

## تجربة جمهورية مصر العربية في مكافحة الفقر

\* رابح حميدة، جامعة سطيف 1، الجزائر.  
\*\* إيمان غرزولي، جامعة سطيف 1، الجزائر.

### الملخص

تتفاقم مشكلة الفقر في العادة في المجتمعات النامية، وبخاصة تلك التي يلهث نموها الاقتصادي وراء نموها السكاني وهذا هو حال مصر اليوم، كما أن نسب الفقر المسجلة في السنوات الأخيرة في مصر لا يستهان بها، ومن المعلوم أن مصر قد شهدت خلال العقد الماضي فترة من الركود، أدت إلى تأثر الشرائح الفقيرة في المجتمع بشكل حاد. ومن ناحية أخرى تعتبر مصر من بين إحدى تسعة بلدان توجد بها أعلى معدلات للأمية في العالم، مما أدى إلى تفاقم أوضاع تلك الشرائح الفقيرة في المجتمع المصري. لذا سيتم التطرق في هذه الورقة البحثية التجربة المصرية في مكافحة الفقر التي سنبرز من خلالها دور خريطة الفقر كأحد أهم الآليات المستحدثة لمكافحة الفقر، ومختلف البرامج والسياسات الاستراتيجية الموضوعية للحد من هذه الظاهرة الخطيرة.

الكلمات المفتاحية: الفقر، مظاهر الفقر، الأمية والبطالة، خريطة الفقر، مكافحة الفقر.

### Abstract

Exacerbated the problem of poverty in the habit in developing societies, especially those gasping economic growth behind population growth and this is the case with Egypt today, and poverty rates recorded in recent years in Egypt to be reckoned with, and it is known that Egypt has witnessed over the past decade period of stagnation , has affected the poor segments of society sharply. On the other hand, Egypt is considered one of the nine countries with the highest rates of illiteracy in the world, which led to the aggravation of the situation of the poorer segments of Egyptian society.

So will be addressed in this paper the Egyptian experience in the fight against poverty that'll bring out the role which the poverty map as one of the most important mechanisms developed to combat poverty, and the various strategies, programs and policies designed to curb this dangerous phenomenon.

**Keywords:** Poverty, the manifestations of poverty, illiteracy, unemployment, poverty map, fight against poverty.

\* [rabeh12t@hotmail.com](mailto:rabeh12t@hotmail.com)

\*\* [imirezoli@hotmail.com](mailto:imirezoli@hotmail.com)

## مقدمة

أضحى من المؤكد اليوم أن الفقر من القضايا الأساسية التي احتلت مكانة معتبرة في حيز الانشغال العالمي والبحث العلمي، إذ يعتبر الفقر مشكلة عالمية وظاهرة اجتماعية ذات امتدادات اقتصادية وانعكاسات سياسية متعددة الأشكال والأبعاد. وهي ظاهرة لا يخلو منها أي مجتمع، مع التفاوت الكبير في حجمها وطبيعتها والفئات المتضررة منها.

كما أن البلدان العربية وإن كانت قد حققت إنجازات إنمائية كبيرة خلال العقود الثلاثة الماضية، إلا أنها وهي في مطلع ق 21 تواجه مشاكل اقتصادية واجتماعية متعددة تمس حاضرها ومستقبلها، ويتصدر الفقر أولى هذه المشاكل حيث يقف عائق في وجه التنمية المنشودة، إذ يعتبر ظاهرة عالمية ولا يقتصر على دولة دون سواها.

وفي مصر تعد مشكلتي الفقر وعدالة توزيع الدخل من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية التي تعاني منها الدولة شأنها شأن الكثير من الدول النامية وبالأخص في مناطق الأرياف والمدن والمحافظات المصرية.

من هنا جاءت هذه المدخلة لتحاول المساهمة في النقاش حول أخطر ظاهرة تهدد العالم بأسره من خلال بعض التساؤلات هي:

- هل يوجد تعريف موحد لمفهوم الفقر؟
- هل يمكن تصنيف الفقر وما هي أسبابه؟
- هل هناك بعض الخصائص/المظاهر الخاصة بالفقراء في مصر؟
- ما هي أهم الآليات والبرامج لمحاربة الفقر في مصر؟
- وفي نهاية الأمر: هل من استراتيجية مقترحة للحد من ظاهرة الفقر في مصر؟

I. مفهوم الفقر، تصنيفاته وأسبابه

## 1. مفهوم الفقر

ليس ثمة تعريف موحد للفقر في جميع الكتابات، لكن مع اتساع استعماله اكتسب دلالاته المختلفة فقد وردت عدة تعريف لمنظمات دولية وكتاب ومنظرين من أصحاب الاختصاص والتي سنأتي على ذكر البعض منها في ما يلي:

ورد في تقرير التنمية للبنك الدولي سنة 2000 تعريف الفقراء على أنهم: "يعيشون دون التمتع بحرية العمل والاختيار التي يعتبرها الأغنياء أمرا مسلما به، و كثيرا ما يفتقرون إلى ما يكفي من الغذاء، والمأوى، والتعليم، والرعاية الصحية، مما يحرمهم من التمتع بالحياة التي يتناها كل إنسان، كما أنهم معرضون بشدة للإصابة بالأمراض، وآثار الاضطراب الاقتصادي والكوارث الطبيعية وكثيرا ما يتعرضون لسوء المعاملة من مؤسسات الدولة والمجتمع ولا يملكون القدرة على التأثير على القرارات الهامة التي تؤثر في حياتهم"<sup>1</sup>.

وقد تم وضع تعريف للفقر بوصفه "حالة من الحرمان من المزايا أو الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبشرية. ويشمل الأصول الاقتصادية والمادية، الأرض، الماشية والسكن والمهارات والصحة الجيدة والعمل وغيرها من العناصر المادية التي توفر قاعدة لتوليد الدخل والإنتاج وغيرها من العناصر المادية التي توفر قاعدة لتوليد الدخل والإنتاج سواء في الحاضر أو في المستقبل"<sup>2</sup>.

وقد عرّفت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية الفقر على أنه: "ظرف إنساني يتسم بالحرمان المستدام أو المزمن من الموارد، والمقدرات والخيارات، والأمن والقوة الضرورية للتمتع بمستوى لائق للحياة وغيرها من الحقوق المدنية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية"<sup>3</sup>.

كما يعرف الفقر: "بأنه حالة الحرمان المادي تنعكس سماته بانخفاض الاحتياجات الأساسية من الغذاء وما يرتبط به من تدني الحالة الصحية والتعليمية وتدني المتطلبات السكنية عن مستواها الملائم، فضلا عن فقدان الأصول الثابتة سواء المتعلقة منها بالمتطلبات الحياتية أو تلك المولدة للدخل"<sup>4</sup>.

