

بسم الله الرحمن الرحيم

ورقة عمل مقدمة من

هناء خيرالدين، هبة الليثي، عزيزة عبد الرازق، شيرين الشواربي، هانية شلقاني، هالة أبوعلى

الى

شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب

## مواجهة الفقر والنهوض بالعشوائيات

### 1- المقدمة

من المطالب الأساسية لثورة 25 يناير 2011 توفير " الخبز ، الحرية ، والعدالة الاجتماعية " مما يشير إلى أهمية الفقر والحرمان والتفاوت في توزيع الدخل كدافع للقيام بالثورة . ولهذا فيتعين مواجهة الفقر ، والتهميش بكافة صورة : الدخل والصحة والتعليم .... ، والتفاوت الاجتماعي ، والحرمان باتباع سياسات تصنيف بالفاعلية والكفاءة .

وتحاول هذه الورقة

أولا : رسم السمات الرئيسية للفقر في مصر وتتبع تطوره واتجاهاته خلال العقد الأخير والتي أدت إلى قيام الثورة الشعبية التي اجتاحت البلاد .

ثانيا : كما تسعى إلى تتبع السمات الأساسية للحماية الاجتماعية اللازمة إدارة مخاطر الوقوع في الفقر والتهميش والتي تواجه الفرد والأسرة في المجتمع دون محاولة الدخل في تفاصيل برامج بعينها لمواجهة هذه المشاكل .

ثالثا : تقوم الورقة برسم الخطوط العريضة للعشوائيات في مصر وكيفية النهوض بها وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتحقيق النمو الاحتوائى في مصر .

### 2- الفقر فى مصر

#### 1-2 مقاييس الفقر واتجاهها

دأب الفقر فى مصر على الزيادة المطردة منذ نهاية القرن الماضى فزاد من 16.7 % عام 1999 / 2000 إلى 19.6% عام 2004 / 2005 ثم 21.6 % عام 2008 / 2009 حتى بلغ 25.2 % فى عام 2010 / 2011 على النحو المبين بالجدول (1) ، وهو ما يعادل 21 مليون نسمة الى لا تستطيع تلبية احتياجاتها الأساسية الغذائية وغير الغذائية .

فقد زاد وقع الفقر بين كل مسحين متتاليين من المسموح الثلاثة لميزانية الأسرة 2004/2005 ، 2008/2009 ، 2010 /

2011 بدرجات متفاوتة فى كل من الريف والحضر.

فخلال الفترة ما بين المسحين 2005 / 2004 ، 2009 / 2008 ، زاد وقع الفقر في الريف بمعدل 2.1 % وهو يتجاوز معدله في الحضر (0.9 % ) في حين أنه زاد في الحضر (4.3 % ) بنسبة أكبر من زيادته في الريف ( 3.4 % ) في الفترة ما بين مسحي 2009 / 2008 و 2010 / 2011 .

## جدول (1)

مقاييس الفقر وتغيرها بين المسموح ( 04 / 2005 ، 08 / 2009 ، 10 / 2011 )

حدة الفقر (P2)					عمق الفقر (P1)					وقع الفقر (P0)					
التغير		11/10	09/08	05/04	التغير		11/10	09/08	05/04	التغير		11/10	09/08	05/04	
09/08	05/04				09/08	05/04				09/08	05/04				
11/10	09/08				11/10	09/08				11/10	09/08				
0.2	0.1	0.8	0.6	0.5	0.9	0.2	2.9	2.0	1.8	4.3	0.9	15.3	11.0	10.1	الحضر
0.3	0.3	2.0	1.7	1.4	0.9	0.6	6.5	5.6	5.0	3.4	2.1	32.3	28.9	26.8	الريف
0.3	0.2	1.5	1.2	1.0	0.9	0.5	5.0	4.1	3.6	3.6	2.0	25.2	21.6	19.6	الجملة

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والإنفاق والاستهلاك للسنوات 2005/2004 ، 2009/2008 ، 2010/2011

انظر: Foster J., J. greer and E. Thorbecke. (1984)

ترجع هذه الزيادة في وقع الفقر فيما بين 2009/2008 ، 2010/2011 إلى زيادة وقع الفقر في كل من الريف والحضر أكثر من انتقال العمالة والسكان من المناطق الأكثر فقراً (الريف) إلى المناطق الأقل فقراً (الحضر) . فقد تم تحليل وقع الفقر إلى مكوناته على النحو المبين بالجدول (2) ، واتضح أن انتقال السكان من الريف للحضر قد أسهم في تخفيض الفقر بنسبة 9.5 % ( أى -0.34 نقطة مئوية ) في حين زاد وقع الفقر داخل مختلف المناطق بنسبة 108.6 % ( أى 3.63 نقطة مئوية ) وبلغ التفاعل بين الاثرين 0.89 % ( أى 0.3 نقطة مئوية ) .

## جدول (2)

تحليل وقع الفقر الاقليمي إلى مكوناته فيما بين 2009/2008 و 2010 / 2011

التغير المئوي	الفقر المطلق	
100.00	3.62	التغير في مقياس وقع الفقر (P <sub>0</sub> )
108.61	3.93	أثر التغير في المنطقة
9.50 -	0.34 -	أثر الهجرة الداخلية ( انتقال السكان )
0.89	0.03	أثر التفاعل

المصدر: محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والإنفاق والاستهلاك للسنوات 2005/2004 ، 2009/2008 ، 2010/2011

وقد اتبعت مقاييس عمق الفقر ( $P_1$ ) وحدة الفقر ( $P_2$ ) اتجاهات مشابهة لمقياس وقع الفقر ( $P_0$ ) إلا أنه على الرغم من اتجاه مقاييس الفقر إلى الزيادة في مصر فإنه ظل سطحيا بمعنى أن نسبة كبيرة من الفقراء تتجمع قريبا من خط الفقراء وأسفله في حين أن نسبة كبيرة من غير الفقراء تقع أعلى خط الفقر ولكن قريبا منه ايضا. وبالتالي فإن أى تغير طفيف في الاستهلاك (الدخل) يمكن أن يغير من مختلف مقاييس الفقر أى يغير من وقعه وعمقه وحدته.

## 2-2 مكونا النمو وإعادة التوزيع في مقاييس الفقر

يمكن متابعة التغيرات في نمط توزيع الدخل من خلال متابعة التغيرات في معامل جيني خلال سنوات الثلاثة مسموح كما هو مبين بالجدول (3)

### الجدول (3)

#### التفاوت في التوزيع في الحضر والريف وجملة الجمهورية (\*)

2011/2010	2009/2008	2005/2004	
33.69	32.98	34.00	الحضر
23.09	21.41	22.02	الريف
30.18	30.07	31.26	جملة الجمهورية

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والاتفاق والاستهلاك للسنوات 2005/2004، 2009/2008، 2011/2010

(\*) أخذ هذا المقياس في الاعتبار الفروق بين الاسر في الحجم والسن والنوع ووفورات الحجم

وقد أظهر هذا المقياس تحسنا طفيفا في توزيع الدخل فيما بين المسحين الأولين تلاه تدهور فيما بين المسحين الآخرين إلا أن هذه التغيرات كانت غير معنوية احصائيا. إن مقياس توزيع الدخل لا يبين وحده الاثر على مقاييس الفقر بل يجب أن يؤخذ في الاعتبار ايضا أثر نمو الدخل على الفقراء . وعليه يمكن تقسيم الآثار المشاهدة على مقاييس الفقر إلى أثرين : أولهما الأثر الناتج عن حدوث تغير متناسب في كافة الدخول بحيث يظل توزيع الدخول النسبية بدون تغيير ( أثر النمو ) ، والأثر الثاني هو الأثر المترتب على التغير في توزيع الدخول النسبية ( أثر التوزيع ) . وبالتالي فإن تغير مقاييس الفقر تتوقف على النمو والتوزيع والتغير في التوزيع .

