقرير منهجية الاحتياجات الأساسية لرسم خطوط فقر تقوم على أساس الأسرة والإقليم، وبالنظر لأهمية تركيز البرامج والسياسات على رفع الفقر على المستوى الاقليمي، عمد التقرير إلى تبني مقاربة إقليمية حيث تنقسم سورية جغرافياً إلى أربعة أقاليم: الجنوبي، والشمالي الشرقي، والوسط، والساحل. كما يمكن تقسيم كل إقليم إلى مناطق حضرية وريفية. ومن ثم يقوم التحليل الوارد في التقرير على أساس ثمانية مناطق.

يتغير خط الفقر الغذائي بالنسبة لكل أسرة وكل إقليم. وتعكس الاختلافات في خطوط الفقر التغير في مستوى أسعار المواد الغذائية وغير الغذائية في مخلتف الأقاليم.

اعتمد التقرير خط الفقر القائم على أساس الحد الأدنى للإنفاق الضروري للأسرة الذي يأخذ المتطلبات الغذائية وغير الغذائية الأساسية في الاعتبار. في حين يعكس خط الفقر الأعلى نفقات الاستهلاك الحقيقية للفقراء وليس الاحتياجات الأساسية فقط.

وباستخدام مختلف الاقترابات تم تقدير خطوط الفقر الأدنى والأعلى لكل من الأقاليم الأربعة، واستناداً إلى تلك التقديرات يتراوح خط الفقر الأدنى للأسرة (متوسط الفرد) بين 1279 ليرة سورية في الإقليم الشمالي الشرقي و1664 ليرة سورية في الإقليم الجنوبي، ويبلغ خط الفقر الأدنى بالمتوسط 1458 ليرة سورية. كما يتراوح خط الفقر الأعلى للأسرة (متوسط الفرد) بين 2441 ليرة سورية في الإقليم الجنوبي و1694 ليرة سورية في الإقليم الشمالي الشرقي، ويبلغ متوسط الخط الأعلى للفقر 2052 ليرة سورية.

بتطبيق خطوط الفقر الأدنى يبلغ عدد المواطنين الذين لا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية من المواد الغذائية وغير الغذائية في سورية عام 2004/2003 حوالي 2.02 مليون مواطن، أي نحو 11.4 بالمئة من اجمالي السكان. في حين أن استخدام خطوط الفقر العليا يرفع عدد المواطنين الذين لا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية إلى نحو 5.3 مليون مواطن، أي نحو 30.14 من اجمالي عدد السكان.

يلاحظ التقرير أن توزع الفقر حسب الأقاليم يتصف بعدم التجانس، فعند استخدام الخط الأدنى للفقر تصل معدلات الفقر إلى أعلى درجاتها في ريف الإقليم الشمالي الشرقي (17.9%)، في حين تتراجع معدلات الفقر في الإقليم الجنوبي إلى أدنى درجاتها (5.8%).

كما يشير التقرير إلى أن الفقر في سورية غير عميق، بمعنى أن معظم الفقراء يقع انفاقهم تحت خط الفقر مباشرة. ما يعني أن أي زيادة في معدلات النمو تساعد على رفع عدد كبير من الأفراد فوق خط الفقر. ويقدر التقرير أن المخصصات المالية اللازمة لتخطي الفجوة بين الانفاق الفعلي للأسر الفقيرة وخط الفقر تصل إلى 597 مليون ليرة سورية سنوياً. بيد أن ارتفاع مرونة العلاقة بين الفقر والنمو يجعل أي تراجع في معدلات النمو يفضي إلى سقوط عدد كبير من المواطنين تحت خط الفقر.

