

توجيهات البنك الدولي لصياغة سياسة كلية لمحاربة الفقر

بوعافية رشيد ، المركز الجامعي ، تيبازة، الجزائر.
عبدات عبد الوهاب ، جامعة الجزائر3، الجزائر.

الملخص

إتفق المجتمع الدولي على إعتبار أن الإقلاق من الفقر هو الهدف المحوري لعملية التنمية. وقد تم تضمينه في أهداف الألفية للتنمية الصادرة عن قمة الألفية للأمم المتحدة، لكن تبقى مشكلة الإقلاق من الفقر من القضايا الاقتصادية الكلية التي تدخل في وجبات الدولة المعاصرة.

للسعي نحو خفض الفقر، فإنه يقتضي إدراك آليات تأثير سياسات الإقتصاد الكلي في الفقر، وتتقدم هذه السياسات، كل من السياسات المالية والنقدية ويمكن أن يكون للسياسة المالية تأثير مباشر في الفقر، وذلك بتوجيه النفقات العام لمناهضة الفقر في المراحل التنموية الأولى، وكذلك من خلال المضامين التوزيعية للدخل في إطار السياسة الإنفاقية والضريبية، وبذلك يتوجب على السياسة المالية والسياسة النقدية التدخل بالشكل الذي يتكيف فيه دورها تجاوز فشل السوق، أما في مجال التخطيط للموازنة فيقتضي الأخذ بنظر الإعتبار قدرة الحكومة على إعادة توزيع الإنفاق وفقا للأولويات، ولاسيما مشاريع خفض الفقر، والسعي إلى تحويل الموارد من قطاعات الدفاع والإدارة العامة بإتجاه القطاعات الإجتماعية، مثل التعليم والصحة وتحقيق الأمن الغذائي، فضلا عن دور السياسات الاقتصادية الكلية الأخرى،

لذلك يجب على الدولة أن تقوم بوضع السياسة الاقتصادية الكلية المناسبة والتي تضع من مبادئها القضاء على الفقر ومن خلال أحسن أدوات السياسة الاقتصادية الكلية وأكثرها فعالية.

المقدمة

تعتبر ظاهرة الفقر واحدة من أهم المشاكل التي واجهتها المجتمعات والحكومات والنظريات الاجتماعية منذ زمن طويل، وفي القديم إرتبط الفقر بفقدان الموارد أو الحروب التي تؤدي إلى الإستبعاد والقهر، وإنحصر على مجرد قلة الدخل أو الحصول على الحاجات الأساسية، ولكنه اليوم أصبح يعني قصور القدرة الإنسانية عن تحقيق مستوى الرفاه الإنساني المستحق للناس وعليه يمثل قصورا في إمتلاك الموارد المالية والبشرية، ومع توسع مفهوم الفقر بتعدد أبعاده واختلاف طرق قياسه.

إحتلت مسألة التخفيف من الفقر والقضاء عليه مركز الأولوية في الإهتمامات الدولية وإنعكس ذلك في صياغة الإستراتيجية الإنمائية لسنة 1990، التي التزمت بهدف تقليص ملموس للفقر المدقع وإستخدام أفضل للموارد والمهارات البشرية مع الحفاظ على سلامة البيئة وإستدامها، ولقد أكدت هذه الإستراتيجية على أهمية تدعيم الروابط المتبادلة بين النمو الإقتصادي السريع وتحقيق الأهداف الإجتماعية ويظهر هذا الإنشغال أكثر في عدد القمم والمؤتمرات العالمية والدولية المنعقدة.

وسنحاول في هذه الورقة البحثية بناء سياسة اقتصادية لمكافحة الفقر في إطار رؤية البنك العالمي.

أولا: مقارنة البنك العالمي لمكافحة الفقر

من أجل مواجهة الفقر السائد في العالم ومظاهر عدم المساواة حددت المنظمات الدولية لنفسها عددا من الأهداف التي يجب تحقيقها سنة 2015، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، يقترح التقرير عن التنمية في العالم 2001/2000: شن الهجوم على الفقر- والذي أصدره البنك الدولي- إستراتيجية للتصدي للفقر بأربعة طرق هي: تعزيز إتاحة الفرص الإقتصادية للفقراء، تمكين الفقراء من أسباب القوة، تعزيز الأمان، إتخاذ إجراءات على المستوى الدولي.

وسنحاول التعرض لكافة عناصر هذه الإستراتيجية حتى يمكن وضعها في صياغة سياسة اقتصادية كلية.

. إتاحة الفرص الإقتصادية للفقراء

يؤكد الفقراء على الأهمية الكبرى لإتاحة الأصول وهذا يعني توفير الوظائف والإئتمان والطرق والكهرباء والأسواق اللازمة لبيع منتجاتهم وكذا المدارس والمياه ومرافق الصرف الصحي والمهارات البالغة الأهمية للعمل، ولتوفير هذه الأصول يجب توفر نمو إقتصادي شامل بالغ الأهمية، كما يجب أن تعكس عملية الإصلاحات المتبعة خلال الفترات الإنتقالية توسيع زيادة الأصول المتاحة للفقراء مع وضع آليات لخلق فرص جديدة وتعويض المتضررين أثناء فترة الإصلاح ويتطلب ذلك إجراءات تتخذها الدولة لمساندة بناء الأصول البشرية والمادية والمالية.

أ. أهمية الأصول في حياة الفقراء:

في جميع أنظمة الإقتصاد السياسي، يعد الحرمان من أنواع رأس المال المختلفة والتفاوت بين البشر في إمتلاكها أهم الأسباب المباشرة للفقر، وتوفر الأصول له الدور الفعال في التصدي للصدمات وتقليل التعرض للمعاناة الذي يعتبر سمة ثابتة للفقر، ويعود إفتقار الأفراد إلى تملك الأصول إلى أسباب عدة منها⁽¹⁾:

. أنهم يعيشون في بلدان أو مناطق فقيرة.

. عدم المساواة في توزيع الثروة والدخل.

. فقدان أصل يعزز عدم إمكانية الحصول على أصل آخر، فالتعليم المنخفض يترجم إلى دخل منخفض.

ب. تسهيل تراكم الأصول:

بما أن الأصول التي يملكها الفقراء تسهم بشكل مباشر في رفاههم، ولها تأثير فعال على إحتتمالات إفلاتهم من دائرة الفقر، فإن مسألة توسيعها تصبح ضرورة على الدولة يجب أن تتدخل لتحقيقها ويكون ذلك من خلال ثلاث طرق تكاملية هي⁽²⁾:

. إعادة توزيع الإنفاق العام (خاصة في المجالات المنشئة للأصول: التعليم، الصحة، البنية الأساسية):

إن أهم ميدان تتمكن الدولة من خلاله من بناء أصول للفقراء هو الميزانية، وتتطلب إجراءات الميزانية المتخذة- دعما لإعادة توزيع

الأصول- ما يلي:

. الإستعداد والقدرة على جمع الإيرادات الكافية وتخصيص حصة كبيرة من تلك الإيرادات للتنمية.

. تخصيص الإنفاق الإنمائي وإدارته من أجل دعم تكوين الأصول لصالح الفقراء.

غير أن الإنفاق العالى على الخدمات الإجتماعية والبنية الأساسية قد لا يترجم إلى توفير خدمات أكثر أو أفضل للفقراء ويرجع ذلك

إلى ما يلي⁽³⁾:

. عدم إستجابة البرامج المطبقة لحاجيات الفقراء.

(1). كريمة بوساق، سياسات مكافحة الفقر بالدول النامية . حالة الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية: جامعة الجزائر، 2003-2004، ص: 70.

(2). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة إزالة الفقر: العناصر الأساسية الإستراتيجية القضاء على الفقر في البلدان العربية، نيويورك 1997 ص: 20.

(3). المرجع السابق، ص: 21.

. الفقراء يواجهون قيوداً تحد من قدرتهم على الاستفادة من هذه الخدمات.

. لأسباب سياسية قد تلجأ الدولة لتخصيص خدمات لفئة من السكان.