فخلال الفترتين 2009/2008 – 2005/2004 و 2011/2010 – 2009/2008 ما بين الثلاثة مسموح نلاحظ

ما يلي :

خلال الفترة 2011/2010 – 2009/2008 زاد وقع الفقر بصفة اساسية بسبب انخفاض انفاق الفرد ( 3.05 نقطة مئوية ) مع تدهور توزيع الدخل ( 0.53 نقطة مئوية ) ولكن خلال الفترة 2009/2008 – 2005/2004 عوض تحسن توزيع الدخل ( 2.4

نقطة مئوية ) جزئيا أثر انخفاض استهلاك الفرد على زيادة وقع الفقر ( 4.43 نقطة مئوية ) وذلك على النحو المبين بالجدول (4) - وهكذا بالنسبة لكل من الحضر والريف .

#### جدول (4)

تقسيم فى وقع الفقر إلى اثرى النمو والتوزيع والتفاعل بينهما

التغير فى وقع الفقر 2011/2010 - 2009/2008				التغير فى وقع الفقر 2009/2008 - 2005/2004				
الاثر الكلى	التفاعل بينهما	اثر التوزيع	اثر النمو	الاثر الكلى	التفاعل بينهما	اثر التوزيع	اثر النمو	
3.61	0.03	0.53	3.05	2.47	0.04	2.40 -	4.43	جملة الجمهورية
4.30	0.30	0.16	3.84	0.92	0.01	1.34 -	2.25	الحضر
3.41	0.09	3.48	0.16 -	2.09	0.22 -	1.70 -	4.01	الريف

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والانفاق والاستهلاك للسنوات 2011/2010 ، 2009/2008 ، 2005/2004

### 2-3 التوزيع الاقليمى للفقر فى مصر واتجاهاته

أن مقاييس الفقر فى جملة جمهورية تخفى فروقا بين مختلف المناطق وبين مختلف المحافظات داخل كل منطقة<sup>1</sup>. ويبلغ وقع الفقر أقصاه فى ريف مصر السفلى . وعموما ترتفع مقاييس الفقر فى ريف كل المناطق عن نظيرتها فى الحضر ويبلغ وقع الفقر فى الريف ضعف ما هو عليه فى الحضر . فباستخدام خط الفقر الأدنى عام 2010 / 2011 ، يبلغ وقع الفقر أقصاه فى منطقة ريف الوجه القبلى ( 51.5 % ) يليه حضر الوجه القبلى ( 29.4 % ) . ويبلغ وقع الفقر أدناه فى المحافظات الحضرية ( 9.6 % ) . والفروق فى مقاييس الفقر بين مختلف المناطق معنوية احصائيا و يظل ترتيبها ثابت بين مختلف المناطق وذلك بالنسبة لكافة مقاييس الفقر مما يشير إلى أن الاسر الفقيرة فى ريف الوجه القبلى تمثل نسبة كبيرة من سكانها فضلا عن أن مستوى انفاقها يقل كثيراً عن خط الفقر بما . أى عمق الفقر وشدة الفقر بما مرتفع .

<sup>1</sup> تقسم مصر جغرافيا إلى سبع مناطق: المحافظات الحضرية وتشمل محافظات القاهرة والاسكندرية وبور سعيد والسويس؛ حضر وريف الوجه البحرى أو مصر السفلى وتشمل: محافظات دمياط والدقهلية والشرقية والقليوبية وكفر الشيخ والغربية والمنوفية والبحيرة والاسماعيلية بشقيها الحضرى والريفى؛ حضر وريف الوجه القبلى أو مصر العليا وتشمل: محافظات الجيزة والفيوم وبنى سويف والمنيا وأسيوط وسوهاج وقنا والاقصر وأسوان بشقيها الحضرى والريفى؛ حضر وريف محافظات الحدود وتشمل: البحر الأحمر والوادى الجديد ومطروح وشمال سيناء وجنوب سيناء بشقيها الحضرى والقبلى.

## جدول (5)

وقع الفقر في مختلف المناطق في الأعوام 2005/2004 ، 2009/2008 ، 2011/2010 (%)

ريف محافظات الحدود	حضر محافظات الحدود	ريف وجه بحرى	حضر وجه قبلى	ريف وجه بحرى	حضر وجه بحرى	المحافظات الحضرية	سنة المسح
32.8	0.9	39.1	18.6	16.7	9.0	5.7	2005/2004
23.2	4.8	43.7	21.3	16.7	7.3	6.9	2009/2008
33.3	3.6	51.5	29.4	17.0	10.3	9.6	2011/2010

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والانفاق والاستهلاك للسنوات 2005/2004 ، 2009/2008 ، 2011/2010

يظهر الجدول (5) تباين وقع الفقر في مختلف المناطق ، فهو منخفض نسبيا في المناطق الحضرية ويتركز الفقر بصفة أساسية في

ريف مصر العليا . وبمقارنة توزيع الفقراء بتوزيع السكان في مختلف المناطق يتضح بصورة أوضح هذه الحقيقة . فيتركز الفقراء بصورة أساسية

في ريف مصر العليا كما يبين الجدول رقم (6)

## جدول (6)

التغير في وقع الفقر وتوزيع السكان في مختلف المناطق % باستخدام خط الفقر الأدنى

المنطقة	وقع الفقر			توزيع الفقراء			توزيع السكان		
	11/10	09/08	التغير	11/10	09/08	التغير	11/10	09/08	التغير
المحافظات الحضرية	9.6	6.9	2.7	6.1	5.4	0.7	16.1	17.0	0.9-
حضر مصر السفلى	10.3	7.3	3.0	5.3	3.6	1.7	13.0	11.5	1.5
ريف مصر السفلى	17.0	16.7	0.3	21.5	24.6	3.1-	31.9	31.8	0.1
حضر مصر العليا	29.4	21.3	8.1	13.8	11.3	2.5	11.8	11.5	0.3
ريف مصر العليا	51.5	43.7	7.8	52.3	54.9	2.6-	25.6	26.6	1.0-
حضر محافظات الحدود	3.6	4.8	1.2-	0.1	0.2	0.1-	0.9	1.0	0.1-
ريف محافظات الحدود	33.3	23.2	10.1	0.7	0.6	0.1	0.5	0.5	0.0
إجمالى الجمهورية	25.2	21.6	3.6	100	100	0.0	100	100	0.0

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والانفاق والاستهلاك للسنوات 2005/2004 ، 2009/2008 ، 2011/2010

يتضح من هذا الجدول أن منطقة مصر العليا تسهم بأكبر نسبة من الفقر في جملة الجمهورية حيث يبلغ عدد الفقراء بها نسبة

52.3 % من الفقراء على المستوى القومى في حين أن عدد سكانها يبلغ 25.6 % من السكان . اضم إلى ذلك أن نصيب هذه

المنطقة من الفقر الكلى يزداد في المقاييس الاخرى الحساسة لتوزيع الدخل مما يعكس انخفاض مستوى المعيشة بالنسبة لفقرائها . وبالتالي

فإن مكان الإقامة في مصر إلى جانب الفروق في مستويات التعليم وتوافر العمل وتوافر الخدمات الاجتماعية والطرق والأسواق وتفاوت

نوعية المحاصيل وانماط الزراعة وملكية ونوعية الأرض الزراعية يمكن أن تسهم في فجوة الفقر بين المناطق المختلفة .

