سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد 51

الفقر ومقاييسه المختلفة:
محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية
بدول مجلس التعاون الخليجي

إعـداد

الدكتـور ابراهيـم العيسـوي
أستاذ بمعهد التخطيط القومي بالقاهرة

الدكتور محمد عبدالشفيع عيسى
أستاذ بمعهد التخطيط القومي بالقاهرة

الأستاذ أديب نعمة
مستشار سياسات مكافحة الفقر (UNDP)

المحتويـات

الصفحة

تقديم المدير العام..... 7 – 8

الدراسة الأولى - تعريف الفقر ومقاييسه في دول مجلس التعاون الخليجي..... 9 – 79

اعداد
الأستاذ أديب نعمة

الدراسة الثانية - الفقر ومقاييسه المختلفة في ميزان النقد من المنظور التنموي..... 81 – 213

اعداد
الدكتور إبراهيم العيسوي

المحتويـات

الصفحة

الدراسة الثالثة - توطين الأهداف التنموية للألفية ومؤشراتها في دول مجلس التعاون الخليجي..... 215 – 303

اعداد
الأستاذ أديب نعمة

الدراسة الرابعة - الإطار المنهجي لدراسة الفقر: نظرة تحليلية للمفاهيم بالتطبيق على المنطقة العربية..... 305 – 383

اعداد
الدكتور محمد عبدالشفيع عيسى

مقدمة:

يجمع عنوان الحلقة النقاشية بين عناصر كثيرة مترابطة في تنوعها. فهو يطال الفقر في تنوع تعريفاته ومؤشراته وطرق قياسه المختلفة. وهو يضع ذلك في إطار تحقيق أهداف الألفية الإنمائية في اطار جغرافي إقليمي محدد، هو دول مجلس التعاون (والجمهورية اليمنية)، وفي إطار زمني يمتد من الراهن إلى التاريخ المقترح لتحقيق أهداف الألفية، أي عام 2015م.

لو أردنا مجرد الانطلاق من عنوان الحلقة لوجدنا كل هذه العناصر، وغيرها أيضا إن اجتهدنا كفاية. كما أن المنظمين اعتبروها حلقة نقاشية، من أجل إبقاء الباب مفتوحاً أمام اطلاق افكار جديدة، وغير مألوفة، تحت عنوان النقاش، وإن كانت هذه الأفكار غير مكتملة. فما هو النقاش إن لم يكن في ما يسلم المتناقشون فيه بأنه غير منجز وغير نهائي.

لذلك، نبدأ المناقشة فوراً بسؤال – اشكالي أساسي يساهم في تحديد مسار المعالجة التي تتضمنها هذه الدراسة. والسؤال هو التالي: إذا ما استثنينا اليمن (والتي هي ليست عضوا في دول مجلس التعاون وإن كانت عضوة في بعض المنظمات الإقليمية الوزارية الخليجية)، لماذا تحتاج دول مجلس التعاون إلى البحث في طرق قياس فقر غير موجود في مجتمعاتها، أو لا تعترف صراحة بوجوده على الأقل؟ ولماذا تحتاج أن تضع ذلك في إطار أهداف الألفية التي لا تنفك عن التصريح بأنها أنجزتها أو أنجزت معظمها، وبأنها – أي أهداف الألفية في صيغتها العالمية – لا تنطبق على البلدان الأعضاء في دول مجلس التعاون، بل هي صالحة

للدول الأقل نمواً، وللدول المتوسطة النمو على أبعد تقدير؟ لماذا الاهتمام بالفقر وقياساته، وبأهداف الألفية، إذا لم يكن لذلك أساس في الواقع، وإذا لم يكن له مسوغات مقنعة، وفائدة مرجحة إن لم تكن أكيدة؟!