. إجراء إصلاحات سياسية ومؤسسية لضمان التقديم الفعال للخدمات: إن الخطوة التي تلي تحديد مقدار ما ينبغي إعادة توزيعه هي

التأكد من أن الخدمة تصل حقيقة إلى الفقراء، وكثيراً ما تفشل الدولة في تقديم الخدمات بصفة أشمل، ويعود ذلك إما لأسباب فنية- كان

يكون الفقراء يعيشون في مناطق ريفية نائية وذات كفاءة منخفضة مما يجعل خدمتها صعبة وباهضة التكلفة- أو لأسباب إدارية.

وللتغلب على هذه المشاكل بإمكان الدولة الإستعانة بالمنظمات غير الحكومية والجماعات الدينية باعتبارها قريبة من المجتمع

المحلي المستفيد من الخدمات، كما تعتبر نظم الإدارة السليمة والمنافسة والأسواق- حرية دخول الفعاليات المتعددة عليها سواء كانت

حكومية أو غير حكومية- ضرورة لتقديم الخدمات بكفاءة وبخاصة للفقراء.

ج- مشاركة المجتمعات المحلية الفقيرة في القرارات: والمتعلقة بإختيار وتنفيذ ورصد وتقييم البرامج والخدمات التي تبني أصولها، وللمشاركة

ثلاث أهداف هي⁽⁴⁾:

. ضمان التعبير عن تفضيلات المجتمعات المحلية وقيمتها في إختيار الإجراءات التدخلية وتصميمها.

. إستخدام الرصيد الذي يقوم به المجتمع المحلي في تحسين التنفيذ والشفافية والخضوع للمساءلة.

. إعطاء الفقراء فرصة أكبر للتأثير على حياتهم.

د- ضرورة وجود تكامل في العمل العام:

إن العمل الفعال يتطلب- بصفة عامة- تطبيق المبادئ الثلاثة السابقة كلها في منطقة معينة أو قطاع معين، ويتوقف المدى

الذي يطبق به كل مبدأ على الظروف الهيكلية ونوع العمل وحالة الإدارة ومدى الإنخراط التشاركي وعدم المساواة الإجتماعية، ومعنى

التكامل أن العمل مطلوب على جبهات عديدة- غير أن الأولويات ينبغي أن تعتمد على ما يفتقده الفقراء أكثر من غيرهم- ويتمثل ذلك

في المناطق الريفية الفقيرة في البنية الأساسية الإقتصادية الرئيسية والإستثمار، الذي يعمل على تحسين الأراضي وخدمات المياه والصرف

الصحي والتعليم الأساسي والرعاية الصحية، وقد يتمثل في الأحياء الفقيرة الحضرية في البنية الأساسية وكفالة حقوق ملكية الأرض مهمة

بالنسبة للمجالين.

(4). كريمة بوسافة، مرجع سابق، ص: 71.

. تمكين الفقراء من أسباب القوة:

يقصد بالتمكين من أسباب القوة زيادة قدرة الفقراء على التأثير في المؤسسات الحكومية التي تمس حياتهم، وحتى يتم ذلك لابد من إزالة الحواجز السياسية والقانونية والاجتماعية، كما يتعين بناء قدرة إدارية تنظيمية للحد من الفساد الذي يقع على عاتق الفقراء بشكل أقوى، وحتى يتمكن الفقراء من أسباب القوة لابد من إزالة العراقيل التالية:

أ- إزالة الحواجز القانونية والسياسية:

إن البيئة السياسية والقانونية الملائمة هي أحد جوانب البيئة الممكنة من التنمية الاجتماعية، وحتى يمكن إعطاء دفعة قوية للتنمية الاجتماعية وصولاً إلى القضاء على الفقر، لابد من إصلاح مؤسسات الدولة، غير أن هذا الإصلاح يتطلب العمل على إحداث تحولات بعيدة في مجالي النشاط العام والخاص على حد سواء، ويظهر ذلك من خلال ما يلي⁽⁵⁾:

- إزالة الحواجز القانونية والسياسية والإدارية: بإمكان الدولة توفير الخدمات على نحو أكثر فاعلية للجميع خاصة للفقراء إذا يتم ذلك من خلال ما يلي:

* الحد من الفساد واستخدام سلطة الدولة لتوجيه الموارد إلى الأعمال التي تفيد الفقراء ويتم ذلك بتبسيط الإجراءات وجعلها شفافة للعملاء وتعزيز الإتصال بين الموظفين المدنيين والمتعاملين معهم وكذا نشر المعلومات لتمكين المواطنين من مراقبة الإدارات العامة.

* جعل الأنظمة القانونية سنداً للإنصاف والعدالة.

* إحترام الأنظمة السياسية لحكم القانون، وتشجيع مشاركة الفقراء في العمليات السياسية وكذا إستقلال القضاء للحفاظ على حكم القانون.

- جعل اللامركزية في خدمة الفقراء: بصفة عامة تسمح اللامركزية في إتخاذ القرار على خفض عدد الفقراء، وفي حين تحتاج السلطات والهيئات المحلية إلى قدر كبير من الإستقلال- بما فيه الإستقلال المالي- والدعم، فإن الحكومة تحتاج إلى آليات لضمان مستويات عالية من المشاركة في تصميم البرامج والسياسات ومراقبتها من قبل المواطنين المستفيدين من الخدمات⁽⁶⁾.

(5). نادر الفرجاني، عن الحكم والتنمية الاجتماعية في شمال إفريقيا"، السودان، فبراير، 1999، www.Almishkat.Org/

(6). Programme des Nation Unises pour le developpement. 2000,p:59-63.

إن تحقيق لامركزية السلطات والموارد حتى على مستوى المجالس البلدية الفرعية، مثل الأحياء والقرى يتطلب بذل جهود خاصة، لكن المنافع تكون كبيرة.

- دور المنظمات غير الحكومية⁽⁷⁾: في معظم الدول النامية تعتبر المنظمات غير الحكومية من القوى الفاعلة الرئيسية في تنفيذ سياسات وبرامج مكافحة الفقر، وتتمتع هذه المنظمات بمزايا عديدة مقارنة بالمنظمات الحكومية فهي⁽⁷⁾:

. مرنة وسريعة في التعامل مع الإحتياجات والمشاكل المتجسدة.

. هي قادرة على تعبئة الموارد البشرية والمالية على المستوى المحلي لتقديم المساعدة الضرورية.

. قدرة أكثر على تقييم الفقراء والوصول إليهم بشكل مباشر وتقديم الدعم لهم.

. هي تقوي روح المواطنة من خلال نشاطاتها وتؤثر إيجابا على التماسك الإجتماعي.

. تأمين الإستقلالية الاقتصادية والإعتماد على النفس لهؤلاء الفقراء، من خلال توفير التدريب والتأهيل وفرص العمل ومساعدتهم على تسويق منتجاتهم.

. هي تحظى بميزة نسبية من حيث كونها أقل بيروقراطية وأكثر فاعلية من حيث التكاليف.

. لها دور مهم في مراحل تطبيق السياسات الإصلاحية ومراحل الأزمات والنزاعات⁽⁸⁾.

رغم ذلك تعاني المنظمات غير الحكومية في الدول النامية وفي الجزائر خاصة من نقص حاد في التمويل، ومن المستوى المنخفض

للتعاون مع الهيئات الحكومية، ونتيجة لهذا الضعف فهي عرضة للتأثر بالمخاطر تحت صيغة تمويل المشاريع، ولتشجيع دور هذه المنظمات في مجال القضاء على الفقر يجب القيام بما يلي⁽⁹⁾:

. إزالة الحواجز القانونية المقيدة لعمل المنظمات غير الحكومية.

. تشجيعها على تمكين الفقراء عوض إستهدافهم كمنتفعين بشكل سطحي.

. تشجيع الإستقلال المالي للمنظمات غير الحكومية مع توفير الدعم لها.

. دعم التعاون بين الدولة والمجتمع المحلي وزيادة قدرة الفقراء على المشاركة في التنمية.

(*) مؤسسات غير رسمية تعمل على خدمة الفقراء وتعرف أيضا بمؤسسات المجتمع المدني أو الجمعيات الأهلية (ONG).