## 4-2 مرونة مقاييس الفقر لمتوسط الاستهلاك ولعدم العدالة في التوزيع

قدرت مرونة مختلف مقاييس الفقر ( $P_2-P_1-P_0$ ) لكل من الحضر والريف وإجمالى الجمهورية لتغير الاستهلاك من ناحية وتفاوت التوزيع مقاسا بمعامل جينى من ناحية أخرى . وقد كانت المرونات المحسوبة أقل في قيمتها المطلقة في الريف عنها في الحضر (أنظر جدول (7))، مما يعنى أن الاستجابة للنمو في الانفاق وبالتالي في الاستهلاك وللتحسن في توزيع الدخل أضعف في الريف عنها في الحضر.

ويتضح من الجدول أن في عام 2011/2010 كل نمو مئوى لمتوسط الاستهلاك بمقدار 1% يترتب عليه نقص وقع الفقر (أى ينخفض مؤشر عدد الفقراء) بنسبة 2.79% في المناطق الحضرية وبنسبة 2.71% في المناطق الريفية، كذلك يتضح أن زيادة التفاوت في توزيع الدخل بنسبة 1% يترتب عليها ارتفاع وقع الفقر في الحضر بنسبة 3.46% مقارنة بزيادة في الريف بنسبة 1.09% مما يفسر تغيرات مؤشرات الفقر بين عامى 2009/2008 و 2011 / 2010

## جدول (7)

مرونة مقاييس الفقر بالنسبة لمتوسط الاستهلاك وتفاوت التوزيع ( جينى )

المرونة بالنسبة لمؤشر التوزيع			المرونة بالنسبة للاستهلاك			سنة المسح
جملة الجمهورية	الريف	الحضر	جملة الجمهورية	الريف	الحضر	
2.86	1.35	4.81	2.63 -	2.98 -	3.13 -	P <sub>0</sub>
4.65	2.87	6.55	3.61 -	3.56 -	3.68 -	P <sub>1</sub>
5.85	4.04	7.56	4.02 -	4.01 -	4.04 -	P <sub>2</sub>
2.52	1.14	4.38	2.99 -	2.95 -	3.15 -	P <sub>0</sub>
4.11	2.55	6.10	3.46 -	3.42 -	3.66 -	P <sub>1</sub>
5.26	3.65	7.13	3.76 -	3.74 -	3.93 -	P <sub>2</sub>
2.14	1.09	3.46	2.73 -	2.71 -	2.79 -	P <sub>0</sub>
3.35	2.49	5.40	3.13 -	3.20 -	3.48 -	P <sub>1</sub>
4.99	3.62	6.61	3.71 -	3.66 -	3.91 -	P <sub>2</sub>

المصدر : محسوب باستخدام مسح دخل الأسرة والانفاق والاستهلاك للسنوات 2011/2010 ، 2009/2008 ، 2005/2004

فعلى النحو المبين سابقا ازداد الفقر في المدن أكثر من ارتفاعه في الريف مما يفسر جزئيا ثورة الشعب في العديد من المدن المصرية لاسيما المدن الكبرى : القاهرة والاسكندرية والسويس في أن واحد ويستلزم اتباع سياسات واستراتيجيات تؤدي إلى ارتفاع واستدامة نمو الناتج المحلى الإجمالى وتحقيق مزيد من العدالة في توزيع الدخل وخفض سريع في معدلات الفقر أى سياسات تضمن احتواء الفقراء مع تعزيز النمو الاقتصادى.

## 3- الحماية الاجتماعية

أن التحدى الحقيقي لاقامة هياكل وعلاقات مساندة للفقراء في المجال الاقتصادي هو تحقيق التنوع وخلق الامكانيات والفرص ومجالات العمل التي تساعد الفقراء على مواجهة اعبائهم المادية دون أن يعتادوا تلقي المنافع والمزايا وتسهيلها . وإلى حين يتم إعادة هيكلة الاقتصاد القومي بصورة تمكنه من توليد فرص للعمل وإعادة توزيع الفرص والإمكانيات بشكل أكثر فاعلية وكفاءة يتعين على الدولة حماية مواطنيها بتوفير الحد الأدنى للحقوق الاجتماعية والمزايا التي تحقق الحماية الاجتماعية.

## 3-1 شبكة الضمان الاجتماعي في مصر

تتسع شبكة الضمان الاجتماعي في مصر لتشمل كافة المواطنين . ففي العقود السابقة على ثورة يناير عام 2011 كان الانفاق العام الاجتماعي في مصر مرتفعا ولعل السبب الرئيسي في ذلك هو رغبة الحكومات في البقاء وليس تحقيق العدالة الاجتماعية فأتسع نظام الضمان ليضمن الحقوق الاجتماعية الأساسية للجميع ولكنه فشل في القضاء على الاستبعاد الاجتماعي للفقراء وفي التقليل من التفاوت في توزيع الدخل في تشجيع المواطنة وفي تحقيق الفاعلية والرشادة في الانفاق الاجتماعي . وظل تقديم السلع والخدمات العامة التي نص عليها الدستور قاصرا عن تحقيق المستهدف منه. فبدلا من تقديم الحقوق الاجتماعية للمواطنين وتمكينهم من ممارسة المواطنة بشكل نشط وفعال وذلك بالمشاركة والمحاسبة، أصبح أداة للتصدق والإغداق عليهم بتوزيع المنافع في صورة سلع وخدمات لكسب رضائهم عن الحكومة وأدائها. وتتسع شبكة الضمان الاجتماعي لتقديم السلع الغذائية الأساسية بأسعار مدعمة ولكافة اشكال الوقود بأسعار تقل عن تكلفتها وتقديم معاشات وتحويلات نقدية للفئات التي يعتقد أنها فقيرة وتشمل أيضا نظاما للتأمينات يشترك فيه المواطنون شريطة أن يكونوا عاملين في السوق الرسمية ... ولكن ظلت الشكوى تتعالى من عدم وصول هذه السلع والخدمات إلى مستحقيها وضآلة المعاشات وتحويلات الضمان الاجتماعي مع تزايد الضغط على الموازنة العامة وتزايد الانفاق العام على برامج الانفاق الاجتماعي غير المجدية .

ولعل أكثر السمات اضعافا للنظام الحالي للمساندة الاجتماعية هي نقص المصدقية والفعالية في تحقيق المستهدف منها وهو عدالة

التوزيع . وتتمثل أهم مشاكل نظم الرعاية الاجتماعية الحالية فيما يلي :

- 1 -الاهتمام بتقديم السلعة أو الخدمة دون الاهتمام بأسلوب تقديمها.
- 2 -تقديم السلعة أو الخدمة دون الاهتمام بالرقابة والمتابعة للانفاق عليها ولفاعلية هذا الاتفاق.
- 3 -يترتب على تلك النفقات الجارية والإعانات تبعية المستفيدة وتواكله ولا يترتب عليها تشجيع المبادرة الاجتماعية المحلية والاعتماد على الذات لتحقيق الحماية .



