منهج مقترح لتشكيل خريطة التوزيع المكاني للفقر في مصر*

مهندسة/ منى عبد الفتاح عبد المنعم[١] دكتورة/ إبتهال أحمد عبدالمعطي[٢]

ملخص

أصبحت ظاهرة الفقر من أهم القضايا التى ترتبط بعملية التنمية الإقليمية، ولقد أُجريت العديد من الدراسات الدولية والمحلية بهدف مساعدة متخذي القرار في وضع المداخل التنموية المناسبة للتخفيف من حدة الفقر وتوجيه عملية التنمية للفئات الفقيرة المستهدفة في المجتمع من خلال رسم خرائط لإنتشار الفقر فى المجتمع بإعتبار البُعد المكاني معيار أساسى فى تحديد نسب الفقراء والذي يمكن الإعتماد عليه لتحديد أماكن الفقر ويمكن تقسيم المجتمع إلى إقاليم تخطيطية طبقاً لمستويات التنمية وبالتالي يتم تحسين توجيه جهود التنمية.

ويهدف هذا البحث إلى إستعراض المفهوم الشامل للفقر وخرائط الفقر وأهميتها لتوجيه عمليات التنمية للمناطق الفقيرة وكذلك إستعراض المنهجيات العالمية وتقييم التجارب المصرية وصولاً إلى التشكيل النهائي لخريطة التوزيع المكاني للفقر كموجه لسياسات التنمية الإقليمية.

الكلمات الدالة: الفقر، الفقراء، التنمية الإقليمية، خرائط الفقر، التوزيع المكاني.

مقدمة

يُعتبر الفقر ظاهرة إجتماعية عالمية حيث تنتشر فى معظم دول العالم و خاصة الدول النامية ، والتي تعاني من المستوى المعيشي المنخفض ونظام اقتصادي غير متزن، ويتزايد الإهتمام فى الوقت الحاضر ومنذ أوائل القرن التاسع عشر بقضية الفقر حيث أُعتبر أن الحد من الفقر هو الهدف المحوري لعملية التنمية بالدول النامية وأصبحت قضية الفقر والقضاء عليها من القضايا الهامة التي تشكل ضرورة تنموية لتحقيق أهداف التنمية ورفاهية المجتمع .

وفى إطار هذا الإهتمام بقضية الفقر طُرحت محاولات كثيرة لتعريف الفقر وتحديد طبيعته وتطورت هذه المحاولات فى ضوء مجموعة من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى شهدها العالم.

ومع وجود العديد من المحاولات لعمليات التنمية الإقليمية بهدف الحد من ظاهرة الفقر بأعتباره معوق لعمليات التنمية، دون النظر إلى البعد المكاني، أصبح من الضرورة الآخذ بالإعتبار المعايير المكانية كأحد أهم المعايير لتحديد نسب الفقراء، وبالتالي ظهرت ضرورة رسم الخرائط المكانية للفقر بناءاً على العديد من المقاييس والمعايير المختلفة، للتحديد الدقيق لنسب الفقراء والمناطق التي يرتكز بها الفقراء وبالتالي تحديد الإحتياجات الفعلية وتوجيه سياسات التنمية الاقليمية بالإضافة إلى تقليل فرص تسرب المزايا إلى غير الفقراء.

١ - هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى إستعراض المفهوم الشامل للفقر وخرائط الفقر وأهميتها كأحد آليات إستهداف الفقراء من خلال إستعراض المنهجيات العالمية وتقييم التجارب المصرية وصولاً إلى التشكيل النهائي لخريطة التوزيع المكاني للفقر كموجه لسياسات التنمية الإقليمية.

* البحث جزء من رسالة دكتوراة بكلية التخطيط الإقليمي والعمراني بعنوان "مدخل التنمية المكانية Territorial Approach كموجه لسياسات التنمية المحلية في مصر".

١ - مدرس مساعد بقسم التنمية العمرانية الإقليمية، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة.

٢ - استاذ مساعد بقسم التنمية العمرانية الإقليمية، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة.

٢ - ظاهرة الفقر

يعتبر الفقر ظاهرة إجتماعية لها تداعياتها الاقتصادية والعمرانية والسياسية الهامة، وتنتشر تلك الظاهرة في العديد من دول العالم، وتتزايد في الدول النامية (والتي من ضمنها مصر)، تلك الدول التي تتسم بمستوى معيشي منخفض وبإنخفاض الناتج القومي الإجمالي، ولا يستقيم فيها التوازن بين سرعة نمو السكان ودرجة النمو الاقتصادي مما يجعلها أكثر عرضة للوقوع في دائرة الفقر، وتتزايد معدلات الفقر في العالم يوماً بعد الآخر، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية وأزمة الغذاء.

ومما لا شك فيه أن هناك إرتباط واضح بين الفقر وعمليات التنمية، وتبرز أهمية مفهوم التنمية الإقليمية في تعدد أبعادها ومستوياتها وتشابكها مع العديد من المفاهيم الأخرى ففي حين أن مفهوم التنمية الإقليمية يعني " إحداث تنمية شاملة في مختلف جوانب الحياة تعمل على إتاحة وتوسيع خيارات الفرص لأفراد المجتمع[١]"، فان الفقر يعني الحرمان الكلي أو الجزئي من هذه الخيارات ومنه فإن التنمية الإقليمية هي السبيل الأساسي للخروج من دائرة الفقر، **ويمكن تعريف الفقر Poverty على انه:**

- وضع إنساني قوامه الحرمان المستمر أو المزمن من الموارد والإمكانات والخيارات والأمن والقدرة على التمتع بمستوى معيشي لائق وكذلك من الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأخرى.