(7) Programme des Nation Unises pour le developpement. 2000.Op-cit.pp: 80-81

(8). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1996، المجلد 01، مرجع سابق، ص253.

(9). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1996، المجلد 02، مرجع سابق، ص: 55.

ب- إزالة الحواجز الاجتماعية وإقامة مؤسسات إجتماعية:

تتخذ الحواجز الاجتماعية أشكالاً متعددة تعمل كلها على توليد الفقر وإدامته، ومن شأن المؤسسات الاجتماعية- شبكات القرابة ومنظمات المجتمع المحلي والشبكات غير الرسمية- أن يكون لها دور كبير في مكافحة الفقر والتغلب على هذه الحواجز الاجتماعية.

إزالة الحواجز الاجتماعية: وذلك من خلال إزالة ما يلي:

- التمييز بين الجنسين: لا يزال التمييز على أساس الجنس منتشرًا ومتصلاً رغم تغير القوانين في الجزائر، ويؤدي توزيع الفرص والموارد بطريقة أكثر إنصافاً بين الرجال والنساء وبشكل مباشر إلى تحقيق نمو إقتصادي وإنتاجية أكبر، ويشير تحليل أجري في كينيا إلى أن إعطاء النساء المزارعات نفس التعليم والمستلزمات التي يحصل عليها الرجال يؤدي إلى زيادة غلة المحاصيل بما يقارب 22%⁽¹⁰⁾.

ومن العوامل التي تساعد على تحسين أوضاع المرأة وإنتاجيتها وتجعلها تشارك في إتخاذ القرار ما يلي⁽¹¹⁾:

- زيادة إتحاق للفتيات بالمدارس.

- تحسين صحة المرأة.

- توسيع الخيارات المتاحة للمرأة للعمل في قطاع الزراعة.

- توفير الخدمات المالية والإئتمانية للنساء.

- مساهمة الأنظمة القانونية في تعزيز الحقوق والأدوار العرفية للجنسين أو تغييرها.

- **التفاوت الطبقي للفئات الاجتماعية:** عندما تستخدم الفوارق الاجتماعية بين الفئات لإدامة عدم المساواة في الحصول على الموارد

المادية، فإنها تولد تسلسلاً هرمياً اجتماعياً سياسياً جامداً يبقى الوضع السيئ للمحرومين، ويخلق عوائق أمام العمل الجماعي ومن أجل

التخفيف من هذا التفاوت يجب وضع الإجراءات التالية⁽¹²⁾:

- صياغة سياسات إنمائية ترمي لتعزيز أداء الجماعات المحرومة.

- توفير فرص عمل لهذه الجماعات.

- إصلاح مؤسسات الدولة والهيئات العامة لتوفير الخدمات لكل الأفراد.

⁽¹⁰⁾. البنك الدولي، 2001، مرجع سابق، ص: 119.

⁽¹¹⁾. إسماعيل سراج الدين، محسن يوسف، مرجع سابق، ص: 32.

⁽¹²⁾. كريمة بوسافة، مرجع سابق، ص: 74.

- **الإنقسام والصراع الاجتماعي:** من شأن التمييز المقترن بالمكانة العرقية والعنصرية والدينية أن يؤدي إلى صراع اجتماعي يؤثر على مسار التنمية ومن أجل تفادي ذلك يجب بناء تحالفات سياسية من شأنها ضمان وجود مؤسسات إدارية تشاركية ذات مصداقية وخاضعة للمساءلة.

- **إقامة مؤسسات اجتماعية:** بالإضافة إلى إزالة الحواجز الاجتماعية، فإن بذل جهود فعالة لتخفيض أعداد الفقراء يتطلب مبادرات أخرى لإقامة وتوسيع المؤسسات الاجتماعية للفقراء، والتي تتمثل أساسا في شبكات القرابة، ويمكن إعتبارها أشكالا أو أبعادا لرأس المال الاجتماعي، وتبين دراسة للقرى الفقيرة في مناطق ريفية في شمال الهند، إن الجمعيات تلعب دورا مهما في حماية الإحتياجات الأساسية للفقراء والقيام بدور الوساطة في مواجهة المخاطر⁽¹³⁾.

. تعزيز الأمن:

ويشمل تعزيز الأمن إنقاص تعرض الفقراء للمعاناة من سوء الصحة والصدمات الإقتصادية والإضطرابات الناشئة عن السياسات والكوارث الطبيعية، وتلعب شبكات الأمان جزءا كبيرا في ذلك، ويتم تعزيز الأمن من خلال ما يلي:

أ- تصنيف المخاطر ودراساتها:

إن التغيرات التي تجري حاليا في التجارة والتكنولوجيا والمناخ تزيد من مخاطر الحياة اليومية، والفقراء عادة من أكثر الناس تعرضا للمعاناة في المجتمع، لأنهم الأكثر عرضة من المخاطر، ويمكن تصنيف المخاطر على أساس:

- طبيعة الحدث أو الصدمة: طبيعية، إقتصادية، سياسية... الخ.

- المستوى الذي تحدث فيه الصدمات: وهو إما بالغ الصغر، متوسط، كبير.

والصددمات بالغة الصغر تؤثر على أفراد معينين أو أسر معينة، وتحل الصدمات المتوسطة بمجموعات من الأسر أو مجتمع محلي أو قرية بأكملها، بينما الصدمات الكبرى فتكون على المستوى الوطني أو الإقليمي أو العالمي، وتتمثل الصدمات الكبرى عادة - كما تشير الدراسات التطبيقية - في الأزمات الإقتصادية الكلية والكوارث الطبيعية من بين الصدمات بالغة الصغر، والمتوسطة فتتمثل عادة في مخاطر الدخل⁽¹⁴⁾، وعلى العموم تتوقف الدرجة التي تكون عليها الكارثة على الأسباب الكامنة وراء ذلك.

(13). البنك الدولي، 2001، مرجع سابق، ص: 126.

(14). المرجع السابق، ص: 128.

وتراوح شدة الصدمة من الكارثة إلى الصدمة الخفية ومن شأن الصدمة الواحدة أن تؤدي إلى وقوع صدمات أخرى، قد تكون مجتمعة أو متعاقبة، وغالبا ما تعمل على إبقاء الفقراء في براثن الفقر.

ويمثل التعرض للمعاناة بالنسبة للفقراء والأشخاص الذين فوق خط الفقر مباشرة شاغلا أكبر خطورة، لأن أي انخفاض في الدخل يمكن أن يدفعهم إلى العوز وإلى فقر أعمق.

الجدول رقم(01): مصادر الصدمات وتصنيفها.

نوع المخاطر	مخاطر بالغة الصغر	مخاطر متوسطة	مخاطر كبيرة
طبيعية		سقوط الأمطار الإنهيارات الأرضية	الزلازل، الفيضانات، الجفاف، الأعاصير
صحية	المرض، العجز، الموت	الأوبئة	
إجتماعية	الجريمة العنف العائلي	الإرهاب العصابات	النزاع المدني، الحرب، الإنتفاضات الإجتماعية
إقتصادية	البطالة إعادة التوطين قصور المحاصيل		التضخم المفرط، أزمة في ميزان المدفوعات أو أزمة مالية، أزمة عملة، صدمة تكنولوجية، تكاليف الإصلاحات الإقتصادية... الخ
سياسية		أعمال شغب	تقصير سياسي في البرامج الإجتماعية
بيئية		تلوث، إزالة الغابات، كارثة نووية	

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية 2001،

أن بعض الأسر تتصرف بطريقة أفضل من غيرها وكانت أقل تضررا بالتغيرات الخارجية، وأرجع البحث ذلك إلى أرصدة الأسر الفقيرة، سواء كانت أرصدة ملموسة أو غير ملموسة كالأيدي العاملة والمسكن وغيرها من الأرصدة المنتجة وكذلك علاقات الأسرة ورأس المال الإجتماعي⁽¹⁵⁾.

ب- مساعدة الفقراء على مواجهة المخاطر:

(15). بجهول، "كيف يدير فقراء الحضر أمورهم عند تعرضهم لأزمة اقتصادية؟"، التمويل والتنمية، العدد 04، 1996، ص:10.