وفي اعتقادنا أن جملة من العوامل يمكن أن تكون دفعت في هذا الإتجاه:

- كأن يكون ذلك متأثراً بالموجة العالمية التي تركز اليوم على الفقر وأهداف الألفية.
- أو الإحساس المتزايد أن الفقر والقضايا الاجتماعية هي قضايا كونية لا يمكن تجاهلها و إن كان وجودها أو أثرها في بلد معين محدوداً، أو أقل أهمية.
- أو أن إدراك واقع أنه في زمن العولمة، فإن الحدود تكون أيضا مفتوحة أمام الفقر المعلوم الوافد تماماً كما هو مفتوح أمام الرساميل والإستثمارات والسلع والمعلومات.
- أو أن يستشعر صانعو السياسات أن هناك عناصر تأزم اجتماعي، محلي أو وافد، مرجحة للتفاعل في المستقبل وتحتاج إلى معالجة فورية.
- أو أن تدرك القيادات أن التفاوتات القائمة تشكل شكلاً متجدداً للفقر النسبي في المجتمع لا يمكن إهمالها، وقد تكون لها مفاعيل اجتماعية وسياسية مشابهة لمفاعيل الفقر المطلق في بلد متوسط أو منخفض التنمية.

وقد تكون عوامل أخرى. ولكن إذا لم يهتم مجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون بقضايا الفقر والبطالة وأهداف الألفية وغيرها من المسائل الاجتماعية، فمن سيهتم بذلك؟

ولو أتيح لنا أن نقترح طريقة مقاربة الموضوع، لفضلنا لاعتبارات واقعية وسياسية، أن نجعل من التنمية الاجتماعية الإطار الأشمل والمدخل لتناول القضايا المتعلقة بمستويات المعيشة والدخل، والفقر، والتنمية الاجتماعية. ففي وضعية بلدان مجلس التعاون، فإن الفقر وأهداف الألفية لا يمكن أن تشكل المدخل والإطار الذي تبحث فيه السياسات الاجتماعية والتنمية الاجتماعية. فما هو أقرب إلى الواقع، هو أن الفقر ظاهرة خاصة ضمن مستوى التنمية الاجتماعية (أو البشرية)، وليس العكس. لذلك من الأجدى أن تكون هذه الأخيرة هي مدخلنا إلى مناقشة قضايا الفقر بصفتها هذه. وفي مطلق الأحوال، فإن التزامنا بموضوع الحلقة، أي الفقر ومقاييسه المختلفة وأهداف الألفية، انما يتم من منظور التنمية البشرية أو الاجتماعية، مما يوسع أفق التحليل والمعالجات.

وعلينا الإعتراف أيضاً، بأن الإشارة إلى وجود مقاييس عدة للفقر، إنما تذهب في هذا الاتجاه: اتجاه البحث المتعين في ضرورة صياغة مقاربة مناسبة للفقر في دول مجلس التعاون، انطلاقاً من الإقرار المسبق بوجود اختلافات هامة في مستويات الدخل والمعيشة، وفي جملة من الخصائص الأخرى، التي تجعل مقاربة هذا الموضوع بالمنظور التقليدي غير مناسبة، أو غير مقنعة. فهل من شيء جديد يمكن تقديمه على هذا الصعيد؟

أولاً - هل تعريف الفقر ضروري؟

هل حقا نحتاج مرة أخرى إلى نص إضافي في تعريف الفقر، هو في الغالب نص مكرر لنصوص كثيرة منتشرة في مصادر كثيرة وبلغات كثيرة؟

الواقع أن كثرة الكتابات في موضوع الفقر ومؤشراته، هي سبب إضافي لضرورة أن يقوم الباحث المعني بتوضيح قصده. فالكثرة هنا سبب للارتباك، ومن الضروري أن يحدد المتناقشون اختياراتهم الأساسية ومنطلقاتهم بالنسبة لتعريف الفقر تلافياً لأي التباس.