- حيث تطور مفهوم الفقر معتمدا على **منهجين رئيسين** يقوم المنهج **الأول** على **الحاجات الأساسية والدخل** ويقوم المنهج **الثاني** على **الحرمان من خيارات الفرص.**

ويمكن تعريف **الفقراء** على أنهم "من لا يستطيعون الحصول على الحد الأدنى من الحاجات الأساسية لبقائهم أحياء نتيجة تدني الدخل الشديد وإفتقارهم إلى الأصول الاقتصادية والبشرية والسياسية والاجتماعية والبيئية **طبقا لمنهج الحاجات الأساسية والدخل**[٢]"، أما **الفقراء من منظور الحرمان من خيارات الفرص** أفضل حالا من المنهج الأول حيث يمكن **تقسيم** الفقراء إلى **فقراء ذوي قدرات** ولكن ليس لديهم خيارات للحصول على الاحتياجات الأساسية **وفقراء آخرين لا قدرات لهم** من يقعون تحت خط الفقر والعاجزين بأي صورة من الصور وبالتالي يعانون من حرمان تام من الخيارات والفرص[٣].

٣ - أسباب ظاهرة الفقر Reasons of Poverty

تعددت الرؤى النظرية حول تفسير ظاهرة الفقر وأسبابها، وإختلفت بإختلاف الإنحيازات والإنتماءات الإيدولوجية للباحثين وهذه الأسباب هى:

أ - الأسباب الطبيعية (الفسيولوجية) للفقرويمكن حصر أهم أسباب الفقر الطبيعي في[٤]:

* **العجز:** يحدث نتيجة وجود مجموعة من العاهات أو الإعاقة أو فقدان العقل مما يجعل الفرد غير قادر علي العمل وبالتالي حرمانه من المقدرة علي توفير دخل وبالتالي الدخول في دائرة الفقر.

الشيخوخة: هي مرحلة أو طور يصل إليه الإنسان من المفترض عندما يبلغها أن يلقى مكانةً وتكريماً من المجتمع والدولة متمثلة في تأمين عيشة كريمة له، حيث يفتقد الإنسان في هذه المرحلة المقدرة علي بذل جهد أو طاقة للقيام بالعمل وعند عدم وجود تأمين من قبل المجتمع للفرد في هذه المرحلة فسيواجه الفقر.

* **المرض:** قسم إلى نوعين، طارئ أي لفترة معينة ثم ينتهي والآخر دائم وهو الذي لا يرجى شفاؤه، ومن الطبيعي أن الفرد إذا أصيب بمرض دائم أقعده لمدة طويلة في مجتمع غير مترابط لا تسوده أنظمة زكاة أو تأمينات صحية فلا شك أن هذا المرض سوف يسبب له فقراً.

ب - الأسباب القهرية (البيئية) للفقر ويمكن حصرها فى[٤]:

*** الأسباب الطبيعية**

- حيث يعتمد على كون هذه الظاهرة من صنع الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية ومنها: الزلازل والبراكين والأعاصير والفيضانات والجفاف والتصحر وانتشارالأوبئة وكلها ظواهر تؤدي إلي إفقار الشعوب لما تخلفه من أثار علي العمران

حيث قد تؤدي إلي تشرد المئات من العائلات.

- أو تتمثل فى مجموعة من العناصر التي من صنع الإنسان مثل[٥]:

- التدهور البيئي، ظاهرة الاحتباس الحراري، إفتقار الدول النامية لمفهوم الأمن البيئي،

- الأمن الغذائي الذى يقصد به توفير حياة نظيفة خالية من الأضرار والتلوث والاوبئة، والذى يفتقر إليه معظم الدول النامية.

ج - الأسباب الاقتصادية للفقر ويمكن حصر أهم أسباب الفقر الطبيعي في:

يقوم هذا التفسير على أن ظاهرة الفقر تنشأ في المجتمع في شكل حلقات مفرغة ناتجة عن مجموعة دائرية من العوامل التي ترتبط ببعضها البعض وتتفاعل بصورة دائرية من شأنها الإبقاء علي الفقر، ومن خلال هذا التفسير يمكن اعتبار أن الفقر نتيجة لإنخفاض المستويات الاقتصادية والاجتماعية بالبلاد الفقيرة وسبباً له في نفس الوقت، وتوجد أمثلة عديدة لحلقات الفقر منها[٦]:

*** الحلقة الرئيسية للفقر:** وتقضي أن انخفاض مستوى الدخل الحقيقي يقود إلي انخفاض مستوى استهلاك الأفراد والذي يؤثر على مدى إشباع الحاجات الأساسية مما يؤدي إلى سوء التغذية والجوع والتي تؤدي إلى انخفاض مستوى الصحة وبالتالي يؤدي ذلك إلى إنخفاض الكفاءة الإنتاجية نتيجة عدم القدرة على العمل والتي ينتج عنها انخفاض مستوي الدخل القومي الحقيقي.

*** الحلقة المتعلقة بإنخفاض المتسوى الصحى:** تبدأ حيث تنتهى حيث تبدأ بإنخفاض المستوى الصحي مما يؤدي إلي إنخفاض القدرة علي العمل ومن ثم إنخفاض مستوى الإنتاجية مما يؤدي إلي إنخفاض مستوي الدخل مما يؤثر علي مستوى التغذية والمعيشة فنصل إلى إنخفاض المستوى الصحي مرة أخرى.

*** الحلقة المتعلقة بإنخفاض المستوى التعليمي:** وتبدأ بإنخفاض المستوى التعليمي مما يؤدي إلى إنخفاض مستوى المهارات الفنية والكفاءات اللازمة للحصول علي فرص عمل مناسبة والجهل الذي يؤدي إلي سوء إستغلال الموارد مما يؤدي إلي إنخفاض مستوى الدخل مما يؤدي مرة أخرى إلى عدم القدرة على تحسين المستوى التعليمي وإنخفاضه مره أخري.

*** حلقات الفقر المفرغة الخاصة بتكوين رؤوس الأموال:**

تتمثل هذه الحلقات في حلقتين فرعيتين حلقة خاصة بالعرض **(Display)** وأخرى خاصة بالطلب **(Demand)**.

