ندوة

التقرير المصرى للتنمية البشرية ١٩٩٦

عرض: محمود عبدالحى(*)

عقدت بمعهد التخطيط القومى (مصر) ندوة يوم الأحد الموافق ٦ يوليو ١٩٩٧ لمناقشة النسخة النهائية لتقرير التنمية البشرية المصرى لعام ١٩٩٦. فيما يلى عرضًا عامًا لوقائع هذه الندوة التى شارك فيها عدد كبير من أعضاء الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية.

أولاً: موجز تقرير التنمية البشرية المصرى ١٩٩٦:

يقع التقرير فى ستة فصول يمثل الفقر ومستوى المعيشة فى مصر محوراً رئيسيًا لها. وهذه القضية لم تكن غائبة عن اهتمام التقريرين السابقين (١٩٩٤ و١٩٩٥) إلا أن اعتبارها محوراً رئيسيًا لتقرير عام ١٩٩٦ أعطى فرصة لدراستها وتحليلها من زوايا

(*) مستشار بمعهد التخطيط القومى – القاهرة.

متعددة، والتوصل إلى بعض التوصيات التى قد تساعد فى القضاء على الفقر المطلق، والتقليل من الفقر النسبى.

ويوضح **الفصل الأول** أن مشكلة الفقر تقع فى بؤرة اهتمامات التنمية البشرية، ثم يستعرض مناهج دراسة الفقر ومفاهيمه ومقاييسه باعتباره ظاهرة متعددة الأبعاد وتنطوى على مفهومين متكاملين للفقر، وهما: فقر الدخل، وفقر القدرات. ويناقش هذا الفصل الفروق الجوهرية بين مناهج الباحثين فى دراسة الفقر وما يعرف بمنهج «تقييم الفقر بالمشاركة» ويوضح ضرورة تحقيق نوع من التكامل بين هذه المناهج كلها. ويوضح هذا الفصل أن الفقر قدر محتوم، ويدلل على ذلك بإشارات موجزة عن موقف الإسلام من الفقر والفقراء.

أما **الفصل الثانى** فيرسم صورة لاتجاهات الفقر فى مصر مركزًا على التسعينات مع بعض مقارنات تغطى فترة الثمانينات. ويبدأ ببيان تقديرات خطوط الفقر لعام ١٩٩٥/١٩٩٦ لكل من الأسرة والفرد على المستوى القومى ككل، ثم مع تقسيمه إلى ريف وحضر. ومن نتائج هذه التقديرات أن خط الفقر الأدنى، على أساس الإنفاق، قد بلغ فى هذه السنة ٨١٤ جنيهًا للفرد، بينما بلغ خط الفقر الأعلى ١٠٩٨ جنيهًا للفرد. وعلى أساس هذين الخطين، مضافًا إليهما تقدير الفقر على أساس سلة الطعام الأساسى (٥٩٤ جنيهًا للفرد) يمكن تمييز ثلاث فئات من الفقراء فى مصر، وهى: (أ) الفقراء فقرًا مدقعًا، وهم الواقعون تحت خط فقر الحاجات الغذائية الأساسية (٥٩٤ جنيهًا للفرد فى السنة) وتبلغ نسبتهم ٧.٤٪ من مجموع سكان مصر. (ب) الفقراء، وهم الواقعون تحت خط الفقر الأدنى للإنفاق (٨١٤ جنيهًا للفرد فى السنة) ولكنهم فوق خط فقر الحاجات الغذائية الأساسية، وتبلغ نسبتهم ١٥.٩٪ من مجموع سكان مصر. (ج) الفقراء المعتدلون، وهم الواقعون تحت خط الفقر الأعلى للإنفاق (١٠٩٨ جنيهًا للفرد فى السنة) ولكنهم فوق خط الفقر الأدنى للإنفاق، وتبلغ نسبتهم نحو ٢٥٪ من مجموع سكان مصر.