وفي تعريف آخر: "عدم القدرة على تحقيق مستوى معين من المعيشة المادية يمثل الحد الأدنى المعقول و المقبول في مجتمع ما من المجتمعات في فترة زمنية محددة."<sup>5</sup>

ومن خلال عدة موانيق دولية صادرة عن هيئات الأمم المتحدة أصبح ينظر للفقر من خلال مفهوم واسع يستند على عدة معايير تحدد المظاهر المتعددة لهذه الآفة حيث ورد أنه من بين الأشكال المتعددة للفقر "الافتقار إلى الدخل وموارد الإنتاج الكافية لضمان وسائل العيش بكيفية مستمرة والجوع أو سوء التغذية وسوء الصحة والوصول المحدود إلى التعليم وغيره من الخدمات الأساسية أو الافتقار إليها وازدياد معدل الوفيات الناجمة عن الأمراض والتشرد والسكن غير الملائم والبنيات غير المألوفة والتميز والاقتصاد الاجتماعيين كما يتسم بعدم المشاركة في صنع القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية"<sup>6</sup>.

### 2. تصنيفات الفقر<sup>7</sup>

لقد حاول الكثير الباحثين وضع تصنيفات محددة لظاهرة الفقر و من بينها نجد تقسيم الفقر لعدة مستويات بغرض قياسه:

\* **الفقر المطلق<sup>8</sup> Absolute Poverty**: "و هو الحالة التي لا يستطيع الإنسان عبر التصرف في دخله، الوصول إلى إشباع حاجاته الأساسية المتمثلة في الغذاء و المسكن والملبس و التعلم و الصحة و النقل".

\* **الفقر النسبي relative poverty**: يصنف الفرد في خانة الفقراء إذا كان يحضا بمستوى معيشي أدنى من مستوى المعيشة السائد في المنطقة التي يقطنها، أو المجتمع الذي ينتمي إليه، فهو يتغير عبر الزمان و المكان.

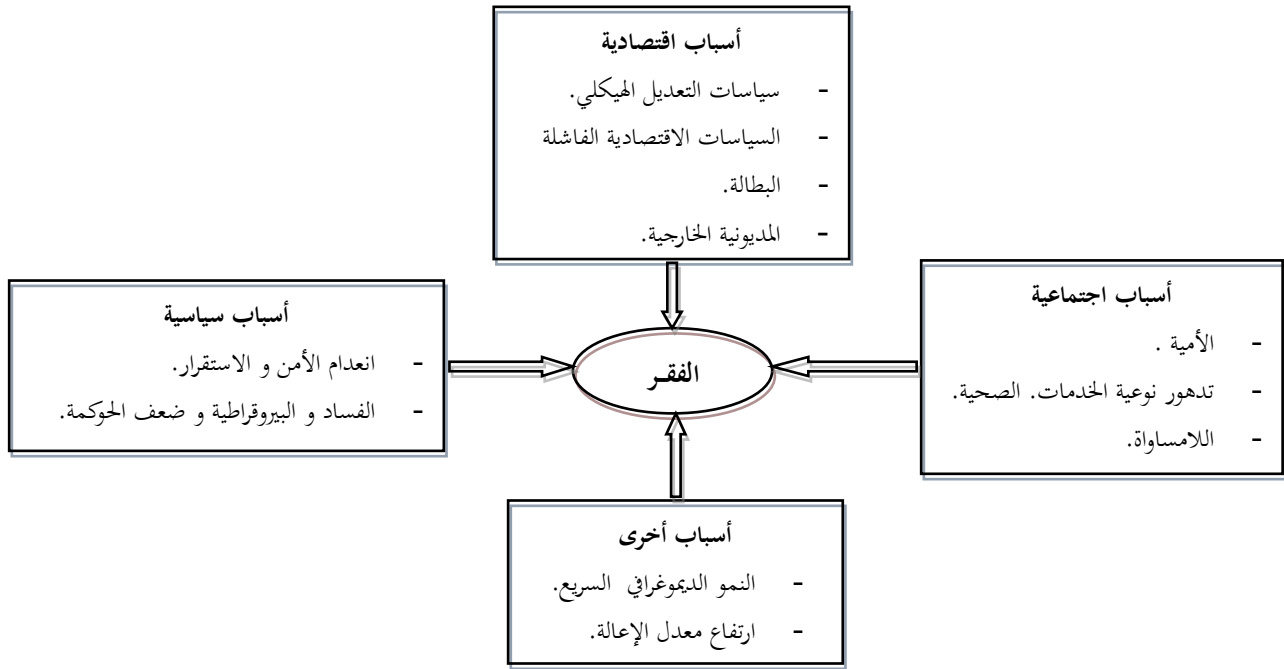
\* **الفقر المدقع (المزري) Extreme Poverty**: "هو الحالة التي لا يستطيع الإنسان عبر التصرف في دخله الوصول إلى إشباع حاجاته الغذائية لتأمين عدد معين من السعرات الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته." وهو يسمى الفاقة Pauperism.

وهناك ما يسمى **بفقر الرفاهية Welfar Poverty**: حدده بعض الباحثين في المجتمعات الغربية التي يتمتع أفرادها بالمنجزات الحضارية الحديثة كالأجهزة المتطورة و بعض وسائل الترفيه المتنوعة التي تفتقر إليها بعض الشرائح الاجتماعية.

### 3. أسباب الفقر

تنشأ ظاهرة الفقر في المجتمعات نتيجة تفاعل عدة أسباب وعوامل مختلفة. فنجد ما هو سياسي كالفساد و تهميش لشريحة الفقراء، كما نجد الجانب الاقتصادي كضعف معدلات النمو الاقتصادي، ارتفاع معدلات البطالة، لتفاعل معها الأسباب الاجتماعية كالتخفيض مستويات التعليم والخدمات الصحية واللامساواة، وفي الشكل الموالي نوجز أهم أسباب الفقر:

شكل رقم (01): أسباب الفقر



المصدر: 1. عجيلة محمد، أ. بن نوي مصطفى، أ. بلحمدي سيد علي، إستراتيجية معالجة الفقر في ظل العولمة حالة الجزائر، على الموقع [www.kantakji.com](http://www.kantakji.com) ، بتاريخ 2011/04/21.

2. عبد الرحيم محمد عبد الرحيم، التنمية البشرية ومقومات تحقيق التنمية المستدامة في الوطن العربي، مداخلة مقدمة في مؤتمر التنمية البشرية وأثرها على التنمية المستدامة، شرم الشيخ، 2007، ص: 11-12.

3. عبد الله صادق أمين، الفقر في فلسطين وسياسات مكافحته، حالة عملية محافظة جنين، مذكرة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية كلية الدراسات العليا نابلس، 2005، ص: 23.