د - الأسباب الإجتماعية للفقر

تتعدد الإجتهادات الفكرية في تفسير ظاهرة الفقر من المنظور الاجتماعي والتي يمكن تلخيص أهمها في[٧]:

*** الفقر نتيجة لخصائص فردية متدنية مكتسبة**

هى الاكثر شيوعاً حيث تنظر إلى الفقر على أنه نتيجة قصور مكتسبة ويفسر الفقر فى هذه الرؤية على التنشئة الاجتماعية حيث من الممكن أن يفقر مجتمع أفراده بثقافته ومعتقداته.

*** الفقر فى ضوء الخصائص المجتمعية الطارئة:**

ترجع هذه الرؤية إلى الظروف الطارئة مثل "التغيرات الناتجة عن طبيعة سوق العمل فى العصر الحديث "والتي تتطلب الأعتماد بشكل أكبر على الآلة و بالتالي الإستغناء عن العمالة، أو الفقر كنتيجة لعدم المساواة المترتب لبزوخ النخب والصفوات الاجتماعية مادياً وغير مادياً وظاهرة التميز الطبقى، أو هجرة العقول المفكرة للدول المتقدمة.

*** الفقر كجزء من طبيعة النسق الإجتماعي**

يرى البعض انه النسق الرأسمالى حيث أن هناك قوى اجتماعية لها مصلحة فى وجود الفقر.

هـ - الأسباب السياسية للفقر

ترتبط ظاهرة الفقر بالنظام السياسى وذلك مع وجود النظم السياسية التى توجه الإنفاق العسكرى فى مقابل الإنفاق التنموي، وكذلك يؤدي إنتشار الفساد فى الانظمة السياسية إلى تميز فئات معينة فى المجتمع وغياب العدالة الاجتماعية، وكذلك الوقوع في دائرة الحروب الأهلية والاضطرابات يؤثر

بشكل قوي على الاقتصاد، أو الاستعمار الخارجي حيث تصبح الدول الفقيرة عرضة لأي هجوم خارجي، أو الاحتلال إستيطانياً [٧].

٤ - الآثار المترتبة على الفقر The Effects of poverty

يمكن تقسيم الآثار المترتبة على ظاهرة الفقر بناءاً على الأبعاد الآتية:

أ - الآثار العمرانية[٨]

- تدني مستويات الإسكان وتكدس المباني، إنتشار المناطق العشوائية والتضخم الحضري.

ب - الآثار الاجتماعية والاقتصادية[٩]

- تفشي الأمراض الاجتماعية، تشار البطالة، إنخفاض المستوى التعليمي والثقافي، الأمية، الهجرة، إنخفاض المستوى الصحي، التهميش وضعف المشاركة فى الحياة العامة، فشل كثير من مشروعات التنمية الاقتصادية.

ج - الآثار السياسية[٩]

- البقاء فى دائرة الحروب، إنتشار الفساد الوظيفي، ظهور مشكلة الإرهاب، ظهور قضية الأمن الغذائي.

٥ - خرائط الفقر Poverty Maps

خريطة الفقر هي فقط خطوة يجب أن يتبعها خطوات جادة مشابهه للقضاء على ظاهرة الفقر، وهذا يؤكد على أهمية أن تتكامل منهجية خريطة الفقر مع سياسات إنمائية أخرى ووسائل أخرى للإستهداف سواء للمناطق أو للأسر الأولى بالرعاية.

ويتضح بذلك أهمية خرائط الفقر[٩]:

- توضح التوزيع المكاني للفقر وإمكانية المقارنة بين الوحدات الإقليمية وتقسيم الدولة إلى أقاليم تخطيطية طبقاً لمستويات التنمية وتحديد أولويات تخصص الموارد فى أنحاء الدولة.

- تساعد الخريطة في مكافحة الفقر، ورفع مستوى كفاءة الإنفاق العام من خلال الإستهداف الدقيق للمناطق الفقيرة وذلك بتحديد إحتياجاتها الفعلية بالإضافة إلى تخفيض تسرب المزايا إلى غير الفقراء.

- تمثل أداة تساعد متخذي القرار في تحديد المناطق التي يتركز بها الفقراء وتقل جهود التنمية بها، هذا بالإضافة إلى كونها أداة تساعد في ترشيد الموارد المتاحة لعملية إستهداف المناطق الفقيرة من خلال توجيه سياسات التنمية الإقليمية نحوها.

- كما تساعد في عملية توجيه السياسات المستخدمة للحد من الفقر بناءاً على نسب الفقراء التي يتم تحديدها من خلال المعايير المختلفة (الاجتماعية، الاقتصادية) إلى جانب المعايير المكانية، وتكامل الإستراتيجيات على المستوى الإقليمي والتي يمكنها التنسيق بين جهود التنمية من قبل الجهات المهتمة بالفقر في مصر.

٦ - المنهجيات العالمية في رسم خرائط الفقر

جرت محاولات عديدة لإستخلاص مقياس مركب واحد من تجميع العديد من المؤشرات التي تعبر عن الأبعاد المختلفة لظاهرة الفقر، ولكن يجب إدراك صعوبة دمج عدد كبير من المؤشرات في مقياس واحد. إذ يفضل إدماج أربع أو خمس مؤشرات على الأكثر. وفى عمليه التجميع يتطلب الامر قدراً من التحكمية فى إختيار المؤشرات، ومن ضمن تلك المنهجيات:

أ - منهجية صندوق البنك الدولي: إعتمد البنك الدولي على خطوط الفقر الوطنية وبيانات سوء التغذية وإنعدام الأمن الغذائي فى رسم خرائط الفقر التي هي أكثر صلاحية من خطوط الفقر الدولية الموضوعة لأغراض المقارنات والترتيب الدولي، ولايصح إعتمادها بديلاً عن خطوط الفقر الوطنية وضرورة إشراك المجتمع المحلي في صياغة مؤشرات القياس الأخرى، وتلزم الإشارة إلى عدد من الدروس الهامة للوصول إلى المجموعات المستهدفة من الفقراء تتلخص فى[١٠]:

* تفهم عمليات الفقر ونظم موارد الرزق وأبعادها من حيث التمايز بين الجنسين، هو عماد الإستهداف الفعال.
* توافررؤية والتزام مشتركين إزاء الإستهداف لدى الجهات المعنية.
* ضرورة الاعتماد على الإستهداف الجغرافى.
* تطبيق تدابير الإستهداف المباشرة.