ثم يوضح هذا الفصل أن الفقراء يختلفون فى أسباب فقرهم، وفى درجة الفقر

الذى يعانونه. بينما لا يختلف مدى انتشار الفقر بين الريف والحضر اختلافًا يذكر عن النصيب النسبى لكل منهم فى مجموع السكان، فإن معدل انتشار الفقر فى صعيد مصر يفوق نسبة سكانه إلى إجمالى سكان مصر. ويعقد هذا الفصل مقارنات مفيدة بين تقديرات الفقر بأساليب البحث التقليدية - وبالاعتماد على مسوح الجهاز المركزى عن دخل وإنفاق الأسرة بالإضافة إلى مسح بالعينة نفذ خصيصًا لحساب التقرير -وتقديرات الناس للفقر على أساس انطباعاتهم الشخصية. وفى ختام هذا الفصل تم التعرض لمفهوم فقر القدرات مع تقديم بعض التقديرات الخاصة به على أساس ثلاثة معايير هى: نسبة الأطفال ناقصى الوزن دون سن الخامسة، نسبة الولادات التى تتم دون إشراف طبى متمرس، نسبة الإناث من سن السادسة فما فوق اللائى لم يتلقين تعليمًا من أى نوع.

وينحو **الفصل الثالث** إلى دراسة أهم ملامح الفقر ومسبباته ونتائجه فى كل من الريف والحضر. فيوضح أن الفقر فى الريف تنعكس أسبابه ونتائجه فى عدد من المؤشرات أهمها: انخفاض المتاح من الأراضى الزراعية، فمتوسط نصيب الفرد الريفى من الأرض الزراعية يبلغ بالكاد ٤,٩ قيراطًا، ويؤدى التوزيع غير المتكافىء لهذه الأرض إلى زيادة حدة مشكلة الفقر فى الريف. ومازال قصور الاستثمار يمثل عقبة فى وجه تطوير القطاع الزراعى وتتصف الأجور الزراعية بانخفاض نسبى ملحوظ، حيث يبلغ متوسط الأجر السنوى للعامل الزراعى نصف متوسط الأجر السنوى للعامل على المستوى القومى.

ثم تعرض هذا الفصل لدراسة الفقر فى الحضر على أساس التركيز على القطاع غير المنظم باعتباره مستوعبًا رئيسيًا للفقراء فى الحضر، خاصة أولئك النازحين من الريف ويعيشون فى مناطق عشوائية ومتدهورة بيئيًا. وتسجل الدراسة فى هذا الفصل أن الخصائص المميزة لسوق العمل فى القطاع غير المنظم لها تأثير مباشر على وقع الفقر ومداه بالمناطق الحضرية فى مصر.

ويختص **الفصل الرابع** بمحاولة صياغة مجموعة مبادىء أساسية لسياسات مكافحة الفقر فى مصر. ولهذا الغرض فإنه يبدأ بتحديد الإطار الاستراتيجى لمثل هذه السياسات، وهو إطار يشتمل على ثلاثة مستويات لعمل هذه السياسات، وهذه

المستويات هى: المستوى الكلى، والمستوى الوسطى، والمستوى الجزئى، مع شرح لمضمون كل منها. ويؤكد التقرير، فى هذا الفصل على أن تقليل الفقر يتطلب نمواً مرتفعاً. كما يوضح أن تغيرات أحوال الفقر فى مصر شديدة الحساسية للنمو الاقتصادى. هذا فضلاً عن أن تدخل السياسات الحكومية يمكن أن يؤدى إلى زيادة مرونات انخفاض الفقر بالنسبة للنمو إذا ما نجح هذا التدخل فى أن يجعل المصدر الرئيسى لهذا النمو هو مجالات النشاط الرئيسية للناس الفقراء، مثل الزراعة ومشروعات الأعمال الصغيرة.

ويتعرض **الفصل الخامس** لشبكات الأمان الاجتماعى فى مصر، فيشير إلى أن حل مشكلة الفقر يتمثل أساساً فى تحسين موقف الأصول البشرية والمادية للفقراء، وذلك دور تضطلع به السياسات الاقتصادية والاجتماعية بصفة أساسية، وإن كانت شبكات الأمان الاجتماعى لها دور هام فى هذا المجال فضلاً عن دورها فى مكافحة الفقر من خلال تحويلات الدخل عينية كانت أم نقدية. ويستعرض هذا الفصل نشأة ونشاط الصندوق الاجتماعى للتنمية وكيف أنه يتحول من تنظيم مؤقت إلى تنظيم شبه دائم، مما يستلزم إعادة النظر فى أهدافه مع ضرورة القيام بتقدير موضوعى لتأثيره على نحو يؤدى إلى تحسين أدائه المستقبلى.

