تقرير حول رسم استراتيجية الحد من الفقر في سوريا (2005)

النتائج الأساسية:

- في عام 2003-2004 لم يتمكن حوالي 2 مليون سوري (11.4% من السكان) من الحصول على حاجاتهم الأساسية من المواد الغذائية وغير الغذائية. وباستخدام خطوط الانفاق للفقر الخاصة بالأسرة المعيشية، يرتفع الفقر الإجمالي في سوريا إلى 30% ليشمل 5.3 مليون شخص، بالإضافة، يحدد التقرير ثمان اتجاهات وخصائص أخرى تتعلق بالتغيرات في نطاق وتوزيع الفقر في سوريا خلال الفترة من 1996 إلى 2004 وهي كالتالي:

- انتشر الفقر بشكل عام في المناطق الريفية أكثر من المناطق الحضرية (62% في المناطق الريفية)، كانت أكثر الاختلافات اقليمية، إذ ارتفعت معدلات وعمق وحدة الفقر في الإقليم الشمالي الشرقي (إدلب، حلب، الرقا، ديرالزور والحسكة)، بشقيه الريفي والحضري. أما الإقليم الجنوبي، فقد تميز بانخفاض مستويات الفقر، وإقليم الوسط والساحل بمستويات متوسطة من الفقر.

- تراجعت معدلات الفقر بين الأعوام 1996-1997 و2003-2004 في سوريا بشكل عام، إلا أن الأنماط الإقليمية كانت ايضا مختلفة. فقد تراجعت معدلات الفقر سريعا في الإقليم الجنوبية وإقليم الوسط خاصة في المناطق الريفية، وبلغ الانخفاض مستويات متوسطة في المناطق الحضرية في الأقاليم الساحلية وأقاليم الشمال الشرقي، وتزايد الفقر في الأجزاء الريفية من هذه الأقاليم.

- على المستوى القومي، لم يكن النمو موالياً للفقراء، فقد استفاد الأفراد من غير الفقراء (فوق العشير الثالث في توزيع الإنفاق) من نتائج النمو الاقتصادي أكثر نسبيا من غير الفقراء. كما ارتفعت اللامساواة في سوريا بشكل عام بين الأعوام 1997 إلى 2004 (ارتفع مؤشر جيني من 0.33 إلى 0.37). وفي عام 2003-2004 ، استهلك الـ 20% الأدنى من السكان 7% فقط من كافة الانفاق في سوريا، واستهلك الـ 20% الأكثر ثراء 45% .

- ومرة أخرى، تكتسب الاختلافات الإقليمية أهمية: فقد تحسنت اللامساواة في المناطق الريفية للإقليم الجنوبي بينما ازدادت سوءا في المناطق الريفية للإقليم الشمالي الشرقي، غير أن الاختلافات الريفية الحضرية كانت أيضا ملحوظة إذ ارتفعت اللامساواة بشكل كبير بالمناطق الحضرية ولكنها لم تتغير في المناطق الريفية.

- يعتبر الفقر في سوريا ضحل بحيث يتجمع الجانب الأعظم من الفقراء تحت خط الأفقر مباشرة. ويقدر نصيب الفرد من العجز السنوي للفقر بـ 30.6 ليرة سورية.

- يعتبر التعليم أكثر المتغيرات ارتباطاً بالفقر في سوريا إذ أن أكثر من 18% من السكان الفقراء أميون. ووصل الفقر إلى أعلى معدلاته وأكثرهما عمقا وحدة بين هؤلاء الأشخاص، كما ارتبط الفقر عكسيا بمستويات التعليم: فمن شأن أي تحسن وأن كان متوسطا، في التعليم أن يقلل من صفوف الفقراء. وكانت الاختلافات في نسبة الفقراء فيما يتعلق بالحالة التعليمية واسعة فتراوحت بين 11.7% بين الأميين في المناطق الحضرية، إلى 1.5% فقط بين خريجي الجامعة، أما المعدلات المقابلة في المناطق الريفية فقد كانت 16.5% و5% على التوالي. كما عزز الفقر من نقص التعليم مما أدى إلى دائرة مفرغة من الفقر وتدنى التعليم.