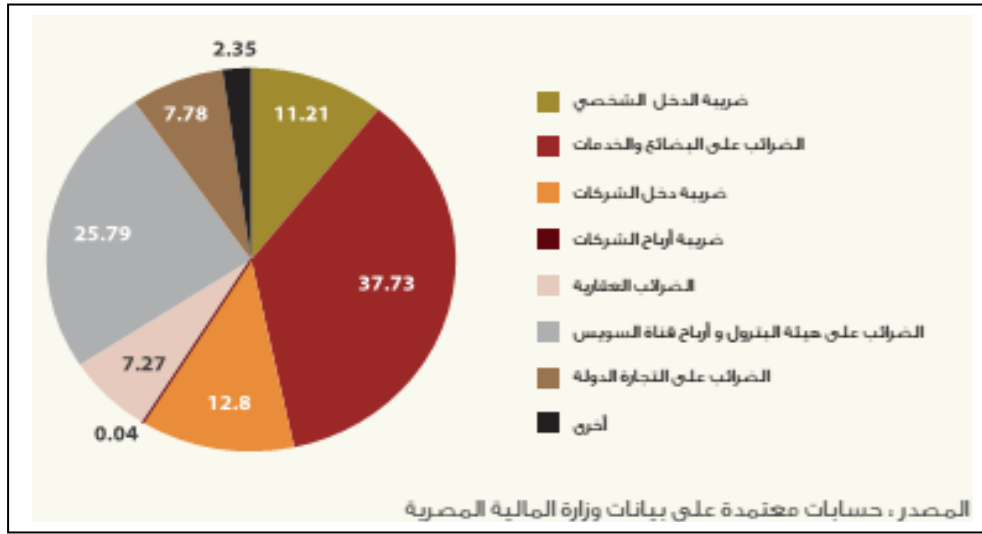
## II. خصائص/ مظاهر الفقر في مصر

تتمثل أهم خصائص الفقراء في جمهورية مصر العربية، في:

1. الأجرور: هي المصدر الرئيسي للدخل، حيث تشكل الأجرور 42.9 % من مجمل دخل الفقراء. كما أن الإعانات الاجتماعية تمثل 32 % من دخل الأسر التي تعيلها إناث، كما تشير الإحصائيات إلى أن العاملين في القطاع العام يشكلون 23.1 % فقط من العاملين سنة 2011 بينما يشغل القطاع الخاص 72 %، منهم 51 % في القطاع غير الرسمي وبذلك تشكل الأجرور مصدر الدخل لحوالي 60 % من قوة العمل في مصر، وتشير التقارير إلى أن وجود خلل كبير في هيكل الأجرور وتراجع الأجرور الحقيقية كان له الدور البارز في تفاقم حدة الفقر واختلال توزيع الدخل في الاقتصاد المصري<sup>9</sup>.

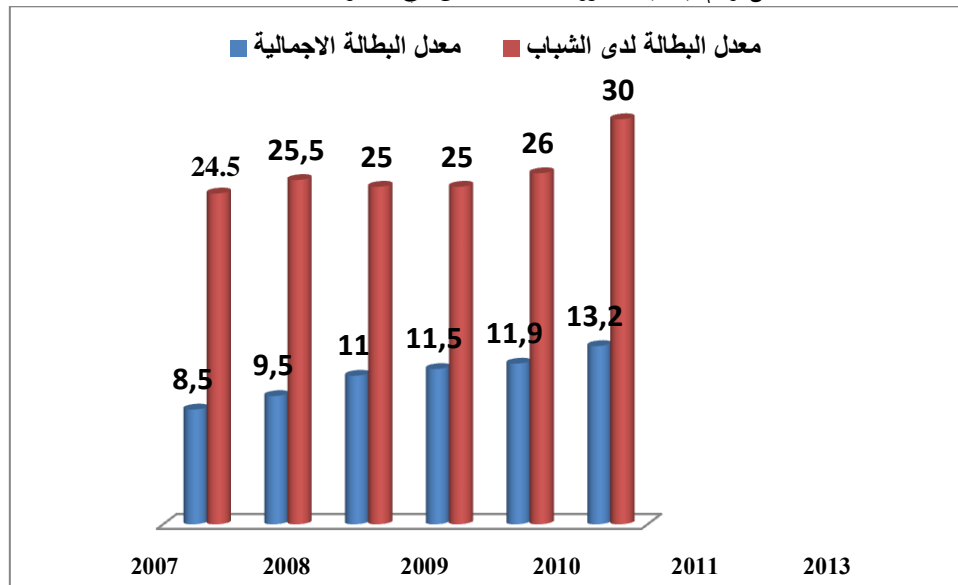
2. الضرائب: تلعب الضرائب دور هام في إعادة توزيع الدخل إلا ان السياسة الضريبية في مصر وخاصة منذ صدور قانون ضرائب المبيعات والذي أعقبه صدور قانون الضرائب على الدخل ثم قانون الضريبة على العقارات المبنية تعمق خلل سياسات توزيع الدخل لصالح الأغنياء وبما يزيد من معدلات الفقر في مصر وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال الشكل 02.

شكل رقم (02): تكوين الإيرادات الضريبية لسنة 2012-2013



3. البطالة: تشير الإحصائيات إلى أن معدل البطالة بلغ 13.2 % 2013، ويمثل الذكور 42 % من البطالين مقابل 58 % حسب إحصائيات سنة 2011، إذ تشتد البطالة في المدن والتي يمثل فيها البطالين 58 % من جملة البطالين بواقع 1.4 مليون بطال بينما يوجد 957 ألف بطال في الريف يمثلون نسبة 42 % من إجمالي البطالين سنة 2011، كما تتميز البطالة في مصر بأنها بطالة متعلمين 91 %، حملة المؤهلات المتوسطة يمثلون 42 % من البطالين والمؤهلات فوق المتوسطة 9 % والمؤهلات الجامعية وفوق الجامعية 40 %.

شكل رقم (02): تطور عدد البطالين في مصر 2007-2013



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء CAPMAS.

4. ارتفاع مستوى الفقر في الأسر التي تعيلها إناث: في المحافظات الحضرية والمناطق الحضرية بالوجه البحري والمناطق الحدودية<sup>10</sup>، وتشير بيانات بحث القوي العاملة لسنة 2011 الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى أن عدد الإناث ضمن قوة العمل في مصر

بلغ 6 مليون يمثلن 23.1% من قوة العمل عام 2011، كما تشكل الإناث 16.4% من إجمالي العاملين بأجر في مصر سنة 2011 ويمثلن 52.8% ممن يعملن لدى الأسرة بدون أجر، و 62.7% من البطالين ولم يسبق لهم العمل. أما في إطار الحماية الاجتماعية للنساء العاملات فنجد 19.7% غير خاضعات للتأمين، 22.8% غير خاضعات للتأمين الصحي، 59.6% غير مشتركات في نقابات عمالية أو مهنية، 13.7% يعملن في عمل غير دائم و 14.4% يعملن بعقود غير قانونية<sup>11</sup>.

**5. عمالة الأطفال:** أكثر انتشارا بين العائلات الفقيرة، حيث يُقدر أن 3.3% من مجمل الأطفال المصريين الذين يتراوح أعمارهم من 6 إلى 15 سنة غير ملتحقين بالمدراس ويمارسون أنشطة عمالية، ويبلغ معدل عمالة الأطفال في العائلات التي تعيلها إناث ضعف عددهم. وأظهرت نتائج المسح القومي لعمالة الأطفال أن عدد الأطفال العاملين في الفئة العمرية 5-17 سنة بلغ 1.59 مليون طفل، 21% منهم إناث مقابل 79% ذكور، كما بلغت نسبة الأطفال العاملين الأقل من 12 سنة 23% مع أنه سن لا يسمح فيه للأطفال بالعمل، بينما تركزت أعلى نسبة للأطفال العاملين في الفئة العمرية 15-17 سنة حيث بلغت حوالي 46.2% من إجمالي عمالة الأطفال أي ما يقرب نصف عددهم<sup>12</sup>.