ويوضح هذا الفصل أن الحكومة المصرية لها تاريخ طويل فى إدارة وتطوير برامج وإجراءات متنوعة لمكافحة الفقر من خلال أنشطة وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية وبالتنسيق مع عديد من الهيئات الحكومية وغير الحكومية، وتشمل هذه الأنشطة برامج عديدة تتبنى مناهج متنوعة للتقليل من الفقر. ومع ذلك يشير التقرير إلى أن الوعى بالخدمات والتسهيلات التى تقدمها هذه المؤسسات والبرامج، واستخدامها، مازال محدوداً. وذلك ما يوضح ضرورة بذل مزيد من الجهود لنشر المعلومات عن المنظمات والبرامج التى تستهدف مساعدة الفقراء.

أما **الفصل السادس**، والأخير، فإنه يركز على أوضاع المرأة، فى إطار بحث مشكلة الفقر، والسياسات المناسبة لتحسين هذه الأوضاع، وتدعيم مكانة المرأة فى المجتمع،

وزيادة مشاركتها فى التنمية. ويدلل هذا الفصل على جوانب الضعف فى أوضاع المرأة المصرية من خلال بيان أحوالها التعليمية، والصحية، وفى سوق العمل. ثم يركز على بحث أوضاع الأسر التى تعولها نساء ليوضح أهم جوانب المعاناة التى تتعرض لها ربات هذه الأسر، وكلها جوانب مرتبطة بالفقر سواء كان فقر الدخل أم فقر القدرات. ويخلص هذا الفصل، فى النهاية، إلى اقتراح ما يراه سياسات ملائمة لتحسين أوضاع المرأة وزيادة مشاركتها فى كافة جوانب حياة المجتمع.

ثانيا : مناقشة التقرير:

شملت هذه الندوة ثلاث جلسات رئيسية نعرض لما دار فيها، على أساس الموضوعات التى تناولتها، على النحو التالى:

١- مفاهيم وقياسات ومؤشرات الفقر:

أشارت د. كريمة كريم فى تعقيبها على موضوع الجلسة الأولى إلى ما تعتبره عدم وضوح فى أسس تقديرات خطوط الفقر، وكذلك عدم ارتياحها لتصنيف الفقراء إلى مدقعين، وفقراء، ومعتدلى الفقر. وأشارت إلى أن تحليل اتجاهات الفقر على أساس خطى الفقر الأدنى والأعلى يثير بعض الخلط والتناقض. واختتمت تعليقاتها بمجموعة توصيات تتعلق بتبنى منهج محدد لتحديث البيانات خلال الفجوات الزمنية بين التعدادات والمسوح، وتوضيح كيفية حساب فقر القدرات باعتباره مفهوماً جديداً.

ثم تناول د. على نصار فى تعقيبه فائدة البيانات والمؤشرات التى يحتويها التقرير خاصة على مستوى المحافظات والمراكز. ومن حيث مفهوم التنمية البشرية فإنه أشار إلى ضرورة ربط هذا المفهوم برؤية مستقبلية تعبر عن الأهداف التى تواجه تحديات المستقبل، وأكد على أننا عندما نحدد مجال الفقر لايجب أن تكون نظرتنا قاصرة على هموم الحاضر وإنما تتجاوز ذلك إلى مواجهة تحديات المستقبل، ومن هذه الزاوية ربما

يكون مقبولاً أن نتحدث عن الفقر فى وسائل حديثة كالكمبيوتر، وقدرات ترتبط بمثل هذه الوسائل. وقد أوصى بضرورة توسيع قاعدة البيانات التى يستفاد منها فى تقدير الفقر ومستويات المعيشة. ثم انتقد التطبيق القاصر لمنهج التقييم بالمشاركة على أساس ما أسماه التقرير التقييم بمنهج «المشاركة الجزئية».

أما من شاركوا فى النقاش من الحضور، فقد تركزت أهم تعليقاتهم فى الآتى:

* أن هناك رغبة فى إظهار نسبة الفقر بأقل من حقيقتها، وقد انعكست هذه الرغبة فى التفرقة بين فقراء وفقراء متوسطين وأن التفرقة بين خط أدنى للفقر، وخط أعلى للفقر لا مبرر لها، وأن الأجدر بالاستخدام هو ما سمى بخط الفقر الأعلى. (د. إبراهيم سعد الدين).

* أن مفاهيم الفقر نسبية يتوقف الاختيار بينها على الهدف الذى تسعى إليه الدراسة، كذلك فإن الاختيار بينها يتوقف على البيئة التى نتحدث عنها، فمثلاً طبيعة البيئة الاجتماعية الريفية، حيث الحياة جماعية إلى حد بعيد، تفرض أن يكون مفهوم الفقر وقياسه على مستوى الأسرة وليس الفرد. كذلك يجب العناية بمتابعة التغيرات الاجتماعية على مستوى الريف المصرى (د. عبدالباسط عبدالمعطى).