يلفت التقرير الانتباه إلى انخفاض معدلات الفقر في سورية في الفترة بين 1997/1996 و2004/2003 جراء الزيادة الكبيرة في معدلات الإنفاق للفرد. إذ بلغ متوسط معدل الإنفاق للفرد على المستوى الوطني 3541 ليرة سورية عام 2004/2003، بالمقارنة مع 3085 ليرة سورية عام 1997/1996. لكن زيادات معدلات نمو إنفاق الفرد لم تكن متجانسة، حيث ازدادت معدلات الإنفاق السنوي للفرد من الفقراء ولا سيما الشرائح الدنيا منهم بدرجة أقل من المتوسط، ما يعني أن النمو لم يكن في صالح الفقراء.

ويشير معامل جيني إلى زيادة اللامساواة في مستويات انفاق الفرد خلال الفترة 1997/1996- 2004/2003 من 0.337 إلى 0.374، بمعدل 11%. وعلى الرغم من أن النمو لم يكن في صالح الفقراء، فإن معدلات النمو كانت كافية للتغلب على الآثار السلبية الناتجة عن تدهور حالة توزيع الدخل.

في رسمه لملامح الفقر في سورية يبين التقرير أن التعليم هو أكثر العوامل ارتباطاً بمخاطر الفقر. فالفقر يرتبط بعلاقة عكسية مع المستوى التعليمي، حيث يتضح أن 18 بالمئة من الفقراء أميون، وإن نسبة الفقراء الذين لم يحصلوا سوى على تعليم ابتدائي أو أقل بلغت 81.3 بالمئة من اجمالي الفقراء، في حين لم تصل نسبة الحاصلين على تعليم جامعي بين الفقراء إلى 1 بالمئة. يقود الفقر إلى انخفاض مستوى التعليم، ما يؤدي إلى نشوء حلقة مفرغة من الفقر والمستوى المتدني للتعليم.

كذلك يوجد علاقة ترابطية بين البطالة والفقر على المستوى القومي، حيث ترتفع معدلات البطالة ين الفقراء في كل من الحضر والريف. إذ وصلت معدلات البطالة بالنسبة للفقراء إلى 12 بالمئة في كل من الحضر والريف في عامي 2003 و2004، في حين بلغ معدل البطالة بالنسبة لغير الفقراء 7.4 بالمئة في الحضر و9 بالمئة في الريف. بالإضافة إلى البطالة تتركز مشكلة الفقراء في العمالة المنقوصة التي تعني العمل في وظائف مؤقتة أو موسمية أو غير دائمة بأجور تقل عن المتوسط. إذ هناك دلائل حول تزايد صورها بين صفوف الفقراء. نسبة الأفراد الذين يعملون في أعمال دائمة بين الفقراء هي أقل بالمقارنة مع غير الفقراء، بمقدار 15 نقطة مئوية في الحضر و12 نقطة مئوية في الريف. ويمثل العاملون في أعمال عابرة 22 بالمئة من الفقراء العالمين في المناطق الحضرية و14 بالمئة منا لعالمين الريف. ويلاحظ أن الفقراء يعلمون في أعمال لا تدر دخلاً كافياً مما يضطرهم إلى العمل عدد أكبر من الساعات أسبوعياً وعدد أكبر من الأيام وخاصة في المناطق الحضرية، ولا يحصلون سوى على دخل منخفض. فأجور الفقراء تبلغ 80 بالمئة من أجور غير الفقراء. والفقراء أكثر عرضة لصدمات اقتصادية بسبب عدم استمرارية العمل وانخفاض الدخل.

كذلك يوجد ترابط بين حجم الأسرة وتكوينها وبين الفقر، حيث تكون الأسر الكبيرة أكثر عرضة للفقر من الأسر الصغيرة. فالموارد المتاحة للفرد داخل الأسرة الكبيرة تكون أقل بشكل مطلق. وتعيش الغالبية العظمى من الفقراء في أسر يتراوح عدد أفرادها بين 7–9 أفراد، في حين 43 بالمئة من غير الفقراء يعيشون في أسر يتراوح عدد أفرادها 4–6 أفراد. وتزيد مخاطر الفقر بالنسبة للأسر التي تخطى عدد أطفالها الثلاثة. ويعيش حوالي 53 بالمئة من الفقراء في أسر يزيد عدد أطفالها عن ثلاثة.