- 4 - أن الاتفاق الجارى على الضمان الاجتماعى يشجع الاستهلاك بدلا من الادخار والتأمين ضد المخاطر .
- 5 - أن الاتفاق الجارى العام على مختلف برامج الضمان الاجتماعى يتحدد مركزيا ويقسم بين جهات مختلفة مما يساعد على الاهدار وعدم الكفاءة.
- 6 - يعتمد الاتفاق العام على السلع والخدمات الاجتماعية على بيروقراطية ضخمة تمتص جانبا كبيرا من الموارد التى يمكن أن تخصص لهذا الانفاق.
- 7 - يتجاهل النظام القائم للضمان الاجتماعى التغيرات فى المناخ المحيط بالأفراد فى المجتمع وبظروف السوق مما يجعله غير متوائم مع الظروف والحقائق القائمة .
- والخلاصة : أنه على الرغم من ضخامة الانفاق على برامج الرفاهية ونظم الحماية الاجتماعية فى مصر الا أن هناك عوامل مشاهدة تقوّض من مصداقية وفاعلية هذه النظم:

- فنهاك احساس عام بعدم الرضاء عن هذه البرامج والنظم.
- مازال هناك اعتماد كبير على الدولة للانفاق الأسرى وللتوظيف العام.
- مؤشرات التنمية البشرية الخاصة بالامية مرتفعة وفى تزايد.
- هناك ارتفاع فى معدل البطالة وتزايد.
- هناك عدم رضاء وتساؤلات حول تنافسية الانتاج المصرى محليا وعلى المستوى الدولى.
- وخلاصة القول إذن هو ضرورة ايتاف هذه البرامج والنظم الاستعاضة عنها بأساليب بديلة أخرى.

### 3- 2 ما هى الحماية الاجتماعية المطلوبة؟

تتمثل الحماية الاجتماعية فى اتباع استراتيجية للقضاء على المشاشة والمخاطر التى تواجه بصفة أساسية الأسر الفقيرة فى الحصول على الحد الأدنى للاستهلاك المناسب من السلع والخدمات الاجتماعية. وتختلف الاستراتيجية المتبعة باختلاف السن والحالة الصحية وعلاقة الفرد بسوق العمل الرسمى. وقلما تتم التفرقة على أساس الجنس إلا فى حالة النساء الحوامل والمرضعات.

وترتبط استراتيجية الحماية الاجتماعية الفعالة بتبنى استراتيجيات فعالة لإدارة المخاطر التى يواجهها الفقراء، وتنقسم إلى ثلاث

مجموعات عريضة هى (البنك الدولى 2010):

أ - الاستراتيجيات الوقائية Preventive التي تهدف إلى تخفيض احتمال حدوث المخاطر واحتمال حدوث أثرها إذا ما تحققت هذه المخاطر. وتشمل سياسات ماكرو اقتصادية ملائمة وسياسات تحمي الصحة العامة والبيئة، وسياسات جيدة لتقدم التعليم والتدريب ، وسياسات خاصة بسوق العمل تحمي من البطالة أو نقص العمالة أو من انخفاض الأجور بسبب عدم ملاءمة الكفاءات المتاحة لمتطلبات سوق العمل إلى جانب تفادي قوانين العمل المعوقة.

ب - الاستراتيجيات الحمايية Protective التي ترمى إلى الحماية من أثر المخاطر إذا ما حدثت فعلا وتتضمن الحماية من الحرمان ومن الخسائر في رأس المال البشرى. وهنا يتضح أهمية دور الدولة لحماية الفقراء من ممارسات خاطئة لمواجهة المخاطر مثل الاقتراض وبيع الأصول وعمل الأطفال ... ، وتشمل هذه البرامج برامج للمساعدات الاجتماعية مثل التحويلات النقدية والوجبات المدرسية والمساعدات الغذائية والدعم وهي جميعها ترمى إلى تفادي الخسائر في رأس المال البشرى ( تعليم الأطفال والرعاية الصحية للأسر ) .

ج- استراتيجيات الترويج Promotion من خلال اتاحة فرص أفضل للعمل وزيادة القدرة على الالتحاق بأعمال أفضل ومن أفضل ومن أمثلة هذه البرامج التحويلات النقدية المشروطة التي تحفز على الاستثمار في رأس المال البشرى عن طريق ربطها بالتعليم والتدريب والصحة .

وقد نادت منظمة العمل الدولية ( ILO, 2009 ) بتوفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الاساسية من خلال توفير الحد الأدنى من الضمانات للرعاية الاجتماعية . وتستهدف هذه الرعاية الوصول إلى تحقيق ما يلي:

- 1 -الحماية المالية اللازمة لكافة المقيمين للحصول على حد يتفق عليه من الرعاية الصحية الاساسية .
- 2 -حصول كافة الأطفال على دخل يحقق لهم على الأقل احتياجاتهم عند خط الفقر من التغذية اللازمة والتعليم والرعاية الصحية.
- 3 -حصول الكافة على حد أدنى من الدخل يعادل خط الفقر حتى بالنسبة لمن هم في سن العمل ولكنهم غير قادرين على اكتساب هذا الحد الأدنى للدخل من خلال الحصول على معونة اجتماعية أو شكل آخر من التحويلات الاجتماعية.
- 4 -حصول كل كبار السن أو غير القادرين على العمل على معاش ضمان اجتماعي يساوي خط الفقر القومي على الأقل.

### 3-3 منهج الرعاية الاجتماعية بين العمومية والاستهداف

يمكن أن تقدم برامج الحماية الاجتماعية الممولة من الحكومة لكافة المقيمين أو تعمل على استهداف فئات معينة من المواطنين. ولكن منها مزايا وعيوب، فالمنهج الأول لا يحاول الوصول إلى المهمشين أو الطبقة الأكثر هشاشة مباشرة ولكنه يستهدف المجالات الأكثر أهمية للفقراء مثل الانفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية ( التعليم الاساسي ، الرعاية الصحية الأساسية ، ... ) والتنمية الريفية حيث

ترتفع معدلات الفقر في الريف . أما المنهج الثاني فيتجه نحو استهداف فئات معينة من السكان مباشرة ( الأمهات الفقيرات، النساء الريفيات اللاتي لا يملكن ارضا زراعية .. البرامج الانمائية الموجهة لمناطق جغرافية فقيرة ). ويعتقد أن لأسلوب الاستهداف ميزتين أساسيتين فهو يجعل إجراءات تخفيض حدة الفقر أكثر فاعلية ويقلل من الانفاق الاجتماعي. ولكن يعيب هذا المنهج:

1 - أنه لا يصل بالضرورة للفقراء فعلا.

2 - لا يضمن الوصول إلى أكثر المقيمين فقرا وبالتالي فتكلفته غير فعالة.

3 - يحتاج إلى مؤسسات قوية ذات مصداقية إلى جانب توافر معلومات وبيانات احصائية وفيرة وواقعية.

4 - ليس دائما مستدام سياسيا وخاصة إذا لم تتوافر الثقة الشعبية في هذه البرامج.

وتؤكد العمومية في السياسة الاجتماعية على الحق الاساسى لجميع السكان في الافادة من تلك السياسة وبعد الاستهداف الذاتى صورة من صور المنهج العام في تقديم المساندة الاجتماعية وذلك بتقديم سلع وخدمات تم الطبقات المستهدفة بالدعم بدلا من الاعتماد على سلطة الإدارة لاختيار المستهدفين. فيقوم المستفيدون باختيار أنفسهم للاستفادة من السلعة أو الخدمة المدعمة المقدمة بتضمينها حوافز للمحتاجين فقط للاستفادة بالبرامج المقدم.