ب - منهجية الأمم المتحدة: أعتمدت في رسم خرائط الفقر على دلائل التنمية البشرية والمؤشرات الموضوعة لهدف القضاء على الفقر ضمن أهداف الألفية، وحددت الأمم المتحدة بعض التوصيات التي تكفل تحقيق العدالة الاجتماعية وتدعم مبدأ المشاركة الشعبية وتوفير فرص العمل والحياة اللائقة والكريمة منها[١١]:

* تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد إلى النصف في الفترة ما بين ١٩٩٠ و٢٠١٥.
* توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، بمن فيهم النساء والشباب.
* تخفيض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف في الفترة ما بين ١٩٩٠ و٢٠١٥.

٧ - محاولة مصر لرسم خرائط الفقر

تم إجراء خمس محاولات لرسم خريطة الفقر في مصر من قبل عدد من الجهات بحيث إختلفت كل محاولة في الهدف من إعدادها والمقاييس المستخدمة لملائمة هذا الهدف، ولكنها إنتهت جميعها بوضع برامج تنموية قطاعية بصورة منفصلة لا تتكامل مع بعضها. ويتم مناقشة تلك المحاولات كما يلي:

أ - المحاولة الأولى الصندوق الاجتماعي للتنمية عام ١٩٩٣

تمت المحاولة بناء على تعداد ١٩٨٦ وكانت المؤشرات **المستخدمة:** مؤشر البطالة ونسبة الفقراء من السكان، وكان الهدف من إعداد تلك الدراسة هو تخفيض معدلات البطالة بتحسن توجيه الدعم المالي والفني على مستوى المحافظات، وإعتمدت البرامج المقترحة على تنمية المشروعات الصغيرة، تنمية المجتمع، برامج الإشغال العامة.

ب - المحاولة الثانية معهد التخطيط القومي بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة عام ٢٠٠٢

إعتمدت الدراسة على تعداد ١٩٩٦، وإستخدمت مؤشرات التنمية البشرية لرسم خريطة الفقر، وكان الهدف من إعدادها هو تحديد القرى الأكثر إحتياجاً ذات الأولوية للتدخل، إعتمدت البرامج المقترحة على تحسين نوعية الحياة بالتركيز على مشروعات البنية الأساسية، ويوضح شكل رقم (١) خريطة الفقر المستنتجة من هذه المحاولة.

شكل رقم ١ - المحاولة الثانية لرسم خريطة الفقر في مصر طبقاً لخريطة المعهد القومي للتخطيط بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة المصدر: من إعداد الباحثة

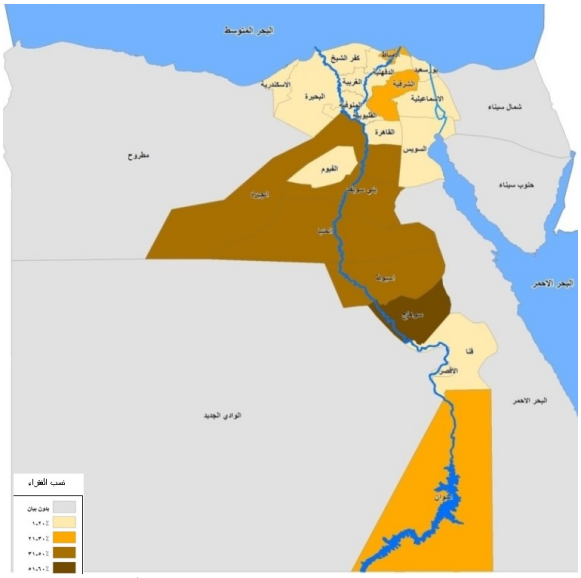
ج - المحاولة الثالثة الصندوق الاجتماعي للتنمية بالتعاون مع المجلس القومي للسكان عام ٢٠٠٦

إعتمدت الدراسة على تعداد٢٠٠٦ ومسح الدخل عام٢٠٠٠، واستخدمت مؤشر فجوة الفقر ومعدل الاستهلاك والإنفاق الأسري لرسم خريطة الفقر، وكان الهدف من إعدادها هو تحديد أماكن إنتشار الفقر على مستوى المحافظات. وتم توجيه برامج الإنفاق العام نحو التعليم والصحة والتدريب والخدمات الاجتماعية. ويوضح شكل رقم (٢) خريطة الفقر المستنتجة من هذه المحاولة.

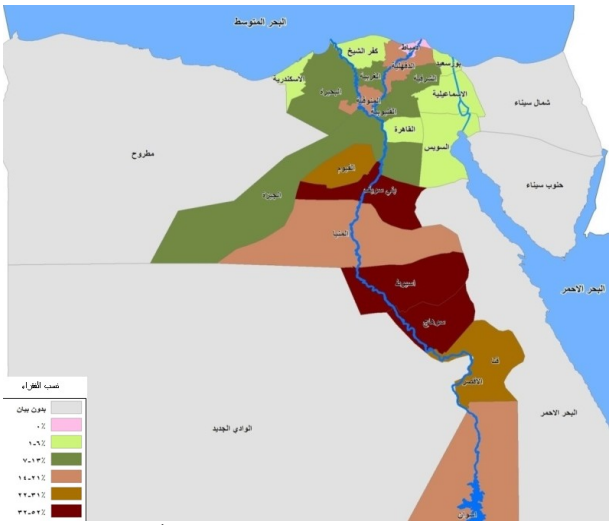
د - المحاولة الرابعة : وزارة التنمية الاقتصادية بالتعاون مع البنك الدولي عام ٢٠٠٧

إعتمدت الدراسة على تعداد ٢٠٠٦ ومسح الدخل عام ١٩٩٦، وقد إستخدمت عدة مؤشرات لرسم خريطة الفقر مثل مؤشرات التنمية البشرية، مؤشر البطالة، حجم الأسرة، معدل الإعالة، نسب الإلتحاق بالتعليم، نسب الحصول على المرافق، وكان الهدف من إعدادها هو تحديد أماكن إنتشار الفقر والأماكن الأكثر فقرا على مستوى الأحياء والقرى، ومن أهم البرامج المقترحة هي مبادرة تنمية أفقر ١٠٠ قرية التابعة

للجنة السياسات، يوضح شكل رقم (٣) خريطة الفقر المستنتجة من هذه المحاولة.