وهناك علاقة قوية بين الفقر والمستوى التعليمي للأطفال، حيث تعتمد الأسر الفقيرة بصورة كبيرة على الدخل الذي يحققه الأطفال من ناحية، وتعجز عن تغطية نفقات التعليم. ويزداد عدد الأطفال العاملين داخل الأسر التي تعولها امرأة.

ويخلص التقرير في الختام إلى تحديد ستة تحديات أساسية ما زالت مطروحة على أجندة العمل:

– يؤثر عدم الاستقرار في المنطقة سلبياً على آفاق النمو الاجمالي للناتج المحلي على المدى المتوسط، وهو ما يكون من شأنه إعاقة تحويلات العمال والاستثمار الأجنبي المباشر.

- تبدو الرؤى الخاصة يخلق فرص العمل غير واضحة على المستوى المتوسط.
- تؤثر معدلات الخصوبة العالية ونسبة الإعالة العالية على معدلات الفقر كما تتأثر بها.
- تزداد معدلات الأمية وتتراجع نسب الالتحاق بالمدارس ورياض الأطفال بين الفقراء.
- غياب المشاركة والتنسيق والمساءلة بين جميع الجهات المعنية بجهود التنمية.
- يتم اتخاذ القرارات بصورة مركزية، كما أن قدرة الجمعيات الأهلية السورية على التأثير في السياسات لمصلحة الفقراء والدفاع عن مصالحهم على المستوى الوطني والمحلي محدودة.

ويرى التقرير أنه لا بد من تبني اقتراب لمكافحة الفقر يقوم على ثلاثة محاور وهي الرفاهية ورأس المال الاقتصادي ورأس المال البشري.

يتكون اقتراب الرفاهية من التحويل المباشر للدخل لأكثر الفئات احتياجاً من خلال التحويل النقدي المباشر، ومن خلال السلع والخدمات المدعومة. ويرتكز الاقتراب الاقتصادي على البرامج التي تسعى لتحسين مستوى الدخل بالنسبة للفقراء . أما اقتراب رأس المال البشري فيستهدف زيادة قدرة الفقراء على تحقيق الدخل من خلال رفع انتاجيتهم عن طريق الاهتمام بالتغذية والصحة والتعليم والبرامج التدريبية.

ويقترح التقرير خمسة محاور لاستراتيجيات مواجهة الفقر نلخصها فيما يلي:

1- دفع النمو الاقتصادي الذي يصب في مصلحة الفقراء.
2- اعتماد استراتيجيات تمكن من تراكم رأس المال البشري.
3- استراتيجيات للرفاهية الاجتماعية تولي الاهتمام بمجموعتين: العاجزون عن العمل والذين يعانون من مخاطر أو أزمات مؤقتة.
4- التوازن الإقليمي.
5- الرقابة والتقييم.

لا شك أن محاولة إعداد تقرير عن الفقر في سورية هي خطوة هامة في ضوء اتساع هذه الظاهرة في المجتمع السوري. وهي المرة الأولى التي يجري فيها التصدي لهذه الظاهرة على نحو علمي ومنهجي. وتكمن أهمية التقرير ليس لأنه أماط اللثام عن مسائل كان يجري التكتم عليها بلا مبرر فحسب، بل لما يتضمنه من حقائق ومعلومات ومعطيات هامة.

وإذا كان لا بد من إبداء بعض الملاحظات، فيمكن إيجازها فيما يلي:

1- أن الاعتماد على مسوحات الدخل ونفقات الأسرة لا توفر لوحدها البيانات المطلوبة لدراسة ظاهرة معقدة مثل ظاهرة الفقر. وغالباً ما يشوب هذه البيانات بعض جوانب القصور تتعلق بحجم العينة، وأخطاء التحيز الناتجة عن تحيز في تسجيل البيانات، وتحديد مكونات سلة الكفاف، وأسلوب تحديد قيمها.