تركزت أعلى نسبة للأطفال العاملين بين الذين يعملون بالنشاط الزراعي بنسبة حوالي 62% من إجمالي الأطفال العاملين، أما نسبة الأطفال العاملين بنشاط الصناعة 18.9%، بحيث يعمل حوالي 88% من الأطفال العاملين إما بهدف زيادة دخل الأسرة بنسبة تقدر 38.8% أو للمساعدة في مشروعات أسرهم بنسبة 49.6% كما يعمل 5.9% من الأطفال العاملين لتعلم حرفة، بينما 1.6% من الأطفال العاملين يرجعون سبب عملهم إلى الصرف على أنفسهم<sup>13</sup>.

**6. حجم العائلة الكبير:** تعتبر تركيبة العائلة أحد أهم العناصر الملازمة للفقر، حيث يكون لعدد المعالين أثراً هاماً على الاحتياجات الاستهلاكية للعائلة وقدرتها على تلبية تلك الحاجات.

**7. ارتفاع معدل الخصوبة:** تؤثر معدلات الخصوبة وتتأثر بوضع العائلة الفقيرة، إذ تقتضى نسبة الخصوبة العالية نسبة مرتفعة من الإعاقة، كما يرغب الفقراء في إنجاب المزيد من الأطفال، لأن الأطفال يمثلون ثروة ويوفرون مصدر رزق العائلة، الأمر الذي يعد شكلاً من أشكال الضمان الاجتماعي للوالدين عند تقدمهما في السن.

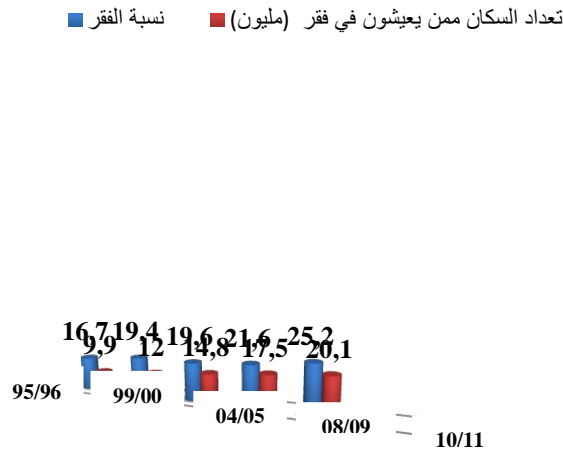
**8. الحالة التعليمية لمعيل الأسرة:** لها تأثير قوي على وضع الفقر في العائلة، حيث عادة ما يحقق أولئك الأفراد الذين يحملون شهادات جامعية مستويات معيشية مرتفعة<sup>14</sup>.

### III. اتجاهات ومعدلات الفقر والدخل في مصر

تتضارب الإحصائيات والأرقام فيما يخص معدلات الفقر في مصر، حيث أشار تقرير البنك الدولي عام 2003 إلى أن 52% من المصريين يعيشون على أقل من دولارين يوميا وأن نحو 23% يعيشون تحت خط الفقر. فيما أشار نواب معارضون في مجلس الشعب إلى أن 48 مليون مواطن يعيشون تحت خط الفقر أي نحو 70% من مجموع السكان.

وفي أواخر عام 2005، أعلن وزير التخطيط المصري أن عدد من يعيشون تحت خط الفقر نحو 20% من السكان، وانتقدت الحكومة التصريحات حينها واعتبرتها خروجاً عن النهج العام للحكومة، بينما شككت أصوات معارضة في دقة البيانات، وأكدت أن أعداد الفقراء المصريين تتجاوز بكثير نسبة الـ 20%، وهو فعلاً ما أكدته المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حيث تؤكد الإحصائيات التي يقدمها وهو ما يوضحه الشكل رقم (03)، أن معدل الفقر في مصر ارتفع بنسبة 50% تقريباً في السنوات 15 الماضية من 16.7% (9.9 مليون نسمة) إلى 20.1% في سنة 2011، كما تشير الإحصائيات أنه في سنة 2011 كان أكثر من 23.7% من السكان يعيشون فوق خط الفقر بقليل مما يضع 18.9 مليون شخص في فئة المعرضين لخطر الفقر<sup>15</sup>.

شكل رقم (03): معدلات الفقر وتعداد السكان ممن يعيشون في فقر



المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء CAPMAS.

وأوضح تقرير التنمية البشرية الصادر بعنوان "العقد الاجتماعي في مصر: دور المجتمع المدني" سنة 2008، أن أغلب الفقراء في مصر يعيشون في محافظات الوجه القبلي حيث تبلغ نسبة الفقراء فيها حوالي 35.2% من إجمالي عدد السكان، بينما تنخفض نسبة الفقراء بالوجه البحري لتصل إلى 13.1%، وذكر التقرير أن نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر عند مستوى إنفاق دولار واحد في اليوم تبلغ 3.1%.

وأفاد تقرير التنمية البشرية العربية لعام 2009 أن معدلات الفقر في مصر مرتفعة مقارنة مع باقي الدول العربية مما جعل مصر تحتل المرتبة الثانية في ارتفاع معدلات الفقر بعد اليمن.

كما أنه توجد فروقات واسعة في معدلات الفقر بين الأقاليم حيث تسجل أعلى الأرقام بالمناطق الريفية بصعيد مصر، فقد وصل معدل الفقر بين الأطفال إلى 45.3% سنة 2009 مقارنة بـ 7.9% في المناطق الحضرية في مصر السفلى والخرطة أسفله تبين نسب تعداد الفقراء تبعاً للمحافظات.

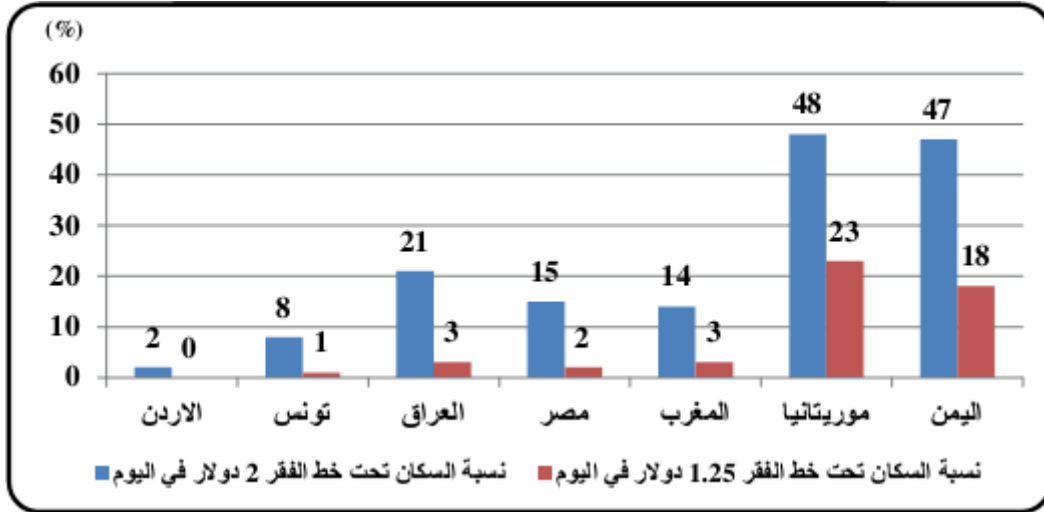
شكل رقم (04): نسب تعداد الفقراء تبعاً للمحافظات.