- تفاعل الفقر مع النوع الاجتماعي لينتج فجوات واسعة في مستويات القيد بالمدارس بين الفقراء، ونتيجة لذلك، لوحظت معدلات منخفضة للغاية لالتحاق الفتيات بالمدارس، والمرجح أن تكون الفتيات في الأسر المعيشية الفقيرة بالمناطق الريفية من الأميات بصرف النظر عن نوع رب الأسرة المعيشية.

- أما من حيث الحالة العملية، فقد وصلت معدلات الفقر إلى أقصاها بين العاملين لحسابهم في أنشطة هامشية وغير ماهرة أو بين العاملين الذين لا يتقاضون أجرا. وكان نصيب الزراعة والتشييد متضخما (بالمقارنة بنصيبهما من السكان) بين المجموعات الفقيرة.

- علاوة على ذلك، من المرجح أن يعمل الفقراء في القطاع غير الرسمي الذي يوظف 48% منهم. وارتبطت معدلات البطالة بالفقر إذ كانت معدلات الفقر بين العاطلين أكثر ارتفاعا عن المتوسط في المناطق الحضرية.

- من المرجح أن تكون الأرامل التي تعيل أطفالاً فقيرات. ويمكن على هذا الأساس استهدافن كإحدى المجموعات الهشة.

يشير عرض الاقتصاد الكلي إلى مصدرين أساسيين للقلق وهما كالتالي:

- بالإضافة إلى انخفاض معدل النمو واعتماده على الطلب الأجنبي الصافي غير المستدام (من المتوقع أن تقل الصادرات النفطية على مدى العقد القادم)، لا تزال مساهمة الاستثمار للناتج المحلي الإجمالي متواضعة للغاية وهي إشارة إلى ضعف إنتاجيته.

- يؤثر غياب النمو على سوق العمل. فلم تتسع فرص التوظيف بشكل كاف يسمح باستيعاب الداخلين الجدد إلى قوة العمل. ويعاني سوق العمل من "مازق مزدوج": فمن ناحية العرض غذت المعدلات المرتفعة من النمو السكاني للنمو السريع لقوة العمل. وعلى جانب الطلب، أدى النمو غير الكاف إلى نمو متواضع للغاية في الوظائف.

- وعلى المستوى القومي، لم يكن النمو موالياً للفقراء. تشير معامل جيني كمقياس ملخص للامساواة، إلى أن نصيب الفرد من اللامساواة بين الأعوام 1996-1997 و2003-2004 قد ارتفع 11% خلال الفترة (زيادة سنوية قدرها 1.5%) مما أدى إلى زيادة انحراف منحنى لورنس. وبالنظر إلى معدل النمو الملاحظ، كان يمكن للفقر أن ينخفض بحوالي 5.9 نقاط مئوية إذا استمر توزيع الدخل بدون تغير.

- كانت هناك ثلاثة أنماط متميزة من التغيرات الإقليمية في توزيع الدخل أدت بدورها إلى اختلافات واسعة في نتائج الفقر بين الأقاليم كالآتي:

- في كافة الأقاليم الحضرية باستثناء المناطق الساحلية، ارتفع نصيب الفرد من الانفاق في العشيرات الأدنى من توزيع الإنفاق بمعدل أقل من المتوسط.

- كان للأقاليم الريفية بالجنوب والحضرية بالساحل أنماطٍ نمو مختلفة تماماً. فقد صاحبت الزيادة في نصيب الفرد من الانفاق توزيعا أفضل للدخل مما أدى في نهاية الأمر إلى انخفاض الفقر.