2- لم يتعامل التقرير بدرجة كافية مع علاقة الفقر بتوزيع الدخل. وقد يكون عذره في ذلك عدم توفر البيانات الضرورية، ما يستدعي إيلاء الاهتمام بإنتاج بيانات عن توزيع الناتج المحلي الاجمالي حسب عوامل الانتاج وتبيان توزع الدخل حسب مستويات الشرائح.

3- كذلك لم يتوسع التقرير في التعاطي مع النتائج الاجتماعية للعمالة المنقوصة. فاضطرار الفرد للعمل ساعات إضافية أو في أعمال إضافية في سبيل تحسين أوضاعه يتم على حساب الوقت المخصص للاستمتاع بالفراغ وتجديد قواه، والجلوس مع الأسرة والاهتمام بشؤون الأسرة وأفرادها ما له تداعيات سلبية على الفرد والأسرة والمجتمع. والدخل الذي يتولد عن الأعمال الإضافية يؤدي إلى نوع من الفقر الاجتماعي والثقافي.

4- باعتبار ظاهرة الفقر هي ظاهرة ديناميكية متحركة، وبالنظر لارتفاع مرونة العلاقة بين النمو والفقر، فإنه لا يمكن الاكتفاء بلقطة فوتوغرافية لأوضاع الفقر لحظة زمنية محدده. بل لا بد من متابعة هذه الظاهرة باستمرار وعن كثب، والتدقيق حين اتخاذ قرارات اقتصادية في تداعياتها على الفقر.

5- اعتمد التقرير على مجموعة قيمة الوحدة بالنسبة للمواد الغذائية في مسح دخل الأسرة بمثابة بديل للمعلومات حول الأسعار، وهذا ما يشير شكوكاً حول دقة الأسعار المستخدمة في تقييم الاحتياجات الأساسية.

رابعاً- الفقر في الخطة الخمسية العاشرة:

اعترف بداية أن قراءة الخطة الخمسية العاشرة، ناهيك عن دراستها، لم تكن مهمة سهلة على الإطلاق. لقد سربت إلي نسخة من الخطة منذ أيام، ولا أدري إذا كانت النسخة التي حصلت عليها هي النسخة النهائية. إذ أن هناك العديد من الأرقام والنسب المئوية تُرك مكانها شاغراً.

ولا تكمن صعوبة قراءة الخطة في كثرة عدد صفحتها التي قاربت الألف صفحة، ولا في كثرة التكرار في عرض الأفكار في صيغ وفي أماكن عدة، ولا في إقحام مقتطفات وملخصات عن بعض التقارير التي سبق إصدارها في مناسبات مختلفة في متن الخطة.

الصعوبة الحقيقية تكمن في الأسلوب الدبلوماسي الرفيع الذي صيغت به الخطة. أسلوب يرضي الجميع، ويجد فيه كل قارئ ما يرغب أن يراه. وصياغة ملتبسة تحتمل التأويل في كل اتجاه، ويصعب الإمساك بمقاصدها الحقيقية.

وثيقة الخطة الخمسية العاشرة هي بلا شك وثيقة بالغة الأهمية لما تحتويه من معطيات هامة، وأفكار مبتكرة، ونظرة شمولية، فالوثيقة لا تقتصر على الخطة الخمسية العاشرة فحسب، بل تشمل تقييم للخطة الخمسية التاسعة، وإطار عشري، ورؤية مستقبلية لسورية 2025، وبرنامج للإصلاح الاقتصادي. فهي إذن مرجع هام ومفيد لا غنى عنه لأي باحث أكثر منها خطة خمسية للتنمية.

وهي فوق ذلك خطة بالغة الطموح ومغالية بالتفاؤل. يشعر من يطلع عليها بالاطمئنان والثقة بمستقبل البلاد والعباد، لكنه يشفق على الذين سيتولون تنفيذها للمهام الصعبة وشبه المستحيلة الملقاة على كاهلهم.