شكل رقم ٢ - المحاولة الثالثة لرسم خريطة الفقر في مصر، طبقاً لخريطة الصندوق الاجتماعي للتنمية مع المجلس القومي للسكان المصدر: من إعداد الباحثة



شكل رقم ٣ - المحاولة الرابعة لرسم خريطة الفقر في مصر، طبقاً لخريطة وزارة التنمية الاقتصادية بالتعاون مع البنك الدولي المصدر: من إعداد الباحثة

هـ - المحاولة الخامسة الهيئة العامة للتخطيط العمرانى بالتعاون مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة عام ٢٠١٥

إعتمدت الدراسة على تعداد ٢٠٠٦. وإستخدمت مؤشرات تقريرالتنمية البشرية مثل الناتج الإجمالى المحلى الحقيقى للفرد، مؤشر الفقر البشرى لرسم خريطة الفقر، وكان الهدف من إعدادها هو معرفة مؤشرات وأسباب الفقر في المناطق الريفية وتحديد المناطق الفقيرة وتبعيات الفقر وإسبابه وكيفية علاجه وتقديم الحلول، ومن أهم البرامج المقترحة هي تحسين نوعية الحياة من خلال الإهتمام بالتعليم والصحة وتطوير البنية الاساسية، بالإضافة إلى الإهتمام بتطوير النشاط الاقتصادى وتنمية قدرات المرأه.

٨ - المعوقات التي واجهت إعداد خرائط الفقر في مصر

واجهت محاولات إعداد خرائط الفقر في مصر عدد من المعوقات منها [٧]:

- تعتمد مؤشرات الفقر في الأساس على بيانات المسوح الأسرية في بعض الأحيان على التعدادات السكانية. وبالتالي فإنها تكلف عناء كبير لجمع هذه البيانات.

- الاحتياج الى اطار تجميع ومعالجة وتصحيح إحصاءات الفقر وخاصة المؤشرات الاجتماعية نظراً للتغيرات السريعة فى العالم.

- صعوبة الوصول إلى البيانات لجميع اصحاب المصلحة فى المجتمع و لذلك ينبغى تيسير الوصول إليها والاستفادة منها، مع الحفاظ على وجود جزء كبير منها يظل غير متاح لمجتمع البحث.

- تتدخل عوامل متعددة منها عوامل تقنية وعوامل مالية وقانونية ونفسية وسياسية في بعض الأحيان للحد من إتاحة البيانات.

- ومع وجود بعض الجهات التى تستخدم تلك البيانات لإثبات إطروحات مختلفة نتج عن ذلك إن العديد من الأنظمة الإحصائية تعاني من محدودية ثقة الجمهور في مصداقية وسلامة المعلومات.

٩ - نتائج البحث

- المنهج المقترح لتشكيل خريطة التوزيع المكاني للفقر

تمثل المحافظة الوحدة الفعالة للتنمية الإقليمية والتي سوف يتم من خلالها رسم الخريطة المقترحة، لما تتمتع به من إمكانيات اقتصادية يمكن إستغلالها في صياغة سياسات التنمية الإقليمية، كما تتوافر لها الميزانيات الإقليمية داخل خطط التنمية، وتحتوي على كيانات إدارية ويمكن تقسيمها إلى وحدات إقليمية أصغر، وتتوافر لها بيانات تفصيلية في

أغلب مصادر البيانات (الإدارية والتعدادية وبيانات المسوح والمراقبة) مما يعمل على سهوله رصد ظاهرة الفقر بها وتطورها.

ويمكن من منظور التنمية الإقليمية إستخدام هذه الخرائط لعمل مجموعة من الإجراءات للحد من الفقر والتي تهدف إلى تحقيق الاستغلال الأمثل لطاقات المناطق الفقيرة الغير مستغلة من خلال تحقيق معدلات أعلى من الإنتاج والدخول ومستويات أفضل من المعيشة وإستغلال أمثل لكافة الموارد الطبيعية والبشرية والاقتصادية بالمجتمع من أجل تحقيق إستدامة لعمليات التنمية وتحقيق عدالة أكبر في توزيع عوائد التنمية على المجتمع. وتقوم هذه الإجراءات على ثلاث مراحل هي:

أ - مرحلة تحديد ملامح الفقر Poverty Profile

- تهدف هذه المرحلة التعرف على مجموعة المعلومات المرتبطة بقضية الفقر داخل الدولة/المجتمع بهدف إعطاء صورة عامة عن الفقر وتوزيعه ودرجته داخل الدولة/ المجتمع محل البحث وتتلخص هذه المعلومات في:

* تعريف الفقر داخل الدولة والفقراء.

* أسباب انتشار الظاهرة داخل الدولة/المجتمع.

* خصائص الفقراء.

* توزيع الفقراء **Poverty Mapping** وذلك بعمل خريطة توضح توزيع أنواع الفقر المختلفة داخل الدولة/ المجتمع.

ب - مرحلة تقيم الفقر Poverty Assessment

يقصد بهذه المرحلة تقيم المداخل التنموية المقترحة لرصد آثار هذه المداخل على قضية الفقر للوصول إلى المداخل الملائمة لتخفيف حدة الفقر والحلول البديلة وتقديم التغيرات المطلوب اتخاذها لتعديل المداخل المتبعة حاليا.