ومن أمثلة ذلك أن يقتصر الدعم على سلع يستهلكها الفقراء دون الأغنياء أو سلع من نوعية أدنى يميزها غلاف مختلف أو لا يمكن الحصول عليها فورا ولكنها تتضمن فترة انتظار أطول. ومن امثلة هذه البرامج برامج الاشغال العامة وبرامج "الغذاء مقابل العمل". ففى ظل برامج الاشغال العامة، العمل متاح للجميع ولكن لا يقبل على مثل هذا النوع من العمل إلا المتعطلون الفقراء إذ أنه يدفع عادة أجراً لا يتجاوز الحد الأدنى للأجور . وميزة الاستهداف الذاتى أن سلطة تحديد المستفيد تنتقل من الموظف العام - وما يرتبط به من شبهة فساد أو محسوبية - إلى المستفيد نفسه.

وما يجدر الإشارة إليه أن برامج الأشغال العامة تستخدم بكثافة أوقات الأزمات وخلال مختلف مراحل النمو. فخلال الأزمة المالية الآسيوية منذ عام 1997 ، لجأ إلى مثل هذه البرامج كل من اندونيسيا وكوريا ، والمكسيك وقت أزمة البيزو عام (1995)، وبيزو خلال فترة الكساد (1998 - 2009) والأرجنتين خلال الأزمة المالية (2002).

من السمات المطلوبة في استراتيجيات الحماية الاجتماعية الاستدامة التي تحتاج بدورها إلى مساندة سياسة وهي قد تتعارض مع الاستهداف الذى قد لا تقبل معه المساندة الاجتماعية إلى مستحقيها. ولذلك فيفضل أن تنتهج مصر الاستهداف الذاتى عند النظر في تقديم برامج المساندة الاجتماعية وهو يتطلب المشاركة عند رسم هذا البرنامج . والميزة الكبرى لهذا المنهج أنه يقوم بحل مشكلة جمع المعلومات التي يتطلبها الاستهداف في أوقات الأزمات أو حتى في الأوقات العادية.

## 3-4 التحديات والسياسات البديلة

يغطي برنامج الحماية الاجتماعية في مصر عدداً كبيراً من السياسات والقضايا التي تستهدف تحسين إدارة المخاطر بما فيها الوقاية والحماية والترويج. فتقدم إلى جانب برامج الدعم الغذائي ودعم الطاقة وغيرها من مستلزمات الانتاج، والتحويلات النقدية للضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية التي يمولها اشتراكات العامل ولكنها مرتبطة بالعمل الرسمي في حين أن المشكلة الكبرى في مصر هي بطالة الشباب المتعلم ( خريجي الجامعات والمدارس الثانوية ) الذين لم يسبق لهم العمل أو الملتحقين بالقطاع غير الرسمي.

وهنا يمكن اقتراح برامج لتأمين الداخلين الجدد لسوق العمل على النحو المقترح من منظمة العمل الدولية والتي تتطلب وفقاً للتجارب الدولية اشتراك الشباب في هذه البرامج عند التحاقهم بالمدرسة . وتجميع هذه الاشتراكات في صندوق خاص يدفع لهؤلاء الشباب تأميناً عند البطالة خلال فترة محدودة إذا لم يلتحقوا بعمل فور تخرجهم.

ويمكن لمصر الاستفادة من التجربة الماليزية التي بدأت منذ عام 1998 برنامج الخريجين الجدد المتعطلين. فوفقاً لهذا البرنامج يتم تشغيل الخريجين الجدد فترة محدودة من الزمن يتم خلالها اكتساب بعض الخبرة وتكوين فكرة عمل قبل الانتشار في سوق العمل ، وذلك بأجر يقارب الحد الأدنى. وهناك برنامج آخر بدأ في عام 2008 لإعادة تدريب المتعطلين ومساعدتهم في أعمال جديدة: وخلال فترة إعادة التدريب يحصل المدربون على مصروف شهري لمساعدتهم على مواجهة نفقات المعيشة . وتشير التجارب الدولية إلى تبني هذه البرامج للتوظيف العام وإعادة التدريب في أوقات الأزمات وهي قصيرة الأجل وسريعة المفعول.

وهناك أيضاً برامج الاشغال العامة السابق الإشارة إليها وهي من برامج الاستهداف الذاتي ولها عدد من المزايا يمكن تلخيصها فيما يلي:

- 1 - أثرها على التضخم منخفض مقارنة بالإجراءات الرامية إلى زيادة الدخل فقط. فهي تستهدف المتعطلين وتزيد دخولهم وبالتالي الطلب إلى جانب زيادة العرض من خدمات البيئة الأساسية ومن السلع والخدمات الأخرى.
- 2 - تساعد على التنمية المحلية وعلى وضع اسس للاستثمار المحلي ولتنمو إلى جانب تقديم فرص عمل للأفراد المتعطلين والأقل مهارة وتعليم ، فضلاً عن أنها تعالج الاختناقات في البيئة الأساسية.
- 3 - تعمل على صيانة رأس المال البشري حيث تؤدي البطالة إلى تآكل المهارات البشرية وتناقص الاقبال على العمل وفقد الاعتياد عليه مما يساعد على اهلاك رأس المال البشري.
- 4 - لها مزايا سياسية وآثار سريعة على البطالة وخاصة في أوقات الازمات وتمثل آلية للحماية الاجتماعية ولا تعتبر أعانة أو صدقة.

5 -لها مزايا اجتماعية إذ أنها تسهم في حل مشاكل عدم كفاية موارد الاسرة لسد حاجاتها الاساسية من خلال الدخل المكتسب منها ومن خلال الخدمات التي تقدمها الاشغال العامة.

وإجمالاً فهذه البرامج مفيدة لاسيما في أوقات الأزمات مثل تلك التي تمر بها مصر حيث إلى جانب البطالة المتفاقمة هناك مشكلة العائدين من ليبيا.

وإلى جانب برامج الاشغال العامة يمكن إيجاد فرص عمل بتشجيع اقامة المشروعات الصغيرة المنتجة عن طريق تقديم خدمات تنمية الأعمال Business Development services، وتقديم الخدمات المالية والفنية، وتشجيع الأنشطة الريفية كتدعيم الارشاد الزراعى والميكنة الزراعية وتدعيم الارشاد في مجالى الانتاج الحيوانى والداجنى وإعادة تدوير المخلفات المنزلية...

وتمثل أموال الزكاة موردا اساسيا وضخما لعلاج الفقر إلى جانب موارد الخزانة العامة وتتجلى هنا أهمية القضاء على الفساد لاسترداد الثقة في الحكومة للقيام بدور المنسق في استخدام أموال الزكاة والتي يخشى دافعوها الا تصل إلى مصارفها إذا ما قامت الحكومة بتوزيعها، ولكن مع استقرار الأمور بعد الثورة وإصلاحها يمكن أن تقوم الحكومة (المركزية والمحلية) بالتعاون مع المجتمع المدنى بتوزيع هذه الأموال على مصارفها المختلفة بما في ذلك إيجاد فرص عمل منتجة لفقراء المواطنين.

هذه البرامج ( الاشغال العامة والمشروعات الصغيرة تعطى مردودها في الاجل القصيرة. واما في الاجل الأطول فيتعين تحسين قدرات الفقراء من خلال تقديم الخدمات الصحية وتنقية البيئة والوقاية من الأمراض من ناحية وتحسين قدراتهم من خلال الارتقاء بالتعليم وحسن التدريب من ناحية اخرى. ومن أمثلة البرامج الممكنة: التحويلات النقدية المشروطة للأسر بشرط ان يلتحق اطفالها بالتعليم الاساسى أو ان يحصل افراد الاسرة على الخدمة الصحية الأساسية وتوفير الوجبات الغذائية في المدارس، واقامة الحضانات لأطفال الاسر الفقيرة حيث يتلقون التعليم الأولى...