المصدر: الصندوق الاجتماعي للتنمية، 2009.

والشكل الموالي يوضح ترتيب مصر ضمن الدول العربية حسب خط الفقر الدولي لسنة 2012:

شكل رقم (05): مؤشرات الفقر وفق خط الفقر الدولي في بعض الدول العربية لسنة 2012



المصدر: البنك الدولي، شبكة مراقبة الفقر في العالم، 2012.

وفقاً للبنك الدولي تصنف مصر بأنها من ذوى الدخل المنخفضة، حيث تحتل المرتبة الخامسة على مستوى منطقة الشرق الأوسط والمركز 62 عالمياً وفقاً لما ورد في دليل السياسة الاجتماعية الصادر عن الأمم المتحدة يناير 2009 .  
مهما كانت دقة هذه التقديرات غير أن ما يلفت الانتباه أن بلدا مثل مصر، الذي يمكن اعتباره بلدا ذا ثقل ديمغرافي في المنطقة العربية بحيث يمثل عدد سكان مصر حوالي 80 مليون نسمة يصنف ضمن البلدان المتوسطة من حيث مستوى الفقر بمعية سوريا، فلسطين، واليمن. وهذا ما لا يمكن تفسيره بالعوامل الاقتصادية فقط بل هنالك أسباب أخرى أهمها إجتماعية وسياسية وثقافية.

## VI. آليات وبرامج مكافحة الفقر في مصر

تلتزم مصر بتخفيف عبء الفقر من خلال التنمية المتكاملة، وبتمكين الفقراء والفئات الأشد احتياجاً، وبالإسهام في تنميتهم اقتصادياً واجتماعياً، إلى جانب النهوض بمستوى معيشتهم وذلك بمجموعة من الآليات والبرامج التي سيتم التطرق إليها في هذا المحور.

### 1. الاستهداف بالمعنى الواسع<sup>16</sup>

استخدمت مصر أكثر من آلية أو طريقة للاستهداف (بمعنى توجيه الموارد العامة نحو فئات اجتماعية معينة لتحقيق أهداف معينة لسياسة التنمية)، وقد لجأت الدولة أحياناً إلى الاستهداف بالمعنى الواسع، أي بتقديم الخدمات والمزايا الاجتماعية لكل فئات الشعب، بدون تحديد فئة معينة كمستفيدة، كما هو في حالة دعم الخدمات الصحية والتعليمية. كما كانت الحكومة تلجأ من وقت لآخر إلى نوع من الاستهداف الأضيق نطاقاً الذي اقتصر حتى وقت قريب على الاستهداف الذاتي في برنامج الخبز المدعم والاستهداف المباشر لدعم السلع التموينية، ويشير الواقع إلى أن كل هذه الآليات انطوت على عيوب كبيرة حالت دون تحقيق نجاح كامل في إجراء الاستهداف بأقل تكلفة مالية ممكنة، كما كان هدر الموارد المالية المرصودة مرتفعاً، وذهب الدعم والمزايا الاجتماعية الأخرى إلى غير الفقراء، هذا إلى جانب ارتفاع التكلفة المالية. ونتيجة لذلك كانت فاعلية هذه البرامج ضعيفة وتراجعت كفاءة الإنفاق العام. ولهذا برزت الحاجة إلى تطبيق طرق وآليات جديدة للاستهداف الجغرافي للفقراء، وبخاصة في المناطق الريفية والقرى.

### 2. خريطة الفقر في مصر

قامت وزارة التنمية الاقتصادية بالتعاون مع البنك الدولي، بإصدار تقريرها عن "تقييم الفقر في مصر" في منتصف عام 2007، تضمن هذا التقرير عرضاً "لخريطة الفقر" في مصر، وقدم معلومات تفصيلية فيما يخص:



- المحددات التي تقف وراء انخفاض مستوى المعيشة وارتفاع معدل الفقر؛
  - المؤشرات ذات الصلة على مستوى أصغر وحدة محلية مصر والمتمثلة في القرية والمركز.
- ولتقدير الفقر على مستوى القرى، تم استخدام نحو 37 مؤشراً، كل منها يعكس بعداً أو أكثر من الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالفقر أو مستوى المعيشة. وتتضمن أبعاد الفقر مؤشرات عن التعليم (معدل معرفة القراءة والكتابة، ومعدلات القيد بالتعليم) وعن التشغيل (معدلات البطالة، نسبة العمالة الدائمة والعمالة العارضة والعمالة المؤقتة، ونسبة المشاركة في قوة العمل) وعن المرافق العامة (نسبة المنازل المتصلة بشبكة مياه آمنة وبشبكة صرف صحي وشبكة كهرباء) هذا بالإضافة إلى مؤشرات ديموغرافية (متوسط حجم الأسرة، ونسبة الإعاقة).

جدول رقم (03): خريطة الفقر المحدثة "التوزيع الجغرافي للقرى الأكثر فقراً"

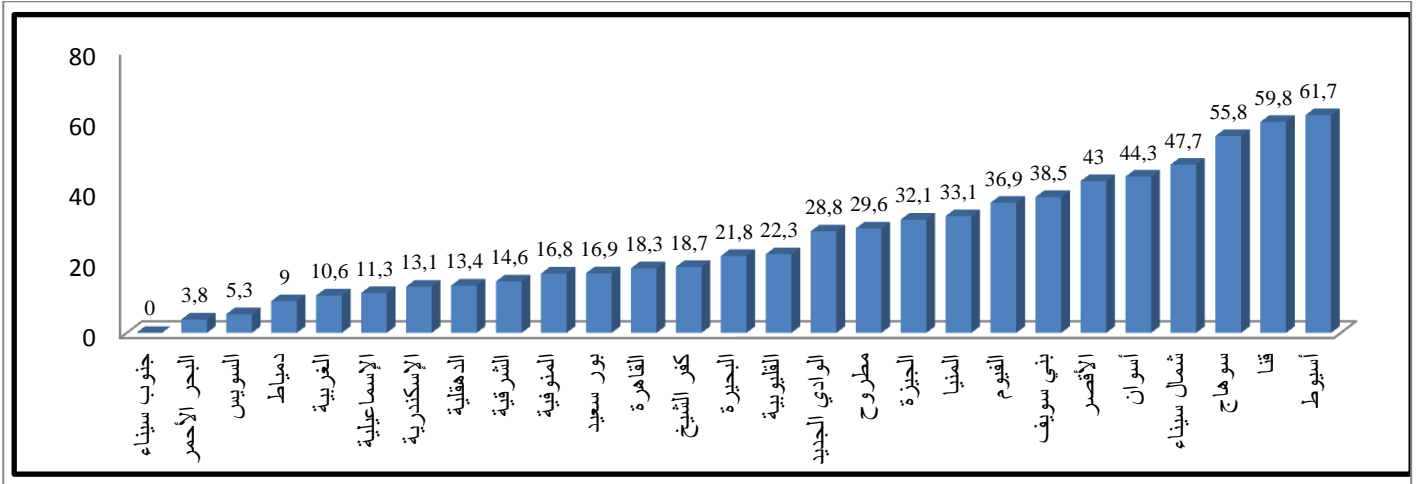
المحافظات	عدد القرى الأكثر فقراً	عدد السكان	عدد الفقراء	عدد الأسر	عدد الأسر الفقيرة
المنيا	356	3049039	1270324	654148	272083
سوهاج	271	2733101	1268608	593151	274016
أسيوط	236	2530302	1436795	527027	298569
قنا	150	1497021	587743	305470	119167
الشرقية	74	606968	227576	131022	49182
6 أكتوبر	8	46656	17109	9983	3660
حلوان	10	86945	31702	18394	6697
بني سويف	13	86807	31162	15542	5584
البحيرة	19	16406	5839	2786	996
أسوان	4	6518	2391	1803	655
الإجمالي	1.067	11.849.763	5.349.249	2.489.326	1.130.609

المصدر: وزارة التنمية الاقتصادية، المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر، جوان 2009.