ج - مرحلة مراقبة الفقر Poverty Monitoring

يقصد بها عملية التتبع التي تتم كمكملة للمراحل السابقة لمتابعة آثار تطبيق المداخل التنموية المطروحة في مرحلة التقييم و من ثم تحقيق استمرارية في عملية التنمية.

*** المقاييس والمؤشرات المقترحة لرسم خريطة الفقر**

تم الوصول إلى التشكيل النهائى لخريطة التوزيع المكانى للفقر فى مصر بناءاً على إختبار دور خريطة التوزيع المكانى للفقر بالتطبيق بأحد مناهج إختبار الأبحاث الكيفية وهو أسلوب (Delphi method) وذلك مع عدد من الخبراء المتخصصين في مجال التنمية الإقليمية وتحليل نتائج هذا الاختبار للوصول للتشكيل النهائي لخريطة التوزيع المكاني للفقر في مصر والتي تصلح كموجه لسياسات التنمية الإقليمية. ويمكن تقسيم المؤشرات المستنتجة (الموضحة بالجدول رقم (١)) طبقا لإبعادها التنموية لتحديد الأقاليم الفقيرة لتصيغ بمجمل مؤشراتها كلا على حدى خريطة نوعية لحالة الفقر كما يلي:

- **مقياس الاحتياجات الأساسية البشرية:** تم صياغة هذا المقياس بناء على المؤشرات الدالة على القدرة أو الوفاء بالاحتياجات الأساسية من (مأكل وملبس وخدمات صحية وحرية) ولكن نظرا لصعوبة الحصول على بيانات عن هذه المؤشرات وتطلبها لإجراء مسح لعينة كبيرة من السكان يصعب أجراها من قبل الباحث. تم الإستعانة بمؤشرات دالة على إنخفاض القدرة على الوفاء بهذه الاحتياجات عوضا عن إجراء استبيان لقياس دلاله مدى كفاية الاحتياجات الأساسية.

- **المقياس الإجتماعي:** مقاييس ناتجة من تراكب مجموعة من المؤشرات السكانية الدالة على حالة الفقراء وخصائصهم، كما تضم مجموعة من المؤشرات التي تعكس مستوى معيشة الفقراء، والدالة على تدني مؤشرات التنمية البشرية والمؤشرات الاجتماعية مما يجعل أفرادها غير مؤهلين للمشاركة بعملية التنمية وتقلل من خيارات الفرص لديهم. إي أنها **تدل على فقر القدرات البشرية** بالمجتمع محل الدراسة.

- **المقياس الإقتصادي:** يأتي المقياس من تراكب مؤشرات العمل والدخل مع المؤشرات العمرانية والعوامل الطبيعية للبيئة حيث تقل الطاقة الاستيعابية لاستغلال الموارد بها بصورة أمنة مستدامة أما لمحدودية المورد أو لارتفاع التكلفة البيئية لاستغلاله أو التكلفة الاقتصادية أو لضعف القدرات البشرية

الأزمة لإحداث التنمية والتي تؤدي إلى تدني معدلات التنمية الاقتصادية وبالتالي فان هذه المناطق **تعاني من فقر القدرات الاقتصادية** التي تؤهلها للخروج من دائرة الفقر.

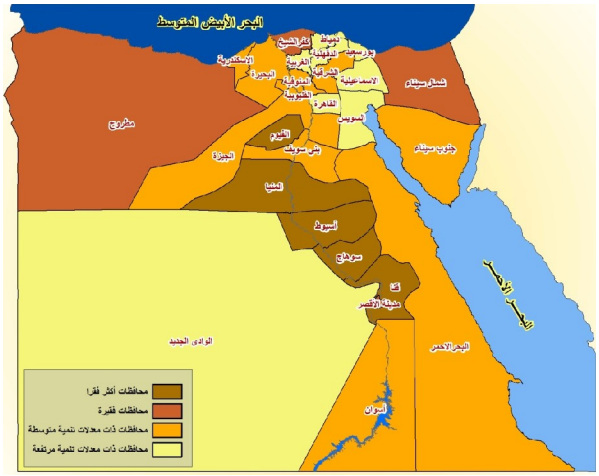
- **المقياس العمراني:** يأتي المقياس من تراكب مجموعة من المؤشرات الدالة على إنخفاض الطاقة الإستيعابية للعمران، وضعف الإتصال بالبنية الأساسية، وعدم كفاية توافر الخدمات الأساسية. والتي تؤدي إلى عدم مشاركة هذه التجمعات في إحداث عملية التنمية وبالتالي فان هذه المناطق **تعاني من فقر القدرات العمرانية** التي تؤهلها للخروج من دائرة الفقر.

- **مقياس العزلة الإقليمية:** حيث تمثل العزلة الإقليمية أحد عناصر ظهور قضية الفقر في بعض التجمعات والتي تؤدي إلى عدم مشاركة هذه التجمعات في إحداث عملية التنمية وتم الاعتماد على عدد من المؤشرات هي (ضعف الربط الإقليمي، إنخفاض المركزية الجغرافية، ضعف دور العمران الحضري في النسق الإقليمي).

- **مقياس فقر الموارد:** تؤثر إمكانية استغلال الموارد المتاحة للتنمية على مستوى فقر التجمعات مما يخلق تجمعات فقيرة في الموارد المؤهلة لإحداث عملية التنمية وتم الاعتماد على عدد من المؤشرات هي (إنخفاض معامل التكثيف المحصولي، إنخفاض حجم الموارد الطبيعية المتاحة للاستغلال (ولكن يصعب قياسه على مستوى المحافظات)، إنخفاض معدل توليد فرص العمل المستقبلية، إنخفاض نسبة المساحة المنزرعة إلى المساحة الإجمالية، إرتفاع عدد الأفراد لكل فدان منزرع).