ولعل تجربة البرازيل في شأن عومية نظام الضمان الاجتماعى التي نص عليها الدستور الاتحادى لعام 1988 جديرة بالدراسة والاعتناء بها؛ إذ استطاعت البرازيل خلال عشرين سنة من تطبيق هذا الدستور أن تعمم مظلة هذا النظام على الكافة بحيث قامت بالتنسيق بين سياسات تعتمد على مساهمات الأفراد وأخرى لا تتطلب المساهمة، وسياسات عامة وأخرى تستهدف فئات بعينها حتى غطت الجميع بالرعاية الاجتماعية. ووفقا لهذا الدستور اعتمد التمويل على مصادر متعددة ، منها الضرائب هلى الاجور ومساهمات اجتماعية على صافى ارباح المنشآت والضرائب العامة.

ويشمل هذا النظام كل من الرعاية الصحية وهى عامة ولا تستلزم مساهمة، ونظام الرفاهية الاجتماعية الذى يدير برنامجا للتحويلات النقدية المشروطة يستهدف الاسر ذات الدخل المنخفض التى لديها أطفال وشباب . ذلك بالإضافة إلى معاش اجتماعى اساسى لكبار

السن والمعاقين إلى جانب عدد كبير من الخدمات الاجتماعية ، ونظام التأمين الاجتماعي المبني على اشتراكات المساهمين والذي يغطي حاليا نحو 66 % من السكان العاملين ويدفع مزايا في صورة معاشات ومخصصات عائلية ومعاش تقاعد ومزايا صحية ومزايا للأفلام. وهناك نظام التأمين الاجتماعي الريفي الذي يطبق على صغار الزراعيين ، وتحصل الاشتراكات من التجار المتعاملين معهم على اساس مبلغ ثابت يساوي الحد الأدنى للأجور إلا إذا فضل المشترك أن يعامل مثل العمل في الحضر. وفي مجال العمالة يدفع هذا النظام تأمينات ضد البطالة وتدير وزارة العمل والتشغيل نظاما لدعم وتقديم الخدمات للعاملين الباحثين عن عمل وكذلك للمحتاجين إلى إعادة التأهيل الفني. وقد نجح هذا النظام للحماية الاجتماعية إلى حد كبير إلى تخفيض حدة الازمة المالية والاقتصادية العالمية على البرازيل وتدعيم استقرار الدخل بها.

#### 4- الارتقاء بالعشوائيات

##### 1-4 تعريف العشوائيات

هناك تعريف موحد للمناطق العشوائية وهي أنها المناطق التي تم إنشاؤها بالجهود الذاتية سواء أكانت مباني من دور واحد أو أكثر أو عشش في غيبة من القانون ولم يتم تخطيطها عمرانيا . فهي مناطق أقيمت على أراضى غير مخصصة للبناء كما ورد في المخططات العامة للمدن ، وربما تكون حالة المباني جيدة ولكن يمكن أن تكون غير آمنة بيئيا أو اجتماعيا وتفتقر إلى الخدمات والمرافق الأساسية ( مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، 2008). وتتصف هذه المناطق بانخفاض مستوى الدخل للغالبية العظمى من سكانها الذين يمارسون عادة أعمالا هامشية. تنتشر هذه المناطق العشوائية في الحضر والريف، وينتشر بين سكانها الفقر والبطالة والعمالة غير الرسمية والانحراف والبلطجة والجريمة والإدمان وتدني أوضاع المرأة ، إلى جانب تدني الأوضاع البيئية والأمنية ( الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي 2005 - 2006 )

وتختلف اعداد المناطق العشوائية من مصدر إلى آخر بفعل المناطق التي تضم أو تحذف بسبب الإزالة أو التطوير . ويسجل الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء عام 2007 عدد تلك المناطق بحوالى 1221 ويبلغ عدد سكانها 12.2 مليون نسمة ، وبعد التطوير والإزالة أصبحت 870 منطقة فقط . بينما يسجل بعض الاقتصاديين عدد سكان المناطق العشوائية بحوالى 20 مليون نسمة ( إبراهيم العيسوى وآخرون، 2010).

وباستخدام كل من بيانات تعداد عام 2006 الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ونظام المعلومات الجغرافي بعد المعالجة ( GIS ) فيما يتعلق بسكان المناطق العشوائية ، قد يصبح ذلك نواة لعدد السكان وخصائصهم الاقتصادية والاجتماعية في تلك المناطق العشوائية .

وهناك أسباب عديدة لنشأة المناطق العشوائية منها:

- الأسباب التقليدية كالزيادة السكانية خاصة في المناطق الحضرية ولا يقابلها زيادة في الوحدات السكنية التي تقوم الدولة أو القطاع الخاص بتشبيدها.
- اختلال توزيع السكان في مصر . فالمحافظات الحضرية الأربع تستأثر بحوالي 17.1 % من إجمالي عدد السكان في حين تعاني المحافظات الحدودية من ندرة في السكان مما يشكل ضغطا على مرافق وخدمات المحافظات الحضرية وإهدارا لثروات مصر من الأراضي الزراعية.
- سوء توزيع الاستثمارات على محافظات مصر واختلال توزيع الأنشطة الاقتصادية جغرافيا.
- قلة فرص العمل في بعض المحافظات الفقيرة مثل محافظات الوجه القبلي، خاصة المناطق الريفية منها ، أدت إلى نزوح وهجرة بعض السكان من تلك المحافظات إلى المحافظات الحضرية مما يشكل ضغطا على الوحدات السكنية المحدودة والمرافق الأساسية بتلك المحافظات. وبالرغم من أن الفقر في الريف واسع الانتشار إلا أنه في الحضر وعلى أطراف المدن خاصة في المناطق العشوائية أشد قسوة وتدني .

#### 4-2 السياسات التي اتبعتها الدولة في الماضي لعلاج مشكلة المناطق العشوائية

تطورت نظرة الدولة لمشكلة المناطق العشوائية في الستينيات والسبعينات من القرن الماضي من الإزالة والطرده للسكان والتعسف معهم إلى تطوير المناطق العشوائية في التسعينات وتصنيفها من مناطق يمكن تطويرها وتقديم الخدمات المختلفة لسكانها ( التوعية - التعليم - محو الأمية - إيجاد فرص عمل ) إلى الإزالة التامة أو نصف إزالة لتلك المناطق وانتقال سكانها لمناطق أخرى جديدة.

وقد تدرجت الدولة في تطوير تلك المناطق والارتقاء بها ، لما تحتاجه تلك العملية إلى اعتمادات مالية كبيرة لا يمكن توفيرها عن طريق الأفراد أو منظمات المجتمع المدني أو القطاع الخاص أو الدولة وحدها ، بل يجب أن يتم التعاون فيما بينهم لتحقيق تنمية المناطق العشوائية وتطويرها بالمشاركة.

وقد تدرجت الدولة في إيجاد حلول للمناطق العشوائية من عام 1992 تمثلت في تخصيص اعتمادات مالية لإحدى عشر محافظة في البداية ( القاهرة - الإسكندرية - القليوبية - الجيزة - بنى سويف - المنيا - الفيوم - سوهاج - أسيوط - قنا - أسوان ) وقد بلغت 600 منطقة عشوائية في خطة ( 1992 / 1993 - 1996 / 1997 ) بتكلفة 1.6 مليار جنيه - خصصت أغلبها لمياه الشرب ، والصرف الصحى ، شبكات الكهرباء ... والطرق).