وقد كانت أهم نتيجة لخريطة الفقر هي تحديد الألف قرية الأكثر فقراً في مصر، وتبين خريطة الفقر أن أكثر من 1.1 مليون أسرة فقيرة تعيش في الألف قرية الأكثر فقراً، وتضم الألف قرية 5.3 مليون فقير يمثلون 46 % من إجمالي سكان هذه القرى. ويشكل عدد الفقراء في هذه القرى نحو 54 % من إجمالي سكان الريف الفقراء في مصر، ويتركز نحو ثلاثة أرباع الفقراء تقريباً بنسبة 74 % في ثلاث محافظات هي: المنيا وسوهاج وأسيوط إذ تضم هذه المحافظات 863 قرية من الألف قرية الأكثر فقراً بنسبة قدرت بـ 75 %<sup>17</sup>.

كما تشير آخر إحصائيات سنة 2013 تصدر محافظات الصعيد وقراها التابعة المناطق الأكثر فقراً، في حين تراجع معدلات الفقر في في القرى والمحافظات القريبة من الدلتا، بينما تتلاشى معدلات الفقر نهائياً في محافظات تعتمد على مورد السياحة مثل جنوب سيناء، وهذا ما تفسره معدلات الفقر المسجلة سنة 2013 في محافظات مصر كما هو مبين في الشكل الموالي:

## شكل رقم (06): معدلات الفقر في محافظات مصر سنة 2013



المصدر: الصندوق الاجتماعي للتنمية، خريطة الفقر الصادرة سنة 2013.

### 3. المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر<sup>18</sup>

منذ أن تم إعداد "تقرير تقييم الفقر" في عام 2007، عملت الحكومة على وضع خطة تنمية تهدف إلى تخفيض الفقر في الألف قرية الأكثر فقراً. وتأمل الحكومة تحقيق هذا من خلال "المشروع القومي للاستهداف الجغرافي للفقر".

وحتى يتم تنفيذ هذا المشروع شكلت مجموعة وزارية للتنمية الاجتماعية في عام 2007. وتضم هذه المجموعة وزراء الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، وشؤون البيئة، والتضامن الاجتماعي، والتعليم، والتعليم العالي، والصحة، والنقل، والتنمية المحلية، وأمين عام الصندوق الاجتماعي للتنمية، كما تم ضم شركاء آخرين لهذه المجموعة عام 2009 مثل وزارة الأسرة والسكان، والمجلس القومي للشباب، والمجلس القومي للرياضة، والهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار، والهيئة القومية للبريد.

وتكمن فلسفة الاستهداف الجغرافي في السعي نحو تحقيق طفرة نوعية في مستوى معيشة المواطنين من خلال تدخل الدولة عن طريق تطوير الخدمات العامة بصورة شاملة ومتكاملة في القرى المستهدفة. ونظراً للعلاقة القوية بين الخدمات العامة والفقر، فإن النهج المتبع هو كسر الحلقة المفرغة للفقر عن طريق القضاء على الأوضاع السيئة للبنية الأساسية التي من شأنها أن تؤدي إلى استمرار الفقر.

ومن المخطط أن يتم تنفيذ "المشروع القومي للاستهداف الجغرافي" على ثلاث مراحل كالتالي:

#### \* المرحلة الأولى: تنمية 151 قرية، تليها 750 أخرى

وتضم هذه القرى 1.5 مليون نسمة تقريباً، وتنتشر عبر 6 محافظات المنيا، وأسيوط، وسوهاج، وقنا، والشرقية، والبحيرة، ويستغرق تنفيذ هذه المرحلة ثلاث سنوات. كما يتم تنمية هذه القرى من خلال التدخلات التنموية التالية:

- تفعيل مشاركة منظمات المجتمع المدني في كل وحدة محلية للمساعدة في تنفيذ مشروعات الإسكان ووضع نظام متكامل للتصدي لمشكلة جمع وتدوير المخلفات الصلبة المخلفات؛

- منح الأسر المستفيدة وحدات سكنية بواقع 20 وحدة سكنية لكل قرية من "المشروع القومي للإسكان"؛

- تحسين خدمات مياه الشرب والصرف الصحي من خلال إنشاء محطات وشبكات مياه، أو التوسع فيها أو تجديدها، ومحطات معالجة ورفع للصرف الصحي والتوصيلات المنزلية؛

- إقامة مراكز لإطفاء الحريق والدفاع المدني، تطوير الوحدات الصحية وتوفير سيارة إطفاء وسيارات إسعاف مجهزة في كل وحدة محلية وفريق طبي مؤهل؛

- تحسين جودة التعليم الأساسي من خلال إنشاء مدارس جديدة أو تطوير المدارس القائمة، والعمل نحو أمية السكان في الفئة العمرية-35 15 سنة؛

- توسيع مظلة الضمان الاجتماعي، والخدمات الاجتماعية، وتوفير أخصائي اجتماعي لكل 50-70 أسرة؛  
- توفير فرص العمل للشباب من خلال منح قروض ميسرة للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر من وزارة التنمية المحلية والصندوق الاجتماعي للتنمية؛

- إجراء التخطيط العمراني من خلال تحديد المخصصات العمرانية الجديدة للقرى، وإعادة توزيع استخدامات الأراضي بالإضافة إلى السيطرة على الزحف العمراني العشوائي، وتحسين البيئة العمرانية.

### \* المرحلة الثانية: تنمية 912 قرية أخرى

تتبع هذه القرى 43 مركزًا موزعة على أربع محافظات المنيا، وأسيوط، وسوهاج، وقنا. ويستغرق تنفيذ هذه المرحلة ثلاث سنوات من خلال عدة تدخلات رئيسية كالآتي:

- رصف وإنارة مداخل القرى؛
- تحسين الأوضاع البيئية، والتعامل مع المخلفات الصلبة؛
- تحسين الخدمات الصحية وخدمات الإسعاف والطوارئ؛
- بناء مساكن للأسر الأكثر معاناة من الفقر بواقع 20 مسكنًا لكل قرية من خلال شراكة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، ورجال الأعمال، والقطاع الخاص؛

### \* المرحلة الثالثة: تنمية 78 قرية في محافظات حلوان ، و6 أكتوبر، وبنى سويف، وأسوان

وسيدأ تنفيذ هذه المرحلة خلال سنة من بدء تنفيذ المرحلة الثانية.