جدول رقم ١ - المعايير النهائية لرسم خريطة التوزيع المكاني للفقر في مصر المصدر: من إعداد الباحثة

المقياس	المؤشرات		دلالة المقياس
مقياس الاحتياجات الأساسية البشرية	* إرتفاع الحجم السكاني * إنخفاض دليل التعليم * إنخفاض دليل توقع الحياة * إنخفاض نسبة السكان داخل قوة العمل الإجمالي وبين الإناث.	* إرتفاع معدل الإعالة * إنخفاض متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي بالدولار * إنخفاض متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي بالجنية	أقاليم فقيرة في القدرات البشرية
المقياس الإجتماعي	* إرتفاع نسبة الأمية بين إجمالي السكان وبين الإناث * إنخفاض نسب الحاصلين على مؤهلات جامعية * إنخفاض نسب المشاركة السياسية في التصويت على الانتخابات * إنخفاض نسب المشتغلون بالمهن المتخصصة والفنية * إنخفاض نسب الأسر التي لديها راديو وتلفزيون وكهرباء	* إرتفاع معدلات النمو السكاني* إرتفاع نسبة سكان الريف إلى الحضر* إرتفاع نسبة السكان الفقراء والأشد فقراً * إرتفاع معدل صافي الهجرة * إنخفاض معامل جيني * إرتفاع متوسط حجم الأسرة * إنخفاض دليل التنمية البشرية * إنخفاض نسب الأسر التي تحصل على مياه مأمونة وصرف صحي.	أقاليم فقيرة في القدرات البشرية
المقياس الإقتصادي	* إنخفاض دليل الدخل. * إنخفاض نسبة الاستثمار الصناعي من إجمالي الاستثمارات الصناعية.* إنخفاض نسبة العمالة الصناعية من إجمالي العاملين بالأنشطة الاقتصادية * عدم التنوع في الوظائف الاقتصادية.	* إنخفاض نسبة حجم الاستثمارات الموجهة بخطط الدولة. * إرتفاع نسبة البطالة الإجمالية وبين الإناث. * إنخفاض نسبة مشاركة المرأة في العمل. * إنخفاض تركز الأنشطة الإنتاجية (إرتفاع نسب العاملين بالزراعة).	أقاليم فقيرة في القدرات الاقتصادية
المقياس العمراني	* إرتفاع الكثافة السكانية على المساحة المأهولة. * إرتفاع معدل التزاحم. * إرتفاع نسب المباني تحت الهدم. * إرتفاع نسب المباني الجوازية. * إرتفاع الكثافة الفصلية بالتعليم العام. * معدل خدمة الخدمات الصحية (سرير/ ألف نسمة). * إنخفاض معدل خدمة الخدمات الاجتماعية (وحدة اجتماعية/ ألف نسمة). * إنخفاض معدل خدمة الخدمات الرياضية (مركز شباب/ ألف نسمة)	* إنخفاض نصيب السكان من الطرق المرصوفة. إ* نخفاض نصيب السكان من كمية المياه المنتجة. * إنخفاض نصيب السكان من طاقة الصرف الصحي. * إنخفاض نصيب السكان من كمية الكهرباء المستخدمة للإنارة. * إنخفاض نصيب السكان من خطوط التليفون. * إنخفاض معدل خدمات الاتصالات (مكتب بريد/ ألف نسمة). * إنخفاض نصيب السكان من الجمعيات الأهلية. * إنخفاض معدل خدمة الخدمات الثقافية (قصر ثقافة/ ألف نسمة).	أقاليم فقيرة في القدرات العمرانية
مقياس العزلةالإقليمية	* ضعف دور العمران الحضري في النسق الإقليمي.	* ضعف الربط الإقليمي.	أقاليم فقيرة في القدرات الاقتصادية والعمرانية
مقياس فقر الموارد	* إنخفاض معامل التكثيف المحصولي.* إنخفاض حجم الإنتاج للفدان. * إرتفاع تكلفة فرص العمل المستقبلية.	* إنخفاض نسبة المساحة المنزرعة إلى المساحة الإجمالية.	

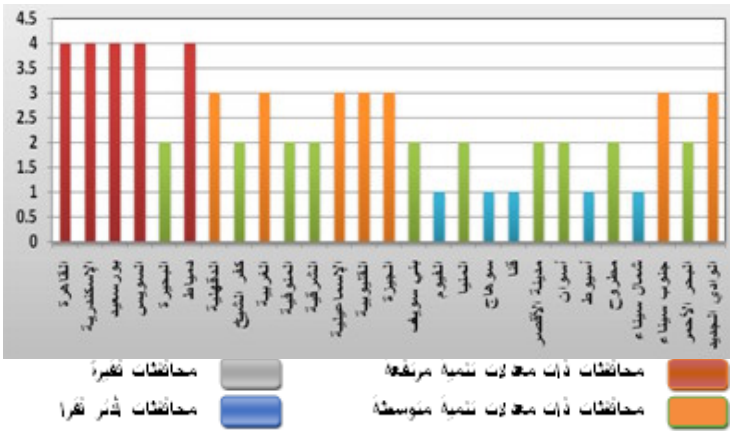


شكل رقم ٤ - خريطة فقر القدرات البشرية النهائية

شكل رقم ٥ - خريطة فقر القدرات الاقتصادية النهائية

المصدر: من إعداد الباحثة طبقاً لتحليل بيانات spss

شكل رقم ٦ - خريطة فقر القدرات العمرانية النهائية



شكل رقم ٧ - توزيع درجات التنمية النهائية لتحديد الأقاليم الأكثر فقراً

المصدر: من إعداد الباحثة طبقاً لتحليل بيانات spss

* يمكن **تصنيف المناطق الفقيرة** إلى أربع أنواع رئيسية (مناطق فقيرة في القدرات الاقتصادية - مناطق فقيرة في الموارد الطبيعية - مناطق فقيرة سكانيا - مناطق فقيرة في القدرات البشرية) تتكون **المداخل التنموية المقترحة** من أجل تقليل الآثار السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي ومعالجة المناطق الفقيرة (**مدخل تنمية القدرات البشرية، مدخل تحفيز النمو الاقتصادي – مدخل الرفاهة الاجتماعية – مدخل الارتقاء بالبيئة العمرانية**) تقوم على عدد من الإجراءات التي **لا تكون مستقلة تماما عن بعضها**، فعلى سبيل المثال: (توفير خدمات التعليم والصحة بأسعار مدعومة هي في الواقع استثمار في رأس المال البشري، ولكنها في نفس الوقت تقع داخل نطاق مدخل الرفاهة وتحقق ارتقاء للبيئة العمرانية بالمناطق الفقيرة).