وخطورة الخطة المغالى في طموحها، كما تشير تجارب تاريخية، تخلق أزمات أكثر مما تحل من مشاكل، وتخلف وراءها مشاعر الإحباط والإحساس بانسداد الأفق جراء عدم تنفيذها.

وليس أدل على تفاؤلها المبالغ فيه من افتراضها الحصول على تمويل خارجي بحدود ألف مليار دولار، في ظرف تشتد فيه الأعاصير على المنطقة، وتقع سورية منها في عين الإعصار.

على أي حال، لست هنا بصدد مناقشة الخطة، فتلك مهمة تخرج عن نطاق البحث في هذه الدراسة. ما يهم هذه الدراسة هو التعرف إلى أي حد أخذت الخطة بعين الاعتبار استنتاجات تقرير الفقر في سورية، سيما وإن الخطة قد اعتبرت التقرير أحد مكونات إطارها المرجعي.

من حيث الشكل العام أوفت الخطة بتعهدها، حيث أفردت في متنها فصلاً كاملاً عن الحد من الفقر النهوض بالتشغيل. لكن الشيطان يكمن بالتفاصيل كما يقال.

بالإضافة إلى الفصل السادس من الخطة الخاص بالحد من الفقر، ينـدر أن يجد القارىء بنداً من بنود الخطة يخلو من الإشارة إلى الفقر من قريب أو من بعيد، نـذكر على سبيل المثال:

- اعتماد المساهمة المباشرة في التخفيف من حدة الفقر كأحد المعايير التسعة لاختيار المشروعات.
- النص على الاهتمام بوضع برنامج وطني للحد من الفقر والبطالة كأحد مسؤوليات الحكومة المركزية.
- وضعت الخطة في حسابها لإعادة الهيكلة الاقتصادية وإحداث تغييرات في السياسات الاقتصادية وتحقيق معدلات النمو المرسومة هدف التخفيف من حدة الفقر.
- النص تحت عنوان التحديات الاستراتيجية بعيدة المدى على ضرورة تنفيذ تنمية متوازنة إقليمياً وعادلة اجتماعياً تأخذ بالاعتبار حاجات وطموحات المناطق الأقل نمواً وتنهض بالفئات الاجتماعية الفقيرة، كما جاء في الفقرة ذاتها على مستوى الخدمات سيجري إيصال تجهيزات الماء الصالح للشرب كي ترتفع مساحة التغطية إلى المناطق النائية والأرياف التي ما زالت محرومة منها إلى ما يزيد عن 92 بالمئة بحلول عام 2015.
- النص تحت عنوان المرامي والغايات متوسطة الأمد على تخفيض حجم الأسر التي تقع تحت خط الفقر من 11.4 بالمئة إلى 7.5 بالمئة، وتخفيض معدل وفيات الأطفال الرضع ليصل إلى 13.7 بالألف.
- النص تحت عنوان محاور الاستراتيجية على تنمية تراعي التوزيع العادل للدخل والثروة والقوة.