### 3. المشروع القومي لاستهداف الأسر الأولى بالرعاية<sup>19</sup>

تتولى الدولة حاليًا من خلال وزارة التضامن الاجتماعي تنفيذ مشروع قومي لإجراء استهداف أكثر دقة للأسر الأكثر معاناة من الفقر في المناطق الفقيرة، وتم إطلاق هذا المشروع عام 2008، ووضعت الوزارة بنفسها الأهداف الآتية:

- تحديد الأسر الأشد احتياجًا للرعاية الاجتماعية؛
- تحديد احتياجات الأسر المستحقة للرعاية والدعم؛
- رصد مدى ملائمة الخدمات التي تقدمها الدولة للوفاء بهذه الاحتياجات الفعلية؛
- بناء قاعدة بيانات عن الأسر الأشد احتياجًا للرعاية الاجتماعية؛
- وضع سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية بطريقة تتلاءم واحتياجات الأسر.

ويطمح هذا المشروع لتحسين معيشة الأسر الأولى بالرعاية من خلال إعداد خريطة تفصيلية وشاملة لظروف كل أسرة (من خلال بحث اجتماعي ميداني) وإعداد ملف لكل أسرة يحدد القدرة البشرية والمالية لها بجانب احتياجاتها المعيشية، إذ تم تصنيف الأسر وفقًا لدرجة الفقر إلى أربع مجموعات: أسر فقيرة فقيرًا مدقًا، وأسرة فقيرة، وأسرة شبه فقيرة، وأسرة غير فقيرة.

وتماشياً مع هذا المشروع، تقوم وزارة التضامن الاجتماعي حاليًا بإعادة صياغة الخدمات والبرامج الاجتماعية وتفعيل دور مراكز الخدمات الاجتماعية بالإضافة إلى تعظيم دور الباحثين الاجتماعيين حتى يمكن تحسين فاعلية عملية الاستهداف.

بوجه عام، سوف يتوقف نجاح أو فشل برامج الألف قرية الأكثر فقرًا على قدرة كافة الأطراف على تحمل عبء المتطلبات المالية اللازمة لهذا المشروع الضخم والطموح في جميع مراحله، كما سيتطلب أيضًا درجة عالية من التنسيق بين جميع الوزارات والأجهزة الحكومية المشتركة في المشروع.

ومع هذا، تبقى مشكلة تخصيص الأراضي في القرى المستهدفة هي العقبة الأساسية أمام تنفيذ مختلف المشروعات والبرامج، وإذا تم تنفيذ كل الأهداف المسطرة من هذه البرامج، أو جانب كبير منها، فإنه من المأمول أن هذه المحاولة الفريدة لتخفيض الفقر في مصر سوف تؤتي ثمارها وتعتبر كنموذج في المعركة ضد الفقر.

#### V. المحاور الكبرى للإستراتيجية المقترحة للحد من الفقر

لقد عملت مختلف الأطراف الفاعلة في المجتمع المصري وبالتشاور مع الهيئات الرسمية والحكومة المصرية على طرح استراتيجية مقترحة للحد من الفقر في مصر، ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه الاستراتيجية في تأهيل الفقراء ليصبحوا أناسا يساهمون في تنمية المجتمع، بدلا من أن يكونوا مجرد مستهلكين لأموال ومساعدات اجتماعية، وبالتالي فإن مكافحة الفقر تصب في التنمية البشرية بمفهومها الشامل. وتأخذ هذه الاستراتيجية في اعتبارها الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى التي حققت نتائج سريعة في مجال تقليص الفقر، على أن تتضمن أيضاً إجراءات لمتابعة التنفيذ. بحيث تقوم استراتيجية مكافحة الفقر على عدة محاور رئيسية تتضافر فيما بينها من أجل تحقيق الأهداف المحددة لهذه الاستراتيجية تتمثل في مايلي:

- \* الإسراع من وتيرة النمو الاقتصادي كأساس لتقليص الفقر، وتحسين تنافسية الاقتصاد والحد من تبعيته للعوامل الخارجية؛
- \* تنمية الموارد البشرية والنفوذ إلى البنى التحتية الأساسية. وسيكون لهذا المحور، في المدى البعيد الأثر الأكبر على الفقر، من خلال انعكاسه على إنتاجية الفقراء وتحسين ظروفهم؛
- \* إعادة هيكلة منظومة الأجور في مصر، حتى تتماشى والحد الأدنى الذي يتوافق وتوفير حياة كريمة للمواطن المصري وتلبي له كافة احتياجاته الأساسية، وإصدار تشريع يربط بين تحسين الأجور ووضع حد لارتفاع الأسعار؛
- \* إيلاء اهتمام أكبر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهناك مجالات وقطاعات ذات أولوية بالنسبة للإطار الإستراتيجي لمكافحة الفقر، تتمثل في إصلاح قطاع الصحة والسكن والتعليم والمياه؛
- \* الالتزام بتحقيق الأهداف التنموية للألفية، والتي حددتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر 2000 وعلى رأسها محاربة الفقر، ووضع الخطط والاستراتيجيات التي تتفق وتحقيق هذه الأهداف بحلول العام 2015؛
- \* استنهاض الكفاءات والمؤسسات التشريعية والقضائية والإدارية والمالية الوطنية في جهد مشترك للمساهمة في القضاء على الفساد، عبر تشخيص ودراسة مظاهره وأنواعه وأسبابه ونتائجه.

#### خاتمة

إن الفقر مشكلة عالمية لها امتداداتها اقتصادية واجتماعية وانعكاسات سياسية تعاني منها اغلب المجتمعات مع وجود تفاوت في حجم وطبيعة المشكلة وفي الفئات المتضررة منها.

والملاحظ أن معالجات ظاهرة الفقر اقتصر في معظمها على رصد الظاهرة من حيث الحجم والأبعاد والخصائص، بينما المطلوب في المرحلة القادمة دراسة آليات كيفية إعادة إنتاج الفقر في الريف والمدينة، لايجاد الحلول ووضع السياسات لتلك الأقسام من السكان التي تقبع داخل "مصائد الفقر" جيلا بعد جيل.

عليه فالمواجهة الحقيقية للفقر واجتثاثه من جذوره تحتاج لرؤية تنموية مختلفة، وإعادة توزيع الثروة بحيث تعود نتائج التنمية علي الجموع وذلك من خلال مشاركة حقيقة في إدارة الشؤون العامة علي جميع المستويات. يحتاج ذلك لتوافر الإرادة السياسية وتبني رؤية جذرية لمواجهة

الفقر وتحقيق تنمية حقيقية. لقد حان الوقت لمواجهة مختلفة للفقر من أجل الفقراء والقرى الفقيرة ومن أجل مستقبل دولة بحجم دولة مصر ودون ذلك ستستمر الحكومات المتعاقبة في تقديم المسكنات دون العلاج.