* تم التوصل إلى **ثلاث أنواع رئيسية لخرائط الفقر** وهي: خريطة فقر القدرات البشرية وخريطة فقر القدرات الاقتصادية وخريطة فقر القدرات العمرانية. والمشار لها بالإشكال السابقة رقم (٤،٥،٦،٧).

* **يتطلب الحد من الفقر صياغة إستراتيجية إقليمية** يتم في إطارها وضع الخطط والبرنامج التنموية ويجب أن **تقوم هذه الإستراتيجية على عدد من المحاور** أهمها:

- دمج البعد المكاني في عملية التنمية عن طريق رسم خريطة للفقر في مصر لتعتبر أساس رسم الإستراتيجية الإقليمية لتحسين توجيه جهود الدولة وتحقيق استهداف جغرافي أفضل للفقراء.

- إعادة توزيع السكان علي الخريطة المصرية من خلال تنمية الأقاليم الواعدة لتحقيق التوازن المفقود بين السكان من جهة وبين كل من الموارد و المكان من جهة ثانية.
- الإستغلال الكفء للعمران القائم وذلك من خلال إعادة تخطيط المدن (وخاصة المدن المتوسطة والصغيرة) وذلك للحد من تضخم المدن الكبرى و تحقيق العدالة في التنمية فضلا عن المزايا الاقتصادية لهذه السياسة العمرانية.
- توفير فرص الاستثمار والخطط الاجتماعية لكافة الأقاليم وعلي مستوى الحضر والريف لتحقق التوازن الإقليمي والقضاء على التفاوتات الحضرية – الريفية.
- الإهتمام بالتنمية البشرية في ضوء المفهوم العلمي والمعاصر للتنمية والذي يؤكد أن الإنسان هو الهدف من عملية التنمية وهو الأداة المخططة و المنفذة لبرامجها الهادفة.
- تبني مدخل التنمية المستدامة حيث لا يمكن للتنمية أن تقوم علي قاعدة من موارد بيئية متداعية كما لا يمكن حماية البيئة عندما يسقط النمو من حساباته تكون نتيجته تدمير البيئة.
- تحقيق نظام اللامركزية والمشاركة الفعالة للمحليات حيث أن تطبيق اللامركزية من شأنه تعميم مفهوم الانتماء وضمان صياغة نماذج للتنمية نابعة من واقع مشكلات وطموحات كل إقليم.
- تعديل التشريعات المنظمة للعمران لتواكب التغيرات المتلاحقة باعتبارها الأداة الرئيسة في تنفيذ برامج التنمية.

A PROPOSED APPROACH TO FORMULATING SPATIAL DISTRIBUTION MAP OF POVERTY IN EGYPT*

Eng. Mona Abdelfatah Abdelmonim[1], Ass. Prof. Dr. Ebtehal Ahmed Abdelmoty[2]

SUMMARY

Phenomenon of poverty has become one of the most important issues related to the regional development process. Several international and local studies have been carried out to assist decision makers in setting suitable developmental approaches to alleviate poverty and guide the development process to the targeted poor groups in society, by mapping the spread of poverty in society The spatial dimension is a key criterion in determining the percentage of poor people, which can be relied upon to identify poverty places. The community can be divided into planning regions according to levels of local development, and therefore development efforts are better directed.

This research aims to review the comprehensive concept of poverty and poverty maps and its importance to guide the development of poor areas, as well as the review of global methodologies and evaluate Egyptian experiences to finalize the spatial distribution map of poverty as a guide for regional development policies.

Key words: Poverty, Poor People, Regional Development, Poverty Maps, Spatial Distribution.

١٠ - المراجع

١ - أحمد محمد عبد العال، **المدن الجديدة والتنمية الإقليمية في مصر**، الناشر كتب عربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٦،٥.

٢ - صالح بن محمد، **مواجهة الفقر: المشكلة وجوانب المعالجة**، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، ٢٠٠٥، ص ١٠

٣ - كريمة كريم، **الفقر وتوزيع الدخل في مصر**، منتدى العالم الثالث، كلية التجارة، جامعة الأزهر، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١١.

*The paper is part of Ph.D. submitted in the faculty of urban and regional planning named "Territorial approach as a guide for Local development policies.

1-Assistant Lecturer in the Department of Regional and Urban Development, Faculty of Urban and Regional Planning, Cairo University.
2- Assistant Professor in the Department of Regional and Urban Development, Faculty of Urban and Regional Planning, Cairo University

٤ - هبة الليثي، **تحديات قياس الفقر في منطقة الأسكو**، منظمة الأسكو، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٥، ص١.

٥ - تقرير التنمية البشرية ،البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP ، .٢٠٠٥

٦ - ألن ب .درننج، **الفقر والبيئة: الحد من دوامة الفقر**، ترجمة: محمد صابر، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة،١٩٩١، ص٢٠ -٤٥.

٧ - منى عبدالفتاح عبد المنعم، **خريطة التوزيع المكاني للفقر كموجه لسياسات التنمية الإقليمية**، رسالة ماجستير، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٤٧.

٨ - على الصاوي، **العشوائيات ونماذج التنمية**، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، ص٢٩.

٩ - منال متولي ، **خريطة الفقر في مصر**، نشرة الإصلاح الاقتصادي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد رقم ١٧، ٢٠٠٨، ص.٣٩

10- http://www.worldbank.org.

١١- الأهداف الإنمائية للتنمية، **سلسلة مفاهيم إنسانية**، مركز الأرض لحقوق الإنسان، ٢٠٠٦، ص٣٦.