- يتواجد النمط الثالث بالإقليم الشمالي الشرقي ويمزج بين انخفاض في نصيب الفرد من الانفاق وتٍردى في توزيع الدخل، وقد ساهم العاملان في ازدياد مستويات الفقر سوءا.

- كما ذكرنا من قبل، يعتبر الفقر ضحل نسبياً في سوريا، مما يعني أن أية تغيرات في النمو والتوزيع أو أحدهما قد يكون له آثار هامة على أعداد الفقراء. وبالمثل، فإن أي خفض في مخاطر النمو من شأنه أن يدفع بأعداد كبيرة من السكان تحت خط الفقر، مما يؤدي إلى تقلبات معنويةٍ في نسبة الفقراء. إذن، يمكن لانخفاض إلنمو الاقتصادي أن يؤثر سلبا على الفقر، إذا ارتفعت مرونة الفقر نسبيا بالنسبة للنمو.

- لقد كانت مرونة الفقر بالنسبة لمتوسط الانفاق ومؤشر اللامساواة أقل (بشكل مطلق) بالنسبة للإقليم الشمالي الشرقي، يليه الإقليم الساحلي حيث وصل الفقر إلى أعلى مستوياته.

- ونتيجة لذلك، حتى إذا كان باستطاعة الأقاليم الشمالية الشرقية أن تحقق نفس معدلات النمو كأقاليم الوسط، لم أمكن خفض الفقر بنفس الدرجة، بالإضافة، وصلت مرونة الفقر إلى أدنى مستوياتها بالأقاليم الشمالية الشرقية والساحليةٍ، ليس فقط فيما يتعلق بالتغيرات في متوسط الانفاق، ولكن ايضا بتغيرات اللامساواة، ويدل ذلك على أن أثر النمو على الانفاق أو على التوزيع الأكثر إنصافا كان اقل بالمقارنة بالأقاليم الأخرى.

الدلالات الاستراتيجيات للحد من الفقر

- لا بد لصانعي السياسات في سوريا أن يأخذوا بعين الاعتبار خصائص الفقر في سعيهم نحو صياغة استراتيجية للحد من الفقر. ويبقى السؤال: كيف؟

- تحبذ التوصيات الخاصة بالسياسات في هذه الدراسة تبني سياسات مالية أكثر توسعا وتركيزا على الاستثمار، وسياسات نقدية أكثر مرونة.

- تؤكد التوصيات على أهمية النهوض بالمدخرات المحلية والاستثمار (بدلاً من التركيز المحافظ على كفاءة التخصيص وتثبيت الأسعار).

- تركز على استخدام الاستثمار العام كمحفز للاستثمار الخاص. وترمي الدراسة بظلال الشك على قيمة فرض هدف مقيد للتضخم بين صفر و5% يعوق النمو بدلاً من أن يحفزه. وتشير هذه السياسات المالية والنقودية إلى قاعدة أكثر اتساعا للعائد، يمكن من خلالها تمويل الإنفاق الرأسمالي وتوجيهه نحو غايات الحد من الفقر.

- إحدى أهم التحديات الأخرى هي خلق فرص عمل كافية. فبالرغم من قيمة البرامج متناهية الصغر في المساعدة على رفع دخول متلقي الخدمة المستهدفين، فهي لا يمكن أن تضمن توظيف آمن أو مجزى للجميع.

- ولتحقيق هذا الهدف، لا بد من التركيز على النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة ومشاريع أخرى كبيرة ذات أهمية استراتيجية تكون أيضا كثيفة العمالة ومعززة للمهارات.

- هناك حاجة إلى زيادة فاعلية الانفاق العام وزيادة فرص تكوين راس المال للفقراء. ويعتبر دعم مكافحة الأمية ومعدلات التسرب من المدارس بين الفقراء من أهم الأهداف التنموية. وفي هذا الصدد، لا بد من التنفيذ السريع للسياسات الجديرة بالثناء المصممة لتشجيع الفتيات على الالتحاق بالمدرسة والبقاء فيها، بالأخذ بعين الاعتبار الحواجز الثقافية والتقليدية التي تعوق ذلك.