يتصدى الفقراء للصددمات سواء بتخفيفها أو التغلب عليها من خلال عدة آليات غير رسمية نذكر منها:

- **تخفيف المخاطر من خلال التنوع:** حيث تقوم الأسر بتنوع مصادر دخلها حتى ينتظم تدفق الدخل على مر الزمن ، غير أن هذه الجهود تكون تأثيرها محدودا.

- **تخفيف المخاطر من خلال التأمين:** حيث يلجأ الفقراء إلى التأمين الذاتي والتأمين غير الرسمي، فأما الأول فيتمثل في الأرصدية الاحتياطية والادخار، وأما الثاني فيتضمن شبكة للمساندة المتبادلة بين أعضاء مجتمع محلي أو أسرة ممتدة وتعتمد على رأس المال الإجتماعي لمجموعة من الأسر، وتعمل الشبكة من خلال التحويلات أو الهدايا أو القروض بين الأعضاء.

- **التغلب على الصدمات:** عندما تكون التدابير السابقة عدم كفايتها، تلجأ الأسر للتغلب على الصدمة إلى بيع الأصول أو تقليل الإستهلاك، أو تلجأ إلى عمل إضافي أو إلى الهجرة بحثا عن وظائف وقد يلجأ البعض إلى أعمال غير مشروعة كالسرقة أو الدعارة، ما يؤدي إلى تفكك الأسر وتصبح فقيرة أكثر ومعرضة للأضرار على المدى الطويل.

إن التدابير السابقة عادة ما تكون حلولاً مؤقتة ولا تمكن الأسر من التغلب على الصدمة، لذلك على الدولة أن تتدخل من خلال آليات رسمية، وما يلاحظ أن أغلب الدول النامية لا تولي إهتماما كبيرا لتقليل المخاطر وتخفيفها وتعتمد على التدخلات بعد وقوع الكارثة^(*)، من أجل هذا يقترح البنك الدولي ضمان أن تكون شبكات الأمان الإجتماعية قائمة على أساس دائم، ويمكن تعزيزها عندما تحدث صدمة.

ولقد كانت التدخلات التي أعقبت الفيضانات في "بنغلاديش" في 1998 فعالة بسبب وجود شبكات المنظمات غير الحكومية وغيرها من الآليات جاهزة لمساعدة الفقراء.

وبإمكان الدولة أن تتدخل في تحسين قدرة الأسر على إدارة المخاطر من خلال أدوات كثيرة يقترحها البنك الدولي، أهمها⁽¹⁶⁾:

* التأمين الصحي: بتوجيه الإنفاق على الصحة العامة وإلى المرافق التي تخدم أساسا الفقراء.

* منح إعانات ومعاشات لكبار السن، ووضع برامج لإعادة التدريب وخلق فرص عمل لهذه الفئة.

* تأمين وإعانة البطالة: من خلال إعادة التدريب ودعم الأجر وتدعيم التعاقد الجماعي.

(*) إن المبدأ هو تقليل حدوث الصدمات الضارة، ويلي ذلك التخفيف من المخاطر لتقليل التأثير المحتمل للصدمة ويصبح التغلب هو المنهج المتبقي لعلاج فشل المنهجين الأولين.

(16). كريمة بوسافة، مرجع سابق، ص: 77.

* برامج خلق فرص عمل: كبرامج الأشغال العامة، لكنها تعمل على تخفيف الصدمة فقط^(**).

* الصناديق الإجتماعية: هي تساعد على تمويل المشاريع الصغيرة التي تحددها وتنفذها المجتمعات الفقيرة والمشاركة عادة في التمويل، وهي تعمل على تحقيق أهداف كثيرة تشمل البنية الأساسية وتنمية المجتمع المحلي.

* التمويل البالغ الصغر (الإئتمان، الإدخار، التأمين): وهو أداة فعالة للتخفيف من حدة الفقر، وتمثل

عوامل نجاحه في⁽¹⁸⁾: التكامل بين عمل البنوك خاصة الزراعية والمنظمات غير الحكومية، إعادة هيكلة البنوك الزراعية^(*)، وتوفير البيئة الإقتصادية المناسبة⁽¹⁹⁾.

* مدفوعات الإعانة الإجتماعية، وبرامج التنمية البشرية الموجهة، والتنازل عن أتعاب ورسوم الخدمات الأساسية، وتظهر فعاليتها في تخفيض أعداد الفقراء على المدى القصير خاصة في الدول التي يقل فيها عدد الفقراء نسبيا ومن أمثلة ذلك: برامج "كوبونات الغذاء" في جامايكا، ولقد نجح في الوصول إلى الفقراء وتحققت - جزئيا - نتيجة لوجود نظام متقدم للرعاية الصحية الأساسية وإدارة متطورة لخدمات الرعاية الإجتماعية⁽²⁰⁾.

ولتحسين عمل شبكة الأمان الإجتماعي يجب أن تتضمن المقترحات التالية⁽²¹⁾:

* التعرف على الفقراء، خاصة الفئات الأكثر تعرضا للخطر.

* تصميم شبكات الأمان الإجتماعي بطريقة تدعم النساء وتعبي قدراتهن على العمل.

* ضمان الإستهداف السليم لبرامج الدعم العامة وتطوير آليات تقديم المعونة للمستهدفين بشكل فعال.

* وضع تقييم دقيق لشبكات الأمان الإجتماعي، خاصة من حيث فاعليتها في الوصول إلى الفقراء.

^(**). نذكر انه في ولاية "ماهاراشترا" بالهند، يضمن "نظام ضمان التوظيف" توفير الأعمال التي لا تتطلب مهارات في المناطق الريفية لأي فرد يطلبها، مع محددات قليلة تفرض بشأن جدواها، وقد اتاح هذا تامينا قيما لفقراء الريف، كما ساعد على تنمية المناطق المختلفة بالولاية. للاطلاع أكثر انظر: - دومينيك فان دو وال، "سياسات للإقلاق من الفقر"، التمويل والتنمية، العدد 03، 1990، ص: 08.

⁽¹⁸⁾. محمد رشاش مصطفى، بعض ملامح التمويل الريفي في إقليم الشرق الأدنى وشمال إفريقيا، (منشورات الاتحاد الإقليمي للإئتمان الزراعي في الشرق الأدنى وشمال إفريقيا، عمان، 1999، ص: 10-13).

^(*). تشمل إعادة الهيكلة: الخصخصة الجزئية لرؤوس أموالها، العمل كوسيط مالي لجمع المدخرات، التحول الى بنوك تنمية ريفية متكاملة، إعادة هيكلة الفوائد، تحديث أسس وقواعد الإقراض وغيرها.

(19) Programme des Nation Unises pour le developpement. 2000.Op-cit.pp 92-93.

⁽²⁰⁾. دومينيك فان دو وال، مرجع سابق، ص: 08.

⁽²¹⁾. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1996، المجلد: 02، مرجع سابق، ص: 46.

* إشراك المنظمات غير الحكومية في برامج التدريب على العمل على نطاق واسع.

في الأخير نشير إلى أنه على الرغم من إقترح البنك الدولي بإنشاء ما يسمى بشبكات الأمان الإجتماعي وتأسيس صناديق التعويضات والمساعدات بهدف التخفيف من التكاليف والآثار السلبية على الفئات الفقيرة إلا أنها تبقى مقترحات هزيلة^(*)، لا يمكنها أن تحد من الآثار الإجتماعية السلبية لبرامج الإصلاحات الإقتصادية⁽²²⁾، حيث أن معالجات برامج الإصلاح للآثار غير المواتية الواقعة على الفقراء هي من النوع المسكن المؤقت (قصير الأجل) لا بد من نوع المعالجة الهيكلية متوسطة أو طويلة الأجل وبناء عليه يمكن لتلك الآثار أن تتفاقم وتزيد من حالة ونطاق الفقر ومن حدته بدلا من التخفيف منه أو التخلص منه⁽²³⁾.