من ناحية ثانية، فإن المسألة ليست ذات طبيعة معرفية ومنهجية فحسب، بل لها طابع عملي أيضاً، لاسيما من وجهة نظر المتدخلين في العمل التنموي من مواقع مختلفة. فالتعريف والمقاربة المختاران، لهما ارتباط مباشر بالسياسات والتدخلات الممكنة، ذلك أن لدراسة ظاهرة الفقر أو أي مشكلة اجتماعية مهما كانت تسميتها سبباً رئيسياً هو التدخل لمعالجتها. فمن وجهة النظر هذه، ثمة كتابة هادفة للتدخل والتأثير في رسم السياسات من خلال اقتراح المداخل والمقاربات المناسبة التي تسهم في مكافحة الفقر ورفع مستويات التنمية الاجتماعية.

من جهة ثالثة، على الرغم من وجود كتابات ومعارف كثيرة في موضوع الفقر، إلا أنها موجودة في المكتبات، والمكاتب، وعلى شبكة الانترنت، وفي عقول عدد غير كبير من الأفراد. فإن وجودها الحقيقي هذا لا يعني أن المعرفة متصلة بصانعي السياسات المعنيين في بلداننا، ولا بجمهور الباحثين والمتدخلين الواسع، ولا أن هؤلاء جعلوا من هذه

المعلومات معرفة تستخدم في التخطيط والعمل. وهذا سبب إضافي للبدء من النقطة الأساس: تعريف الفقر، أو ما نقصده بالفقر، قبل البدء بالبحث في طرق القياس والمؤشرات والحساب. وعكس ذلك يكون كمن يضع العربة أمام الحصان، والوسيلة قبل الغاية، والشجرة قبل الغابة.

1- في تعريف الفقر[1]:

أ - نشير إلى شيوع استخدام هذا المفهوم (الفقر) في الأدبيات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المعاصرة، بما لا يتطابق بالكامل مع النظرة السابقة إلى ظاهرة الحرمان في المجتمعات التقليدية، أو في العقود التي سبقت الانفجار المدوي لنماذج التنمية المختلفة في بداية الثمانينات. وبهذا المعنى فهو مفهوم جديد.

ب - أن تعبير الفقر شائع في الاستخدام اليومي بين الناس، ويجري تحميله مضامين مختلفة، منطبعة بالتكوين التاريخي والثقافي والاجتماعي، كما بالخصائص الإقتصادية للمجتمع المعين، بالإضافة إلى كونه يحمل موضوعاً ومضموناً مستقى من معايير كونية إنسانية الطابع.

وفي الممارسة العملية للنشاط المعرفي، ولا سيما المخصص منه لكي يتحول إلى سياسات أو محفزات للعمل الاجتماعي ونشاط الناس، لا يمكن التخلص بالكامل من الالتباس الكامن بين التحديد النظري الدقيق لمفهوم

[1] - انظر أديب نعمه، خطوط الفقر ونسبة الفقراء في لبنان التسعينات، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، لبنان 1999.

الفقر (إذا أمكن إيجاد مثل هذا التحديد بشكل مرض)، وبين الفهم الشائع أو الشعبي لهذا التعبير. وفي وعي هذا الالتباس الموضوعي يكمن أحد المداخل التي تساعد على تجنب بعض سوء التفاهم المحتمل في تقييم هذه الظاهرة ودراستها وقياسها. على هذا الأساس يجب التمييز بين الفقر من حيث هو مفهوم وبين الفقر من حيث كونه تعبير شائع في الخطاب الشعبي العام. وثمة اختلاف هام بين الاثنين.

فالفقر من حيث هو تعبير شعبي، هو تصور اجتماعي ثقافي متحرك وخاص عن حال اجتماعية فردية أو جماعية، يغلب فيه:

- المتعين على المجرد.
- والمحسوس على المعقول.
- والكيف على الكم.
- والوصف على القياس.

والفقر من حيث كونه مفهوم هو مقولة اقتصادية أو اجتماعية أو تنموية، اصطلاحية، تجري محاولات قياسها بأكبر قدر من الدقة بحيث تقترب تعبيراتها من الفهم الشائع، ولكن دون أن تتطابق معه. ويغلب فيه:

- المجرد على المتعين.
- والمعقول على المحسوس.