* إذا انطلقنا من أن الفقر ليس فقط إساءة للإنسان وإنما أيضًا إساءة إلى إمكانياته فى التنمية، والتنمية البشرية تتحدث عن تقوية الإنسان، يصبح مطلوبًا أن يكون مفهومنا للفقر متعلقًا بقضية تمكين الإنسان من إحداث التنمية البشرية المتواصلة، وذلك يعطى أهمية كبيرة للرؤية المستقبلية فى معالجتنا لقضية الفقر (د. محمد محمود الإمام).

* الفقر عملية، وحالة، وصيرورة، ولابد من النظر إليه على هذا النحو وليس هناك ما يسمى فقر مطلق. وهذا المدخل يتفق مع منهج التنمية البشرية، حيث يتعين الاهتمام دائمًا بالبعد الديناميكى فى بحث هذه الظواهر (د. حامد عمار).

* ليست هناك فائدة كبيرة ترجى من استخدام أسلوب الاستبانة بين الفقراء لدراسة أحوالهم، فهم من حيث الأصل لا يستطيعون الإجابة بدقة على ما بها من أسئلة (د. حامد عمار).

* لماذا نخشى من التعاريف المألوفة للفقراء والمساكين وحد الكفاف وحد الكفاية، لماذا نخاف من هذه التعاريف المتداولة إسلاميًا، ويمكن على أساسها تحديد المعايير المختلفة. يجب أن يكون لدينا تعريف لكل من حد الكفاف، وحد الكفاية، وربما يكون الخط الأدنى للفقر مناظرًا لحد الكفاف، كما قد يكون الخط الأعلى للفقر مناظرًا لحد الكفاية، يجب توضيح ذلك صراحة لأنه يساعد فى صياغة السياسات (د. عبدالعزيز حجازى).

* ليست هناك مشكلة جوع فى مصر فمتوسط السعرات الحرارية للفرد فى مصر من أعلى المعدلات فى العالم، ولكن المشكلة الحقيقية هى فى سوء توزيع الغذاء الذى يجعل بعض الفئات فقراء غذائيًا فى مصر. وفيما يتعلق بمتطلبات الحياة الأخرى من تعليم، وصحة، وثقافة، وقدرات مهنية، وفرص للاختيار، هناك مشاكل فقر حقيقية فى هذه المجالات، ويجب علاجها (د. عبدالعزيز حجازى).

وقد اختتمت هذه الجلسة بتعقيبات من جانب كل من د. إبراهيم العيسوى، ود. محمود عبدالحى، وانصبت هذه التعقيبات على شكر الجميع لملاحظاتهم البناءة، وتقديم ايضاحات بشأن أهم ما أثاره الحاضرون من تعليقات خاصة فيما يتعلق بالمسح الخاص الذى نفذ لحساب التقرير وعلاقته بمنهج التقييم بالمشاركة، وبيان علاقة كل من خطى الفقر الأدنى والأعلى بمفهومى حد الكفاف وحد الكفاية، وكيفية أخذ النظرة المستقبلية فى الاعتبار عند تحديد مفهوم الفقر وقياساته والسياسات التى يمكن اتباعها.

٢- السياسة الاقتصادية الكلية للقضاء على الفقر:

أوضح د. رضا العدل فى تعقيبه أن التقرير فى إجابته عن معنى ومكونات السياسة الكلية المخفضة للفقر اعتمد على أدبيات المؤسسات الدولية دون دراسة تحليلية متكاملة للعلاقات بين المتغيرات على أساس ما يجرى فى الواقع المصرى، وأشار إلى تعرض التقرير لعلاقة الإصلاح الاقتصادى بتغيرات الفقر فى المجتمع

المصرى، فأوضح أنه كانت هناك حاجة لدراسة هذه القضية على نحو أشمل وأكثر عمقًا. فما يشير إليه التقرير من إنجازات عملية الإصلاح ما هو إلا نتاج طبيعى للسياسات الانكماشية، بينما هناك سلبيات كان يجب بيانها فى التحليل الخاص بهذا الفصل، وكذلك كان يجب الاهتمام بطرح أفكار وسياسات بديلة. وأشاد الدكتور رضا بمعالجة التقرير للعلاقة بين النمو والتغيرات الاتجاهية للفقر.