ج- إدارة الأزمات الإقتصادية والكوارث الطبيعية:

إن الصدمات الكبيرة- مثل الأزمات والكوارث الطبيعية- لا تجعل الفقراء يعانون فقط على المدى القصير، بل تنتقص من قدرتهم على الخروج من الفقر على المدى الطويل، وذلك بإستنزاف أصولهم المادية والبشرية وعليه هناك علاقة قوية بين ركود الإقتصاد الكلي وإرتفاع الفقر الناجم عن إنخفاض الدخل.

وأثناء الأزمات الإقتصادية فإن المؤشرات الإجتماعية (الصحة والتعليم)، إما تتدهور أو تتحسن بسرعة أقل، وتظهر تجربة المكسيك أن متوسط الدخل الشهري للأسر انخفض بمقدار 31 % بين 1994 و 1996 (على أساس أسعار 1994) وانتقل معدل الفقر من 10.6 % في 1994 إلى 16.9 % في 1996، ومن جهة أخرى نجد أن الدول النامية أكثر معاناة من الكوارث الطبيعية، ففي الفترة (1990-1998) حدث 94 % من الكوارث الطبيعية الكبيرة^(*) في العالم التي بلغت 568 كارثة، ووقع أكثر من 97 % من كل الوفيات المرتبطة بالكوارث الطبيعية في البلدان النامية⁽²⁴⁾، وكان أكثر المتضررين هم الفقراء⁽²⁵⁾.

(*) حيث ينظر لشبكات الأمان الاجتماعي كبديل للإصلاحات التوزيعية (تطوير رأس المال البشري وزيادة إمكانية الحصول على الأصول الإنتاجية والتحكم فيها).

(22). زكي رمزي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية (دار المستقبل العربي، مصر)، 1996، ص ص 178-179.

(23). عبد البارى احمد الشرجي، الفقر في برامج الإصلاح الاقتصادي، مجلة الثواب عن بحوث وأدبيات المؤتمر الاقتصادي اليمني المنعقد في صنعاء من 18 إلى 20 أبريل 1998، العدد: 14، 1999، ص: 616.

(*) توصف كارثة طبيعية بأنها كبيرة إذا تسببت في وفاة أكثر من 50 شخصا أو أثرت على أكثر من 100 ألف فرد.

(24). البنك الدولي، 2001، مرجع سابق، ص: 170.

(25). كريمة بوسافة، مرجع سابق، ص: 80.

وقصد مواجهة الأزمات الإقتصادية تلجأ الدولة إلى إتباع سياسات تكييفية للإقتصاد، ولحماية الفئات المعرضة للفقر توفر

مجموعة من الآليات وهي:

. وضع توليفة من تدابير الإقتصاد الكلي: وفي هذا الإطار من المرجح أن يفضل الفقراء إلى التصحيح الذي يؤدي إلى أقل إنخفاض في الناتج المحلي الإجمالي، أما غير الفقراء فالأرجح أن يفضلوا برنامجا ينقص الدخل بدرجة أكبر على المدى القصير ولكنه يحقق نموا أكبر على المدى المتوسط.

. حماية الإنفاق الذي يفيد الفقراء: كقيام الحكومة بترتيب البرامج الموجودة تبعا لأهميتها كجزء من عملية إقرار الميزانية، وفي حالة الضرورة للتخفيف فإنه يجب مراعاة الأولوية ولتفادي ذهاب بعض مزايا البرامج لغير الفقراء يجب تصميم برامج ذات منافع حدية منخفضة.

. إنشاء شبكات أمان قبل الأزمة ويتوقف المزيج المناسب من برامج شبكات الأمان على خصائص الفقراء وعلى نوع الأزمة وعلى قوة وقدرة الحكومة.

وعلى غرار الأزمات الإقتصادية فإن الكوارث الطبيعية عادة ما تتسبب في إنقطاع التنمية الإقتصادية الأمر الذي يجعل تخفيفها ومواجهتها أمر محتوم.

ويتم تقليل المخاطر وتخفيفها من خلال ما يلي:

- إدماج الإدارة الشاملة لمخاطر الكوارث في قرارات الإستثمار الإنمائي.
- إعادة التوطين في المناطق المعرضة للفيضانات والبراكين.
- تشجيع المبادرات المحلية وتشجيع إجراء التأمين الخاص لمن يستطيعون تحمل نفقته.
- أما مواجهة الكوارث الطبيعية فيتم من خلال ما يلي⁽²⁶⁾:
- تركيز الجهود على توفير الغذاء والماء والمأوى والأدوية كإجراءات إستعجالية.
- وضع خطة لإدارة الاقتصاد الكلي لمعالجة الآثار التي أصابت المالية العامة والحسابات الجارية.
- إنشاء صندوق للكوارث مثل الموجود في المكسيك.
- تطبيق برامج خلق فرص العمل أو توسيعها في المناطق المنكوبة.

(26). كريمة بوسافة، مرجع سابق، ص: 81.

- المساعدة الدولية من شأنها تقليل التعرض للمعاناة.

. الإجراءات الدولية:

إن التحرك على الصعيد المحلي لمواجهة الفقر لا يكفي فلقد أثبتت تجربة العقود الماضية بوضوح أهمية التحرك العالمي، لذا بات

من الضروري إتخاذ إجراءات للتعاون الإنمائي العالمي ويمكن أن يتم ذلك من خلال عدة مجالات والتي أهمها ما يلي:

. إنتاج السلع العامة الدولية المواتية للفقراء.

. ضمان الإستماع لصوت الفقراء في المنتديات العالمية.

. تسوية النزاعات ما بين الدول النامية.

. توسيع فرص الوصول للأسواق في البلدان مرتفعة الدخل.

. جعل المعونة أكثر فاعلية في الإقلال من الفقر.

. تخفيف عبء الديون على الدول الفقيرة.

ثانياً: صياغة سياسات إقتصادية كلية لمكافحة الفقر

إنطلاقاً مما سبق يمكن وضع وصياغة سياسات إقتصادية كلية لمكافحة الفقر، مع أن هذه السياسة تشمل كل أنواع السياسات

الاقتصادية الكلية (مدججة).

. بعض الموجهات:

تبلور إتفاق عام على أن عملية صياغة السياسات الاقتصادية الكلية في الدول النامية لا بد أن تسترشد بهدف الإقلال من الفقر

كهدف أساسي، ثم لا بد من العناية بالإعتبارات التوزيعية في إختيار عناصر حزم السياسات بما في ذلك حزمة سياسات التثبيت وحزمة

برامج التدخلات على المستوى الجزئي للأسر والمجموعات السكانية. وعلى هذا الأساس تهتدي عملية صياغة سياسات إقتصادية كلية

بعدد من الموجهات، أهمها ما يلي (27):

(27). على عبد القادر علي، الفقر: حول دمج سياسات القضاء على الفقر ضمن سياسات التنمية في الدول العربية، أوراق عمل، المعهد

العربي للتخطيط، الكويت، 2005، ص: 45.

أ. إختيار سياسات التثبيت الإقتصادي التجميحي التي من شأنها تحقيق الأهداف الإقتصادية الكلية بأقل تكلفة للقطاعات السكنية، ويلاحظ في هذا الصدد أن سياسة التثبيت الإقتصادي عادة ما تتم صياغتها للتعامل مع ظاهرة العجز المتفاقم في ميزان المدفوعات، ما يترتب عليها إنخفاض في الطلب العام ولو لفترة مرحلية، وفي مثل هذه الأحوال فإن أهم المبادئ التي يجب أن تتم مراعاتها في صياغة السياسات هي إختيار المدى الزمني لتحقيق أهداف السياسات، والنمط الزمني لتتابع تطبيق السياسات والفترات الزمنية المناسبة لإنعاش الإقتصاد من خلال سياسة مالية توسعية وسياسة نقدية أكثر مرونة.

ب. التأكد من أن السياسة المالية تقوم بحماية بنود الإنفاق العام التي تعنى بالفقراء، وأن الخدمات العامة يتم تقديمها بواسطة مؤسسات كفؤة وذات تغطية واسعة لمختلف قطاعات السكن. ويلاحظ في هذا الخصوص أهمية حماية الإنفاق على التعليم والصحة، والإستثمارات في البنيات الأساسية في الريف وفي مشروعات الصرف الصحي في الحضر ومشروعات تقديم الإئتمان للفقراء، ويجب التأكد كذلك من عدم الإضرار بمصالح الفقراء فيما يتعلق بإلغاء الدعم على السلع والخدمات خصوصا تلك التي يستفيد منها الفقراء.