- بالإضافة، ونظراً للأثر الكبير للخفض من الأمية على الحد من الفقر في سوريا، لا بد من بذل الجهود للاستمرار في التوسع في تعميم التعليم الابتدائي خاصة في المناطق الريفية وبين الفتيات.

- كما شملت التوصيات أيضاً إعادة تخصيص انفاق الصحة العامة نحو برامج الرعاية الوقائية. لا بد من مد التغطية التأمينية بجانب جهود الإصلاح، كما ينبغي إعادة النظر في خطط التأمين الصحي للأرامل والأطفال. ومن شأنِ التغطية الشاملة أن تتطلب من هيئة التأمين الصحي أن تبرم عقودا جديدة مع المستشفيات والأطباء لتقديم الرعاية الطبية الإضافية.

- ولا بد من تصميم وتنفيذ برنامج لتحسين الحالة الغذائية للمجموعات الهشة على أن يكون التركيز على حماية الأطفال بشكل خاص.

- لتوفير وجبات يومية لأطفال المدارس الابتدائية، فالتغذية من خلال المدارس كوسيلة لاستهداف الفقراء تتميز بالقدرة على تحسين الحالة الغذائية للأطفال وتشجيعهم بشكل غير مباشر على القيد بالمدارس.

- توزيع حصص صغيرة من المواد الغذائية الضرورية على المشاركين في دروس محو الأمية لمساعدتهم على التغلب على نفقات الطعام وتحفيزهم على الانتظام في حضور الدروس.

- يرتبط الفقر بالتقدم في السن والعجز والبطالة. لا بد إذن من تطوير نظم رسمية للأمن الاجتماعي أو توسيع درجة شمولها. وهذه النظم التي تقدم معاشات للمتقدمين في السن وتأمين للبطالة والعجز والصحة ومزايا أخرى للأزواج، من الممكن تطبيقها في كثير من المناطق الحضرية ولا بد من مدها لتشمل غير القادرين عن العمل في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء.

- الحاجة لضمان إعادة تقييم الاختلافات الإقليمية المتزايدة والتباينات في الدخول والفرص والخدمات: يحتاج الإقليم الشمالي الشرقي إلى دفعة مستمرة فيما يتعلق بالاستثمارات التنموية الفعالة.

- وقد يتضمن ذلك زيادة الخيارات التنظيمية وخيارات التوظف وتحسين الفرص التعليمية وتخفيف الآثار الصحية المرتبطة بالفقر وتحسين تغطية أنظمة الصرف الصحي والمياه. لا بد إذن من تطوير استراتيجيات للحد من الفقر وأدوات السياسات المرتبطة بذلك، بإدماج صورة الفقر الخاصة بكل إقليم أو محافظة أو منطقة باستخدام تحليل مسوحات الأسر المعيشية بالإضافة إلى مؤشرات أخرى غير خاصة بالدخل.

- لضمان نجاح استراتيجية خفض الفقر لا بد من تبني مقاربة منتظمة لرصد وتقييم انجازات استراتيجية التنفيذ. ولضمان تحقيق الأهداف، لا بد من إرساء قواعد نظام شامل لرصد الفقر من أجل مساعدة صانعي السياساتٍ على متابعة الإنجازات وتكييف الإجراءات حتى تصبح أكثر فعالية وتأثيرا.

- في سياق صياغة استراتيجية لمناهضة الفقر قائمة على اساس المنطقة، من المفيد أن يوجه صانعو السياسات في سوريا الخدمات الاجتماعية والاستثمار العام للمناطق العشوائية ومناطق وضع اليد في الحضر. لقد أصبحت مناطق واسعة من السكن العشوائي غير الرسمي (بوضع اليد) في أنحاء كثيرة من العالم مرتبطة بشكل وثيق بالفقر والحرمان من الخدمات الأساسية والدخل المنتظم.