ثم توالى تطوير خمس محافظات في الخطة الخمسية الرابعة ( 1997 / 1998 - 2001/2002 ) وهى ( البحيرة - المنوفية - الغربية - كفر الشيخ - لشرقية ) خصصت أيضا للمرافق الأساسية .

والمرحلة الثالثة للتطوير كانت خلال الخطة الخامسة ( 2002/2003 - 2006/2007 ) خصصت أيضا لمشروعات الصرف الصحى بالدرجة الأولى، ومياه الشرب ووصف الطرق والكبارى وشبكات الكهرباء .

وحتى الخطة الخمسية السادسة ( 2007/2008 - 2011 / 2012 ) أنشئت أيضا العديد من البرامج وثيقة الصلة بتطوير المناطق العشوائية والخدمات، وتشتمل الخطة على برامج مثل البرنامج الخاص بالإسكان وتنمية المناطق العشوائية حيث استهدفت تطوير 1.3 مليون وحدة سكنية منها 500.000 مخصصة للشباب ومحدودى الدخل ( برنامج ابنى بيتك ) واشتملت الخطة على تطبيق إجراءات تشريعية من شأنها تطوير قوانين التأمين والرهن العقارى بالإضافة إلى تخفيض رسوم التسجيل العقارى وأنشطة أخرى من أجل زيادة فرص الإسكان ( وزارة التخطيط ) .

وهنا يبرز السؤال الهام: إلى أى مدى نجحت استثمارات الدولة أو القطاع الخاص سواء بصورة معلنة أو بتقديم خدمات للدولة من الباطن ( معاوولى الباطن ) أو حتى المجتمع المدنى فى دعم المناطق العشوائية وبناء المساكن لمحدودى الدخل ؟

وهنا نجد أن الدولة قدمت العديد من الاستثمارات اقتصرت أغلبها فى الفترات السابقة على المرافق الأساسية ولم تتناول قضية الاسكان فى تلك المناطق أو جذور المشكلة الأساسية وهى انعدام العدالة الاجتماعية جغرافيا بين محافظات مصر المختلفة ، ورأسيا بين شرائح المجتمع - فقد تعددت أدوار الدولة ودرجة تدخلاتها بين التدخل السافر والتراجع عن الكثير من الأدوار فى مقابل تنامى دور القطاع الخاص ، فقد تم منح المشروعات الاستثمارية العديد من الحوافز والمزايا مع صدور قانون 43 لسنة 1974 الخاص باستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة والمعدل بالقانون رقم 32 لسنة 1977 و تزايدت استثمارات القطاع الخاص فى قطاع الإسكان ووصلت إلى 90 % فى 2004 / 2005 بعد أن كانت 31 % فى منتصف السبعينات من القرن الماضى وشهد القطاع العام تراجعاً كبيراً فى مجال الإسكان حتى وصلت استثماراته إلى 10 % فى 2004 / 2005 بعد أن كانت 69 % فى قطاع الاسكان عام 1995 / 1996.



وبالرغم من ضآلة استثمارات القطاع العام في مجال الإسكان ، فإن استثماراته في مجال الإسكان الاقتصادي الموجه لمحدودي الدخل والإسكان المتوسط قد انخفضت أيضا في عام 2006 مقارنة بعام 1995 / 1996.

ويعكس ذلك تراجع وانحسار دور الدولة عن مساندة الطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل في توفير السكن ، وترك الساحة خالية للقطاع الخاص الذي يهدف بصورة أساسية إلى الربح ويتوجه أساسا لبناء منتجعات للصفوة. ويتجلى تناقض سياسات الحكومات السابقة على 25 يناير 2011 عن المعلن منذ الستينيات من القرن الماضي عن مساندة الفقراء ومحدودي الدخل والمسكوت عنه هو تدني الاستثمارات المخصصة أصلا للسكن بالموازنة العامة للدولة حيث بقيت مخصصات قطاع الإسكان والتشييد على حالها من التدني ولم تتجاوز حدود 0.9 % من الاستثمارات العامة طوال فترة 1997 / 1998 وحتى 2000 / 2001 ثم واصلت الانخفاض إلى 0.8 في 2001 / 2002 (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار وآخرون 2009).

ويعكس ذلك أن الفقراء في الحكومات السابقة لم يكن لهم الحق في السكن الآدمي ، وأن هناك إشارة بأن يتولى الفقراء بأنفسهم أمر السكن الخاص بهم ، باختراق القوانين والبناء المخالف على أراضي الدولة الزراعية والصحراوية وتوسع المناطق العشوائية. فكلما زاد التهميش من قبل الحكومة زادت العشوائيات.

وفي الوقت الذي تغلق الأبواب أمام غالبية الشعب المصري في الريف والحضر في الحصول على أراضي لإنشاء مسكن ، نجد أن التجمعات السكنية Compounds تحصل على ملايين الأمتار المربعة كمنتجعات ومساكن خاصة .

ولا يجب التذكير بأن المسكن هو أحد أهم الحقوق التي تناولها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ، إنتهاء بإعلان الأمم المتحدة سنة 1969 .

وهنا نجد أن الصورة أصبحت عبثية حيث تنتشر المساكن للصفوة الخالية في ربوع الأراضي الصحراوية وعلى الشواطئ حيث يوجد نحو 30 % من المخزون الإسكاني في مصر حاليا أو يشغل لفترات متقطعة، وهناك أيضا تكديس السكان بلا مسكن آدمي يحافظ على كرامة المواطن في ابسط حق من حقوق الإنسان وهو السكن .

وأصبح النمو الاقتصادي والذي وصل إلى 7 % لا يصل إلى الفقراء بل تتلقفه أيدي الطبقة العليا للمجتمع تمثل 4 % من إجمالي الأسر المصرية ، ويجرم منها باقى الأسر ، وانقسم المجتمع إلى قسمين أغنياء يزدادون غنى وفقراء يزدادون عددا وفقرا وسقطت الطبقة المتوسطة إلى دائرة الفقر ، وازدادت واتسعت مشاكل المناطق العشوائية .

### 4-3 التجارب الدولية فى مجال تطوير العشوائيات وكيفية الاستفادة منها فى مصر

هناك العديد من التجارب الدولية الناجحة للحد من مشكلة المناطق العشوائية مثل السودان، وأسبانيا (مدينة برشلونة)، والهند (مدينة كلكتا، وبومباى). لم تقتصر الجهود على التطوير والارتقاء بالمناطق العشوائية من قبل الحكومات المختلفة، ولكن كان الجهد الأكبر على التنمية بالمشاركة ومساهمات المجتمع المحلى وعلى إيمان شركاء التنمية بأهمية هذه المشاركة للنهوض بالمناطق العشوائية. ولا يجب إغفال الدعم المالى والتمويل اللازم.

وبعيدا عن التدخل فى سياسات الدولة فإن المنظمات غير الحكومية الأجنبية والتابعة للأمم المتحدة قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائى أو صندوق الامم المتحدة للسكان بالتعاون مع الحكومات، قد لعبت أدوارا هامة للتعامل مع المناطق العشوائية بوضع الخطط القابلة للتنفيذ والمدعمة بالتمويل اللازم والتنمية المستمرة لبناء كوادر وقيادات محلية قادرة على استكمال المسيرة.