- النص تحت عنوان الأولويات القطاعية وعبر القطاعية للخطة على ربط السياسات الاقتصادية الكلية والسياسات القطاعية باستحداث مواطن الشغل. والتقليل من حدة الفقر.
- كما جاء تحت العنوان ذاته إيلاء أهمية خاصة لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بالنهوض في محافظات المنطقة الشرقية.
- وورد تحت نفس العنوان وضع خطة لشبكات الأمان الاجتماعي بحيث ترتبط بتطوير برامج الحماية الاجتماعية وتوفير العون المادي المباشر للأسر المحتاجه، ووضع برامج للاهتمام بالمناطق والأحياء الفقيرة.
- جاء في الفصل الخامس المتعلق بالسياسات الاقتصادية ومقومات الاصلاح الاقتصادي وتحت عنوان أهداف الخطة الخمسية العاشرة، تحسين المستوى المعيش وإعادة توزيع الدعم لمستحقيه.
- كما جاء في الفصل ذاته وتحت عنوان الاستراتيجية، إعادة النظر بالدعم والتحول إلى أسلوب جديد في حصره في القطاعات والفئات المستحقه له.
- وجاء في الفصل الخامس أيضاً تحت عنوان فيما يتعلق بالايرادات غير الضريبية، إعادة النظر بأوجه الدعم والتخطيط لوضع آليات لتقديمه للفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً.
- وجاء في الفصل السادس من الخطة الخاص بالحد من الفقر والنهوض بالتشغيل تحت عنوان خلفية، الحد من جوانب الهشاشة وتعرض الفقراء إلى التكاليف الاجتماعية التي قد تنتج عن الاصلاحات الاقتصادية، وإعادة النظر بجوانب الدعم وتوجيهه إلى الفئات المستهدفة ذات الحاجة.
- كما جاء في الفصل ذاته تحت عنوان الخطة الخمسية العاشرة – الأهداف، ربط السياسات الاقتصادية، الكلية بالحد من الفقر وبحساب التكاليف الاجتماعية، توسيع الفرص الاقتصادية للفقراء وللمناطق الأقل نمواً، زيادة تمتع الفقراء ووصولهم إلى برامج الحماية الاجتماعية.
- وتحت عنوان المرامي الكمية من الفصل السادس جاء، تخفيض نسبة من يعيشون تحت خط الفقر الأعلى وهو 2052 ليرة سورية شهرياً للفرد والذين يقدر عددهم

بنحو 5.3 مليون من 30.13 بالمئة إلى 22.6 بالمئة بنهاية الخطة عام 2010. وتخفيض نسبة من يعيشون في قعر مدقع (أي تحت خط الفقر الأدنى وهو 1458 ليرة سورية شهرياً للفرد وعددهم 2 مليون شخص) من 11.39 بالمئة في 2004 إلى 8.7 بالمئة بنهاية الخطة تمهيداً لتخفيضها إلى 7.13 عام 2015.

والواقع لو أردنا أن نذكر كل ما جاء في الخطة بشأن الفقر لتطلب الأمر صفحات عديدة لا يتسع الوقت المتاح لقراءتها.

على أي حال، يتضح من النصوص التي سبق الإشارة إليها إننا أمام توجهات نبيلة ومشاعر إنسانية تجاه الفقر والفقراء، وفي أحسن الأحوال نحن أمام أهداف بعيدة المدى قد تمتد لـ 10 أو 15 سنة لمعالجة مسألة ساخنة تهدد بالانفجار في أية لحظة. وعندما يتعلق الأمر بقضية محددة كالدعم فنجد أنفسنا أمام تعابير إعادة توزيع الدعم لمستحقيه، وإعادة النظر بالدعم والتحول إلى أسلوب جديد في حصره في القطاعات والفئات المستحقه له، وإعادة النظر بجوانب الدعم وتوجيهه إلى الفئات المستهدفة ذات الحاجة، وإعادة النظر بأوجه الدعم والتخطيط لوضع آليات لتقديمه للفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً. ويخشى أن يكون خلف هذه التعابير الملتبسة نوايا الغاء الدعم تحت مختلف الذرائع.

أما بشأن تخفيض نسبة المواطنين الذين يعيشون تحت خط الفقر الأدنى والأعلى، فيتطلب الأمر وقفة أطول.

1- تفترض الخطة ضمناً أن التدابير المنوه بها بشكل ملتبس في متنها سوف تنفذ بالكامل، وإن هذه التدابير ستؤدي بالتالي إلى تخفيض نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الأعلى إلى 22.6 بالمئة بنهاية الخطة عام 2010، وإلى تخفيض نسبة السكان الذين يعيشن تحت خط الفقر الأدنى إلى 8.7 بالمئة عام 2010 تمهيداً لتخفيضها إلى 7.13 بالمئة عام 2015. بيد أنه في ضوء توجهات الخطة بتحرير الأسعار وفتح الأسواق وتهميش دور الدولة التنموي، واطلاق العنان لقوى السوق، فإنه من المشكوك تحقق هذه الفرضية، ثم إنه من غير المستبعد أن تؤدي هذه التوجهات إلى اتساع رقعة الفقر، ولا سيما في الفترة الزمنية الأبعد (2015)، حيث يصعب التكهن بالنتائج في منطقة شديدة الاضطراب، في عالم سريع التغير.