ج. تأسيس وتعزيز شبكات الضمان الإجتماعي وتمكينها من تقديم خدمات التأمين للفقراء بكفاءة وإقتدار.

د. تأسيس آليات للتدخل بهدف الحفاظ على النسيج الإجتماعي وبناء رأس المال المجتمعي.

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

. سياسات برامج الإقلال من الفقر:

في إطار هذه الموجهات تتمحور معظم سياسات الإقلال من الفقر حول تأسيس شبكات للضمان الإجتماعي لحماية الفقراء

من الصدمات الخارجية والداخلية، كما تشتمل على برامج للإشغال العامة وبرامج للتحويلات النقدية والعينية.

أ. شبكات الضمان الإجتماعي:

توضح الشواهد التطبيقية هشاشة وضعف شبكات الضمان الإجتماعي في الدول النامية وذلك لمحدودية تغطيتها وإرتفاع تسرب

منافعها وعدم كفاية ما تقدمه من عون مساعدة وعدم دراية بوجودها وإنعدام حيلتهم للحصول على إستحقاقاتهم منها عندما يعلمون

بوجودها، كذلك الحال توضح الشواهد أنه كثيرا ما يصعب القيام بتأسيس شبكات الضمان الإجتماعي في خضم الأزمات، إقتصادية

كانت أو طبيعية، ذلك لأن الحكومات عادة ما تكون غير مستعدة لهذه الأزمات، بالإضافة إلى نقص المعلومات وعدم توفر الموارد المالية والكوادر البشرية، الأمر الذي يعني أن تأسيس البنيات التحتية لشبكات الضمان الاجتماعي يتطلب وقتاً وتخطيطاً⁽²⁸⁾.

وفي غياب شبكات فعالة للضمان الاجتماعي يتعرض الفقراء، أكثر من غيرهم، للمعاناة من الأزمات. ومن ثم فإن تأسيس شبكات للضمان الاجتماعي بطريقة منهجية وكجزء من خطة تنمية بعيدة المدى يمثل السبيل الأنجح لحماية الفقراء عند حدوث الأزمات. وقد أوضحت التجارب أنه يتوجب إعادة النظر في التفرقة بين "برامج الإغاثة" و "برامج التنمية" فيما يتعلق بالفقراء وتأسيس شبكات الضمان الاجتماعي، ففي الأحوال العادية توفر شبكات الضمان الاجتماعي آلية لتأمين الفقراء ضد إنهمار دخولهم وتشجيعهم للقيام بمبادرات تتسم بالمخاطر المرتفعة والعوائد المرتفعة أيضاً ما يرفع من إنتاجيتهم ويحفز النمو على المستوى التجميعي. وعليه فإن توفر شبكات الضمان الاجتماعي من شأنه ضمان استمرار عملية التنمية وعدم توقفها عندما تقع الأزمات 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.

تمثل شبكات الضمان الاجتماعي كآلية لتأمين الفقراء ضد مخاطر إنهمار دخولهم، أحد مكونات إستراتيجية شاملة للإقلال من الفقر حيث تهتم المكونات الأخرى بتحقيق، وضمان استمرار، النمو الإقتصادي، وإطراد الاستثمار في رأس المال البشري. وتمثل الميزة النسبية لشبكات الضمان الاجتماعي في توفيرها لآلية التأمين للفقراء الذين عادة ما يعتمدون على آليات تقليدية وغير رسمية للتأمين لأغراض الإقلال من مخاطر انخفاض الدخل وأغراض توزيع المخاطر، وهي آليات على نجاعتها في المدى القصير ولمقابلة الأزمات الطارئة إلا أنها تنطوي على تكاليف مرتفعة فيما يتعلق بأحداث التنمية والإعتاق من أسر الفقر.

يترتب على هذه الاعتبارات أن القضية فيما يتعلق بتأسيس شبكات الضمان الاجتماعي بواسطة الدولة لا تكمن فيما إذا كانت هذه الشبكات العامة ستحل محل الشبكات التقليدية، وإنما تكمن فيما إذا كانت ستوفر آلية للتأمين أكثر كفاءة وأكثر عدالة. وفي تصميم شبكات الضمان الاجتماعي بواسطة الحكومات يمكن الإهتمام بالمبادئ التالية التي إستنبطت من التجارب العملية وهي⁽²⁹⁾:

. أن تتجاوب شبكات الضمان بترقية مرنة لإحتياجات الفقراء وألا تكون معتمدة بدرجة كبيرة على التصرف الإداري، ويعني هذا المبدأ أنه يمكن لشبكات الضمان أن تعمل بمستويات متواضعة خلال الأوقات العادية.

(28). على عبد القادر علي، مرجع سابق، ص: 55.

(29). المرجع السابق، ص: 56.

. أن تتجنب شبكات الضمان توفير الحوافز السلبية كتلك التي تشجع على عدم البحث عن وظائف والركون إلى الإستفادة من تعويضات البطالة وتلك التي تشجع على الإعتماد على الدعم الحكومي لفترات طويلة.

. أن تكون شبكات الضمان ذات كفاءة بمعنى أن تساوي بين التكلفة الحدية لتوفير الضمان الإجتماعي والعائد الحدي المترتب على رفع رفاه الفقراء مقارنة بالبرامج الإجتماعية الأخرى.

لا تعني هذه المبادئ العامة أنه يتوجب تصميم شبكات الضمان بحيث تعتمد على إستهداف دقيق للذين يمكن أن يستفيدوا من البرامج المدرجة تحت الشبكة، إذ أن عملية الإستهداف نفسها تنطوي على تكاليف ومن ثم فإنه ليس هنالك ما يؤكد نجاعة الإستهداف الدقيق في تصديه للفقير ومساعدة الفقراء. وإستنادا على هذه المبادئ، يمكن النظر إلى حزمة من البرامج التي برهنت على نجاحها في حماية الفقراء في فترات الأزمات. وتنقسم هذه البرامج إلى تلك التي توفر فرص العمل للذين يستطيعونه وتلك التي توفر الدعم النقدي للذين لا يستطيعون أو الذين لا ينبغي أن يعملوا.

ب- برامج الأشغال العامة:

يمكن تصميم هذه البرامج إستنادا على المبادئ التالية⁽³⁰⁾:

. توفير فرص العمل في مشاريع البنيات الأساسية التي تمولها الحكومة.

. أن يكون العمل في مثل هذه المشاريع متوفرة بطريقة مستمرة، على أن تتوسع فرص العمل خلال فترات الأزمات بطريقة تلقائية.

. أن يتم إختيار مشاريع البنيات الأساسية بواسطة المجتمعات المحلية.

. أن تقوم الحكومة بتحمل تكاليف الأجور لكل المشاريع وأن تقوم بدفع التكاليف الأخرى في بعض المناطق الفقيرة.

. أن يتم تحديد الأجر في المشروعات المنفذة بحيث تشجع أولئك لعمل للتقدم للوظائف ولتشغيل أكبر عدد منهم وتشجيع الآخرين

للبحث عن وظائف في قطاعات أخرى ذات أجور مرتفعة نسبيا.

. ينبغي أن يكون الهدف من المشاريع العامة هو تمكين كل الراغبين في العمل في الحصول على وظائف وبغير ذلك فأن المشروع يكون قد

فشل في توفير شبكة للضمان الإجتماعي.

ج. برامج التحويلات النقدية والعينية:

(30). على عبد القادر علي، المرجع السابق، ص: 56.