ملحق رقم (01): توزيع الدخل والفقر في محافظات مصر

المحافظة	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالجنبة	الانصبة الدخلية		معدل جني	الفقر (X من السكان)		أجور الأسر الفقيرة (X)	
		نسبة أعلى 20% إلى أدنى 20%	نسبة أدنى 40% من الدخل		إجمالي الفقراء	الفقراء المدفونين	من إجمالي الأسر	من دخل
القاهرة	7727.6	18.8	7.1	-38.8	7.7	1.7	2009/2008	2009/2008
الاسكندرية	8178.3	22.6	4.2	-30	7.4	1.2	2009/2008	2009/2008
بورسعيد	10549.7	20.1	0.2	-34.6	4.4	1.7	2009/2008	2009/2008
السويس	8740.8	22.6	4.2	-29	1.9	-3	2009/2008	2009/2008
المحافظات الحضرية	--	20.1	0.4	-35	7.9	1.0	2009/2008	2009/2008
دمياط	7883.0	27.2	2.8	-29	1.1	-2	2009/2008	2009/2008
الدقهلية	6111.0	26.6	3.0	-22	9.3	1.0	2009/2008	2009/2008
المرية	8700.4	28.0	2.6	-19	19.2	1.9	2009/2008	2009/2008
القليوبية	8134.4	20.8	3.1	-23	11.3	1.8	2009/2008	2009/2008
كفر الشيخ	8127.1	27.1	2.8	-26	11.2	2.1	2009/2008	2009/2008
الغربية	8799.6	27.9	3.2	-24	7.6	-8	2009/2008	2009/2008
الشرقية	9854.0	26.4	3.1	-23	17.9	3.1	2009/2008	2009/2008
البحيرة	6409.6	28.2	2.6	-19	23.0	3.8	2009/2008	2009/2008
المنيا	8170.2	24.1	3.7	-27	18.8	4.3	2009/2008	2009/2008
الوجه البحري	--	26.3	3.0	-23	14.2	2.0	2009/2008	2009/2008
حضر	--	10.1	8.0	-27	7.3	-8	2009/2008	2009/2008
ريفي	--	32.3	1.8	-20	16.7	2.0	2009/2008	2009/2008
الجيزة	8242.8	20.2	0.2	-34.6	23.0	7.6	2009/2008	2009/2008
بنى سويف	8857.4	20.8	2.8	-29	11.0	1.0	2009/2008	2009/2008
الفيوم	8433.7	27.0	2.8	-26	28.7	0.9	2009/2008	2009/2008
المنيا	8700.9	20.6	3.2	-24	30.9	7.0	2009/2008	2009/2008
أسيوط	8099.6	22.8	3.7	-27	71.0	31.4	2009/2008	2009/2008
سوهاج	7229.0	20.8	3.1	-23	17.0	18.0	2009/2008	2009/2008
قنا	7387.0	20.8	3.1	-23	39.0	11.0	2009/2008	2009/2008
الأقصر	6100.6	20.4	3.2	-24	40.9	14.3	2009/2008	2009/2008
أسوان	7057.4	23.6	3.6	-27	18.4	4.0	2009/2008	2009/2008
الوجه القبلي	--	23.4	4.0	-28	37.9	12.8	2009/2008	2009/2008
حضر	--	12.8	11.0	-23	21.3	7.3	2009/2008	2009/2008
ريفي	--	31.6	1.9	-23	43.7	10.6	2009/2008	2009/2008
البحر الأحمر	8460.7	--	--	--	--	--	2009/2008	2009/2008
الوادي الجديد	12682.2	--	--	--	--	--	2009/2008	2009/2008
شمال سيناء	10346.1	--	--	--	--	--	2009/2008	2009/2008
جنوب سيناء	8884.0	--	--	--	--	--	2009/2008	2009/2008
جنوب سيناء	12404.6	--	--	--	--	--	2009/2008	2009/2008
محافظات الحدود	--	22.8	4.3	-30	11.1	3.8	2009/2008	2009/2008
حضر	--	17.0	7.8	-30	4.8	1.2	2009/2008	2009/2008
ريفي	--	28.2	-7	-23	23.2	8.7	2009/2008	2009/2008
مطرس	10246.1	22.3	4.4	-36	21.6	7.1	2009/2008	2009/2008
حضر	--	20.7	0.1	-34.6	11.0	2.6	2009/2008	2009/2008
ريفي	--	26.0	3.1	-22	28.9	8.0	2009/2008	2009/2008

المصدر: مصر تقرير التنمية البشرية، مصر، 2010.



## قائمة بالمراجع

- 1 البنك الدولي، تقرير عن التنمية شن الهجوم على الفقر، الطبعة الأولى، واشنطن، 2000، ص: 1.
2. تقرير منظمة التنمية العالمية، باب محاربة الفقر، 2001/2000
3. منظمة الصحة العالمية، حقوق الإنسان والصحة واستراتيجيات الحد من الفقر، سلسلة منشورات الصحة وحقوق الإنسان، العدد 5، 2010، ص: 6.
- 4 بلقاسم سلاطينية، أ. سامية حميدي، العنف والفقر في المجتمع الجزائري، الطبعة الأولى، 2008، ص: 75.
- 5 عبد الرزاق الفارس، الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي، الطبعة الأولى، 2001، ص: 21.
6. مؤتمر القمة العالمي حول التنمية الاجتماعية، كوبنهاجن، 1995.
- 7 حسن طيرة، الفقر مفهومه وأنواعه، 2008، متوفر على الموقع الإلكتروني: [www.ahwar.org/debat/showart.asp?aid=136836](http://www.ahwar.org/debat/showart.asp?aid=136836) تم الاطلاع عليه بتاريخ: 2011/04/23.
- 8 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اجتماع فريق الخبراء حول قياس الفقر "تعدد الفقر و مناهج دراسته"، 2009، ص: 6.
9. معهد التخطيط القومي، الاقتصاد المصري بين فرص النمو وتحديات الواقع، القاهرة، سبتمبر 2006، ص: 57.
10. إنعام عبد الجواد، المرأة الريفية الفقيرة: الخصائص وفرص العمل، دراسة مقارنة على عينة من نساء الوجهين البحري والقبلي، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، المؤتمر السنوي التاسع قضايا الفقر والفقراء في مصر، مايو 2007.
11. عزة خليل، تأنيث الفقر في الواقع المصري "مقاربات بعض المنظمات النسائية والدولية"، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، المؤتمر السنوي التاسع قضايا الفقر والفقراء في مصر، مايو 2007، ص: 12.
12. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، المسح القومي لعمالة الأطفال، المنهجية وأهم النتائج، 2010.
13. مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، الملامح الصحية للأطفال في مصر. هل تغيرت؟، سلسلة تقارير معلوماتية، العدد 20، أغسطس 2000.
14. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، تقرير الأهداف التنموية للألفية التقرير القطري الثاني، مصر، 2004، ص: 12-13.
15. برنامج الغذاء العالمي 2013.
16. معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، مصر تقرير التنمية البشرية 2010، مصر، 2010، ص: 30.
17. Ministry of Economic Development, The Geographical Targeting Program to Combat Poverty : The Poorest 1000 Villages in Egypt, Egypt, 2008.
18. 2009. الاقتصادية، مصر، التنمية للفقر"، وزارة للاستهداف الجغرافي القومي فقراً "المشروع الأكثر قرية الألف لتنمية القومي المشروع إنجازات متابعة . تقرير
19. Musilhy, Aly, Targeting to Raise Efficiency and Effectiveness, Paper submitted to the Conference on Integrated Social Policies, Ministry of Social Solidarity, Cairo, July, 2009.