وفى بداية كلمته حرص د. أحمد الصفتى على مناقشة وتوضيح الدلالة الحقيقية للأرقام والمتوسطات، وأوضح أن هناك حاجة إلى نوع جديد من الرياضيات، وهذا ما بدأ الاقتصاديون والرياضيون ينتبهون إليه فأخذوا يتحدثون عن أن كثيراً من الأرقام التى نعتمد عليها فى دراساتنا الاقتصادية مضللة. وبالتالى لابد عند الحديث عن مؤشرات التنمية البشرية من أن يكون لها مغزى ومعنى حقيقى لا أن نستسهل ما يمكن قياسه على حساب المعنى الأفضل. كما تعرض إلى بعض الأصول الإسلامية للاقتصاد ولمفاهيم الكفاءة الاقتصادية.

وقد تركزت أهم تعليقات الحضور فى هذه الجلسة حول الآتى:

* هناك مستويات للغذاء، وهى: غذاء للبقاء، وغذاء صحى، وغذاء للمتعة. والتفرقة بينها مسألة نسبية، مما يمكن أن ينعكس على تعريف الفقر على أساس حاجات الغذاء. ولابد من الاهتمام بأثر السياسات الكلية على تآكل البيئة وتدهورها، وبالتالى على انتشار الفقر (د. محمد سمير مصطفى).

* هناك ارتباط بين عدم عدالة توزيع الدخل وانتشار الفقر النسبى فى المجتمع، ولكن الفقر النسبى مختلف باختلاف المجتمعات، وربما يفسر ذلك انحياز التقرير الحالى لمفهوم الفقر المطلق (د. محمود عبدالحى).

* أليس مما يدعو إلى الدهشة أن تخلو مناقشاتنا لسياسات معالجة الفقر من الرجوع إلى المصادر الدينية، والإسلامية منها بالذات، حيث إنها غنية بما يفيد فى وضع وتنفيذ هذه السياسات (د. محمود عبدالحى).

* الفقر حالة مجتمعية وليست حالة فرد أو حالة أسرة، ومن ثم فإن وحدة الدراسة

يجب أن تكون هى الجماعة أساساً. وهناك بالفعل درجات للفقر وصوره، ولكنها لاتظهر إحصائيًا على النحو الوارد بالتقرير وإنما تنعكس من خلال ظواهر معينة، كالعشوائيات مثلاً (د. محمود الكردى).

* الفقر ليس حالة اقتصادية فقط وإنما له أبعاد أخرى سياسية واجتماعية وثقافية... (د. محمود الكردى).

* كم تمنيت أن أرى فى التقرير فصلاً عن قيم المجتمع، وحقوق الإنسان. وإذا كنا نتحدث عن مقاومة الفقر من خلال شبكات التكافل الاجتماعى، كنت أتمنى أن تحظى شبكة التكافل الاجتماعى المسماة بالزكاة باهتمام مناسب فى التقرير (أ. رضوان سعيد).

* ليس للفقر حدود طالما أن الغنى ليس له حدود بدليل أن لدينا الآن ما يسمى بالفقر التعسفى ومضمونه أنه كلما اجتهد الفرد ليغتنى يجد طبقات أخرى سبقته إلى الغنى بمعدلات أسرع، وبالتالى فإننا نحكم على المجتمع ككل بالبقاء فى فقر أبدى طالما أننا نسمح بنوعيات من الغنى المسرف والمبدد لرأس المال القومى والناتج القومى، وإذا شئنا معالجة الفقر يجب أن تمنع السياسات الكلية هذا (د. عبدالمجيد فراج).

* هناك جهود كثيرة، حكومية وغير حكومية، تبذل لمكافحة الفقر ولكن يجب أن ندرك أننا لن نقضى على الفقر وإنما يتعين بذل كافة الجهود لمساعدة الفقراء على أن يساعدوا أنفسهم (د. فاروق التلاوى).

* هل كان من الممكن أن يكون الأداء فيما يتعلق بمكافحة الفقر أفضل فى ظل برنامج الإصلاح الاقتصادى بمكوناته المعروفة والمطبقة حاليًا فى مصر، مع العلم بأن هذا البرنامج أدى إلى زيادة معدلات الفقر، وزيادة وطأته، أم أن تحقيق فاعلية أكبر للسياسات الكلية فى مكافحة الفقر يقتضى تعديلات جوهرية فى هذا البرنامج وتوجهات السياسة الاقتصادية الكلية؟ (د. إبراهيم العيسوى).

* التعاونيات هى إحدى القنوات والآليات الهامة إن لم يكن فى القضاء على الفقر