تهدف هذه البرامج إلى تغطية غير القادرين على العمل ضد المخاطر طويلة المدى المرتبطة بفقدان مصادر الدخل وذلك من خلال التحويلات النقدية والعينية التي تستهدفهم. تشتمل هذه البرامج التي يتم التحكم ببياديتها ونهايتها وتوسعها، على نظام المنح الدراسية للأسر وعلى أنظمة التموين بتوفير الغذاء الأساسي للأسر الفقيرة وعلى آليات توفير الإئتمان لهذه الأسر في ساعات الشدة حتى تمكنهم من الإحتفاظ بأصولهم العينية أو إستردادها بعد إنقضاء الأزمات، إذا كانوا قد تخلصوا منها بغية تموين الإستهلاك. وينبغي أخذ الحذر في تصميم مثل هذه البرامج ففي كثير من الأحيان يكون المطلوب من توفير الإئتمان هو منح وليس قروض ومن ثم ينبغي أن ينتبه الجهاز الإداري لهذه الأنظمة إلى الإحتياجات الفعلية للفقراء.

. توفير قاعدة معلومات حول الفقر:

يتضح مما سبق أن صياغة سياسات ملائمة لتحقيق الهدف الدولي للتنمية الرامي إلى الإقلال من الفقر، يتطلب قياس الفقر على أساس المنهجية الكمية المهيمنة في الدراسات التطبيقية. كذلك يتضح أن تطبيق هذه المنهجية يتطلب توفير معلومات تفصيلية حول توزيع الإنفاق الإستهلاكي في الإقتصاد المعني، كما يتطلب تقدير خط للفقر يعبر عن الإحتياجات الأساسية التي يتطلبها الفرد. تتوفر عادة المعلومات التفصيلية حول توزيع الإنفاق الإستهلاكي في المجتمع من خلال المعلومات التي توفرها مسوحات ميزانية الأسرة، وهي مسوحات يمكن أن تقوم بها الحكومات بطريقة دورية. وحتى وقت قريب كان توفر المعلومات التفصيلية قيذا حاكما على قياس الفقر في عدد من الدول النامية وذلك بسبب التكلفة المرتفعة نسبيا لهذه المسوحات. وتغير ذا الحال منذ بداية التسعينات والتي شهدت دعما فنيا من قبل البنك الدولي، ما وفر قاعدة عريضة للمعلومات حول توزيع الإنفاق والدخل في عدد كبير من الدول النامية. الأمر الذي أتاح بالتالي تقدير ومقارنة مؤشرات الفقر على مستوى الأقاليم النامية.

تتوفر في قاعدة المعلومات راقية النوعية التي استخدمها البنك الدولي (2000) لتقدير الفقر في مختلف أقاليم العالم النامي معلومات لتوزيع الإنفاق في ستة دول عربية هي الجزائر التي توفرت لها مسوحات للإنفاق لعامي (1988 و1995)، ومصر (1991 و1995) والأردن (1987 و1992 و1997) وتونس (1985 و1990) واليمن (1992 و1998)⁽³¹⁾.

. توجهات نحو دمج سياسات الإقلال من الفقر في سياسات الاقتصادية الكلية

(31). على عبد القادر علي ، مرجع سابق، ص: 58.

أوضحت الشواهد أن هناك تفاوتاً كبيراً بين الدول العربية فيما يتعلق بانتشار الفقر، كيفما قمنا بقياسه، وأن حوالي 62 بالمائة من السكان في الدول العربية يعانون من ارتفاع لإنتشار الفقر البشري، وفي إطار الأهداف الإنمائية للألفية، والتي شكلت منعطفاً جديداً في صياغة السياسات التنموية بعد تجارب دامت عقدين من الزمان فرضت وطبقت خلالهما سياسات الإصلاح الهيكلي في عدد كبير من الدول النامية ومنها الجزائر دون نجاحات تذكر في مجال النمو الإقتصادي والإقلال من الفقر، تبلور توجه جديد في أوساط المجتمع الدولي التنموي يسمح، بل ويطلب، بدمج سياسات الإقلال من الفقر في السياسات الاقتصادية الكلية في ظل إستراتيجيات وطنية لتخفيض أعداد الفقراء. ويكمن جوهر هذا التوجه الجديد في إيجاد إرتباط مباشر بين المساعدات الميسرة التي يقدمها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والدول المانحة للوعون وبين تحقيق نتائج تنموية على أرض الواقع خصوصاً فيما يتعلق بالإقلال من الفقر.

ودون الدخول في تفاصيل تتمثل الملامح الرئيسية لهذا التوجه الجديد فيما يلي⁽³²⁾:

- أن تقوم الدولة بصياغة إستراتيجية تنموية للإقلال من الفقر في إطار زمني طويل المدى.
- أن تكون الإستراتيجيات شاملة بشكل كاف - تضم البرامج ذات الأولوية المناهضة للفقر والإصلاحات النظامية والهيكلية، والسياسات الإقتصادية الكلية في إطار مترابط متكامل - لتوفير الأساس لبرامج المساعدات.
- أن تكون صياغة السياسات أكثر وضوحاً وشفافية، وقبل كل شيء أن يكون زمامها في يد الدولة نفسها، في حين تلعب المؤسسات المالية الدولية والمانحون الآخرون دوراً نشيطاً ولكنه مساعد.
- أن تكون كل إستراتيجية معدة بحيث تفهم طبيعة وأسباب الفقر في الجزائر، والصلات بين الإجراءات العامة وأبعاد الفقر المتعددة، ونظراً لأن الفقراء أنفسهم غالباً ما يكونون خير من يحدد أولويات العمل، فإنه يتوجب إستشارة المجتمعات الفقيرة.
- أن تكون هناك مشاورات عامة مع كل قطاعات المجتمع حول الإستراتيجية التنموية وذلك لإتاحة رؤية إضافية لتعميم السياسات وتحسين الرصد والمتابعة والمساءلة وذلك لبناء أساس أقوى وأوسع ملكية البلد للإستراتيجية.
- أن تكون هناك مراقبة ومساءلة فيما يتعلق بإدارة الموارد العامة وذلك بهدف القضاء على مظاهر التبذير والفساد.
- أن توضح الإستراتيجيات السياسية الإقتصادية والقطاعية والإجتماعية وكذلك التغيرات في الهياكل التنظيمية التي من شأنها إحداث نمو إقتصادي يعتد به، يهدف إلى الإقلال من الفقر وإستفادة الفقراء من النمو المتحقق.

(32). عبد الباري احمد الشرجي، مرجع سابق، ص: 56.

- أن يتم تطوير مؤشرات يمكن إستخدامها لمتابعة التقدم الإقتصادي والإجتماعي ومساءلة الحكومات حول تنفيذ السياسات والنتائج التي تم إحرازها.

- أن يتبنى شركاء التنمية منهج دعم الإستراتيجية بكاملها، أو أجزاء منها، عوضا عن دعم مشروعات مشتتة ومتباعدة.

- أن يتم الإلتزام بدعم الإستراتيجية قبل عدة سنوات لتمكين الحكومات من تقدير تدفق الموارد بقدر معقول من الاطمئنان.

وبعد، يتعلق تطوير استراتيجيات وطنية للإقلال من الفقر التي تسعى للحصول على مساعدات تنمية ميسرة من الدول والمؤسسات المانحة للعون ، وفيما يتعلق بالدول النامية متوسطة الدخل ومنها الجزائر تبلور توجه جديد أيضا يقترح بأن تطور هذه الدول يكون في إطارا شاملا للتنمية على مدى زمني طويل نسبيا (20 عاما على سبيل المثال) بحيث يغطي المكونات التالية⁽³³⁾:

أ-الجوانب الهيكلية: وتشتمل مكوناتها الفرعية على: الحكومة المقدرّة والنظيفة، والجهاز القانوني والقضائي الفعال، والنظام المالي جيد التنظيم والخاضع للإشراف، وشبكة الأمان الإجتماعي والبرامج الإجتماعية.

ب-الجانب البشري: وتشتمل مكوناتها الفرعية على: التعليم ومؤسسات إكتساب المعرفة، وقضايا الصحة والسكان.

ج. الجوانب المادية: وتشتمل مكوناتها الفرعية على: إمدادات المياه والصرف الصحي، والطاقة، والطرق والنقل والإتصالات السلوكية واللاسلكية، والتنمية القابلة للإستمرار والقضايا البيئية والثقافية والحضارية.