2- إذا افترضنا أن التدابير المخططة ستنفذ بنجاح وبالكامل، وإن توجهات الخطة الليبرالية لن تؤدي إلى تفاقم ظاهرة الفقر، فإن النسبة المستهدفة لتخفيض ستؤدي في عام 2010 إلى تراجع عدد الفقراء تحت الخط الأدنى إلى نحو 1.5 مليون، وإلى تناقص عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر الأعلى إلى نحو 4 ملايين مواطن. وهذا يعني أن ظاهرة الفقر ستظل في المجتمع السوري مشكلة ساخنة قد تهدد الأمن الاجتماعي والاستقرر السياسي الضروريان لتحقيق تنمية مستدامه.

3- ثمة شواهد تعزز الاعتقاد بأن تقديرات تقرير الفقر في سورية عن حجم ظاهرة الفقر لا تعكس الواقع بدقة، وإن تفاقم هذه الظاهرة في تزايد بوتيرة متسارعة في ضوء السياسات الاقتصادية التي تنتهجها الحكومة والتي تفضي إلى اتساع رقعة الفقر كل يوم.

نخلص في النهاية إلى القول بأن تعاطي الخطة الخمسية العاشرة مع ظاهرة الفقر هو ليس بمستوى خطورتها على الاقتصاد والمجتمع، وإنه ما لم يصار إلى اتخاذ خطوات جدية وسريعة لتطويقها ومعالجتها ستبقى بمثابة كعب اخيل يهدد أمن سورية واستقرارها.

الهوامش

1- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 2006، العرض العام، ص.6

2- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 2001/2000، ص.3

3- المرجع السابق، ص.3

4- برنامج الأمم المتحدة الانمائية، تقرير التنمية البشرية لعام 2000.

5- التقرير الاقتصادي العربي الموحد سبتمبر (ايلول) 2004، ص.16

6- اتحاد المصارف العربية.

7- التقرير الاقتصادي العربي الموحد، مرجع سابق، ص.57

8- المرجع السابق، ص.160

9- التقرير الاقتصادي العربي الموحد سبتمبر / ايلول 2003، ص.171

10- معتز سلامة، الآليات الاجتماعية لنشوء الفقر ومعدلاته في الدول العربية، ص100، الفقر في الوطن العربي، تحرير أحمد السيد النجار، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام 2005.

11- محمد فايز فرحات، الآثار الاقتصادية للفقر، الفقر في الوطن العربي، المرجع السابق ص.212

12- المرجع السابق ص 212.

13- جوزيف أ. ستيفليتز، خيبات العولمه، دار الفارابي، 2003، ص.108

14- د. محمود شعبان، الرؤية النظرية للفقر، الفقر في الوطن العربي، مرجع سابق، ص47.

15- د. عبد الرزاق فارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص.19

16- برنامج الأمم المتحدة الانمائي – تقرير التنمية البشرية لعام 1997، ص25 عن النص العربي.

17- برنامج الأمم المتحدة الانمائي – تقرير التنمية البشرية لعام 1998، ص25 عن النص العربي.

18- نقلاً عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (اسكوا) مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الاسكوا 2005، ص63.

19- د. محمود شعبان، مرجع سابق، ص47.

20- المرجع السابق ص48.

21- د. محمد عبد الفضيل، من دفتر أحوال الاقتصاد المصري، كتاب الهلال، العدد 627، مارس/ آذار 2003، ص63-64.

22- معتز سلامه، مرجع سابق، ص68-91.

23- فتح الله الكيلاني، نحو القضاء على الفقر في السودان، نقلاً عن معتز سلامه، مرجع سابق، ص79.