بالإضافة إلى هذه الجوانب حدد المقترح ثلاث مجموعات من القضايا الإستراتيجية أدرجت تحت عنوان الإستراتيجيات المحددة

كما يرد في النقطة "د".

د-الإستراتيجيات المحددة: وتشتمل مكوناتها الفرعية على: الإستراتيجية الخاصة بالمناطق الريفية، والإستراتيجية الخاصة بالمدن، والإستراتيجية الخاصة بالقطاع الخاص.

وبعد، يبلغ عدد المكونات الفرعية التي تم تحديدها في الإطار الإنمائي للدولة 13 مكونا أضيف إليها مكون "الإعتبرات الوطنية

الخاصة" وذلك بفرض إكمال قائمة المتطلبات الأساسية لتأخذ في الإعتبر الأوضاع الإبتدائية للجزائر.

يفترض أن هذه القائمة لمكونات الإطار الإنمائي للدولة تلقى قبولا عاما، إنتقل المقترح لإستكشاف الأدوار المختلفة التي يمكن

أن يقوم بها شركاء التنمية. ولوحظ في هذا الصدد "أنه ليس هناك قدر ضئيل جدا من تنسيق الجهود، وقدر كبير جدا من الريبة بين

(33).عبد الباري أحمد الشرجي، مرجع سابق، ص: 58.

المشاركين، وفي العديد من الحالات إنعدام أي إطار للتنسيق بين مجموعة متفق عليها من الأهداف والبرامج الفعالة والقابلة لتعديل، والجمع بينها تحت إشراف وتوجيه الحكومة المعنية. وليس هناك سوى قدر ضئيل جدا من الشفافية والوضوح، وقدر أكثر ضالة من التشاور والمحاسبة على الأداء". على أساس هذه الملاحظة إقترح الأدوار التالية لكل طرف من المشاركين في العملية التنموية وهي⁽³⁴⁾:

. **الحكومة:** على المستوى الأول يجب أن يتولى الهيكل الحكومي في البلد المعني مسؤولية عملية وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الخاصة بذلك البلد. وينبغي أن تسعى الحكومة إلى أن يكون لديها برامج مدرجة تحت كل من المكونات الفرعية الأربعة عشر، يقترح أن تدرج هذه البرامج في شكل مختزل، على أن تكون هناك ملاحق تتضمن التفاصيل الكاملة. فعلى سبيل المثال، يتوقع أن يكون هناك ملحق بشأن نظام القضاء، وملحق بشأن التعليم، يعطي المزيد من التفاصيل عن كل موضوع من الموضوعات. وينبغي على الحكومات أن تدرج البرامج الوطنية بالإضافة إلى برامج الأقاليم والولايات، والمدن والبلديات، وذلك عندما تكون ذات صلة بالموضوع.

. **المؤسسات متعددة وثنائية الأطراف:** والتي تشتمل على صندوق النقد الدولي، ووكالات وبرامج منظمة الأمم المتحدة، ومنظمة التجارة العالمية، والإتحاد الأوربي، وبنوك التنمية الإقليمية، وهيئات الثنائية، والمؤسسات الدولية. ويتمثل دور هذه المؤسسات، في إطار تقديمها للعون الخارجي للدولة المعني، في التعاون والتنسيق فيما بينها لتفادي إزدواجية الجهود والتضارب وذلك لتعظيم الفائدة التنموية في الموارد المتاحة.

. **المجتمع المدني:** ويقصد به المؤسسات الدينية والمؤسسات الخيرية، والنقابات العمالية والمنظمات المهنية، ومنظمات أرباب العمل، والمنظمات غير الحكومية التي لها صلات دولية، والمنظمات غير الحكومية المحلية، والمجموعات المحلية التي تنظم من أجل التشاور وتنفيذ المشروعات، ويتمثل دور المجتمع المدني في المشاركة في تصميم وتنفيذ المشروعات والبرامج وإستنفار الالتزام المحلي لها.

. **القطاع الخاص:** ويتمثل دوره في الإستثمار وخلق فرص العمل، بما في ذلك الإستثمار في المشروعات العامة في قطاعات المياه والكهرباء والإتصالات السلكية واللاسلكية، وذلك حسب ظروف كل دولة.

خاتمة

تشكل ظاهرة الفقر واحدة من أكبر التحديات التنموية التي تعاني منها مختلف دول العالم بغض النظر عن مستوى تطورها أو تخلفها الاقتصادي والاجتماعي، فهي ظاهرة موجودة بين شرائح المجتمع السكاني في مختلف دول العالم لكن بوجود تفاوت في حجم هذه

(34). المرجع السابق، ص: 58.

الظاهرة بين دولة وأخرى كما أن طرق مكافحتها والحد من انتشارها باستخدام البرامج والآليات والسياسات يختلف باختلاف تقدم هذه الدول . ويشير المفهوم العام إلى ظاهرة الفقر إلى غياب أو عدم ملكية الأصول أو حيازة الموارد أو الثروة المادية منها وغير المادية، فإذا كان هذا النقص في الثروة المادية أو الدخل بحيث لا يتمكن الشخص في القدرة على إشباع الحاجات البيولوجية (المأكل والملبس، المسكن)، ويسمى عندئذ (الفقر المطلق)، أو في حالة تدني مستوى إشباع الحاجات الأساسية وتدني مستوى المعيشة ونوعية الحياة وخصائص وقدرات الأفراد والجماعات داخل المجتمع ويسمى (فقر نسبي)، فيما الحالة التي لا يستطيع فيها الإنسان من خلال التصرف بدخله الوصول إلى إشباع الحاجة الغذائية المتمثلة بعدد معين من الأسعار الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته عند حدود معينه يسمى الفقر المدقع .

تعتبر مشكلة الفقر من القضايا الاقتصادية الكلية التي تدخل في وجبات الدولة المعاصرة لذلك يجب على الدولة أن تقوم بوضع السياسة الاقتصادية الكلية المناسبة والتي تضع من مبادئها القضاء على الفقر ومن خلال أحسن أدوات السياسة الاقتصادية الكلية وأكثرها فعالية.

لاشك في أنّ السياسة الاقتصادية لأي دولة تشمل على مجموعة من السياسات التي تعمل كل منها على تحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف، ولعل الهدف الذي تشترك فيه الكثير من تلك السياسات إن لم نقل كلها هو الحد من الفقر.

الهوامش

- كريمة بوساق، سياسات مكافحة الفقر بالدول النامية . حالة الجزائر، رسالة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية: جامعة الجزائر، 2003-2004.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة إزالة الفقر: العناصر الأساسية الإستراتيجية القضاء على الفقر في البلدان العربية، نيويورك 1997 .
- نادر الفرجاني، عن الحكم والتنمية الاجتماعية في شمال إفريقيا"، السودان، فبراير، 1999، www.Almishkat.Org.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1997، المجلد 01.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1997، المجلد 02.
- البنك الدولي، 2001.
- بجهول، "كيف يدير فقراء الحضر أمورهم عند تعرضهم لازمة اقتصادية؟"، التمويل والتنمية، العدد 04، 1996.
- دومينيك فان دو وال، "سياسات للإقلاع من الفقر"، التمويل والتنمية، العدد 03، 1990.
- محمد رشاش مصطفى، بعض ملامح التمويل الريفي في إقليم الشرق الأدنى وشمال إفريقيا، (منشورات الاتحاد الإقليمي للاتمان الزراعي في الشرق الأدنى وشمال إفريقيا، عمان، 1999.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1996، المجلد: 02.
- زكي رمزي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية (دار المستقبل العربي، مصر)، 1996.

-
-
- عبد الباري احمد الشرجي، الفقر في برامج الإصلاح الاقتصادي، مجلة الثواب عن بحوث وأدبيات المؤتمر الاقتصادي اليمني المنعقد في صنعاء من 18 إلى 20 أبريل 1998، العدد: 14، 1999،
 - على عبد القادر علي، الفقر: حول دمج سياسات القضاء على الفقر ضمن سياسات التنمية في الدول العربية، أوراق عمل، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2005 .
 - Programme des Nation Unises pour le developpement. 2000.