### 4-4 المنهج المقترح للارتقاء بالعشوائيات

يجب التركيز على السياسات الحكومية والتخطيط العمرانى من أجل الارتقاء بالعشوائيات والتحكم فى انتشارها وتوسعها. فإلى جانب التوجه نحو اللامركزية فى تخصيص موازنات للمحافظات سواء لمشروعات البنية الاساسية والاشغال العامة والخدمات الاجتماعية، المطلوب وضع أسلوب للمشاركة بين المستويات الإدارية المختلفة للأحياء والمجتمع المحلى والقطاع الخاص وذلك لإختلاف الأوضاع من منطقة عشوائية لأخرى والتكلفة اللازمة لتطويرها ولذلك فإننا نركز على منهجية الارتقاء بالعشوائيات دون اقتراح برامج محددة.

فيتطلب الارتقاء بالعشوائيات إجراء تحسينات مادية واجتماعية واقتصادية وبيئية وغيرها من خلال تعاون وثيق بين المواطنين والتجمعات الأهلية والسلطة المحلية لتحسين الخدمات الاساسية ومنح الحوافز للمجتمع لإدارة وصيانة تلك الخدمات والحد من المخاطر البيئية وتنظيم ملكية العقارات. والملاحظ أن جهود الدولة فى هذا المجال لم تلبي احتياجات الفقراء فى المناطق العشوائية الحضرية ولعل أهم الأسباب هى :

- 1 - عدم اتاحة المشاركة المجتمعية وبالتالي نقص الشعور بتملك المبادرة.
- 2 - التصور بأن الفقراء ليس لديهم القدرة على دفع قيمة الخدمة وهو كثيرا ما يكون غير صحيح.
- 3 - عدم قدرة الإدارات الحكومية المركزية على التواصل مع المواطنين على المستوى المحلى.
- 4 - تعدد جهات تقديم الخدمة مع عدم التنسيق بينها.

5 -عدم الاستعداد لتكملة الجهود الذاتية للمجتمع وعدم الاستعداد للبناء عليها وعدم الاعتراف بوجود قدرات لدى المجتمع المحلى فى هذا المجال .

6 -ارتفاع مستوى الخدمة والمعايير الفنية المستخدمة بدلا من اللجوء لتحسينات بسيطة مبنية على معايير مناسبة للمجتمع المحلى .

7 -نقص الموارد الخاصة بالتشغيل والصيانة مع عدم وضوح المسؤوليات مما يقلل من الحافز لدى المجتمعات والمجالس المحلية على صيانة المرافق.

لهذه الأسباب يجب استحداث طريقة للعمل وعدم القيام بمشروعات قومية يتم تخطيطها مركزيا. فيقتراح أن تعطى الأولوية للمناطق التى تعاني من نقص شديد فى الخدمات الاساسية كمياه الشرب والصرف الصحى والصحة والتعليم ، مع توافر المساءلة السياسية والشفافية (الحكم الصالح good governance). ويجب أن يكون للمكان حدود واضحة لضمان حسن التخطيط وكفاءة استخدام الموارد . ويجب أن تبدأ المحافظات فى ذات الوقت وتعمل على ضمان الحصول على آراء مختلف الجهات : الأهالى ، والسلطات المحلية ، والسلطات القومية.

ويختلف التخطيط العمرانى فى مناطق عشوائية قائمة عنه فى المناطق الجديدة . حيث يتطلب الأمر فى الحالة الأولى هدم بعض المنازل واعادة توطين بعض الأسر ، مما يتطلب مشاركة السكان لكسب ثقتهم ومساندتهم مع تحسين مستوى معيشتهم.

يجب الاتفاق الجماعى على الخطط الخاصة بالطرق والمياه والصرف والأسواق والمدارس ، كما يتعين الاتفاق على خطط العمل المحلية بين كل من اعضاء المجتمع المحلى والسلطات الرسمية إذ يجب أن يكونوا ممثلين فى كافة مراحل التخطيط والتنفيذ.

وتشتمل استراتيجية الارتقاء بالعشوائيات بالمشاركة على العناصر التالية:

**أولاً:** تحديد الاحتياجات بمشاركة المجتمع لتحديد الأولويات والتعرف على مجالات تعارض المصالح وعلى الفئات الاسوأ حالا ، والجماعات الأكثر نشاطا ، القيادات المحلية.

**ثانيا:** التخطيط بالمشاركة فى المجتمعات المحلية يشمل تضافر جهود كل من الهيئات الحكومية المحلية والهيئات الحكومية المركزية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنى وأعضاء المجتمع المحلى والقيادات المحلية إذ أن لها دور إيجابى فى عملية التخطيط والتنفيذ.

**ثالثا:** اعداد الميزانية السنوية بمشاركة كل من : الإدارات الحكومية المختصة بتحسين مختلف الخدمات والقطاع المدنى والجمعيات الأهلية وجمعيات تنمية المجتمع ومثلى القطاع الخاص . وهذا يجعل عملية التخطيط والتمويل تتسم بالشفافية ويعضد الثقة بين الهيئات الحكومية والمواطنين.

**رابعاً:** تحسين المنازل بإعطاء أولوية للمياه والصرف الصحي مع منح قروض اختيارية لتحسين المنزل ودهانه . ويمكن تعبئة مشاركة كل من رجال الأعمال والمقاولين المحليين للمساهمة بالخامات والمعونة الفنية وتولى الأسرة مسؤولية تحسين السكن ودهانه . كما يمكن القيام بحملات نظافة وتشجير للمنطقة.

**خامساً :** تشكيل مجلس منتفعين على مستوى الحى وعلى مستوى الشياخة لتنظيم اشتراك مختلف الأطراف فى عملية الارتقاء بالمناطق العشوائية داخل المدن.

**الخلاصة** أنه لا يجب إغفال الظروف السياسية والاقتصادية والأمنية والمجتمعية التى تمر بها البلاد حالياً. وحتى تستقر الظروف فى مصر وتصبح قضية الارتقاء والتطوير بالمناطق العشوائية من اولويات الدولة، يستلزم الأمر وضع قواعد بيانات دقيقة عن أحوال المناطق العشوائية وخصائص سكانها ومدى الاختلاف فى كل منطقة حتى يتسنى وضع مخطط شامل يتشارك فيه الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى ، وتحمل المسؤولية الاجتماعية الكاملة تجاه مناطق متدهورة وعشوائية فى المجتمع المصرى وإيجاد الآليات لتمويل وتطوير تلك المناطق ، حيث أن أنظمة التمويل العامة والخاصة التقليدية فى مصر لا تقدم حلولاً ائتمانية لاحتياجات الإسكان لشريحة الفقراء وشديدى الفقر . وهناك مؤسسات التمويل متناهى الصغر ، وهى نموذج لنجاح التشارك فى تقديم خدمات التمويل للفقراء ممثلة فى منظمات المجتمع المدنى واتحادات الائتمان التعاونية والجمعيات التعاونية والبنوك التجارية الخاصة والمؤسسات المالية غير المصرفية وبعض بنوك القطاع العام وتقوم تلك المؤسسات بتقديم القروض الصغيرة للأسر الفقيرة لتحسين منازلهم وارتقاء بها وإنشاء وحدات سكنية جديدة .

## 5- ملاحظات ختامية

يتبين من نتائج هذا التحليل أن نسبة الفقراء قد تزايدت نتيجة انخفاض معدلات النمو فى الناتج المحلى الاجمالى كما أن وقع الفقراء اتجه إلى الارتفاع بسبب ضغوط الركود التى تعرض لها الاقتصاد المصرى بفعل عوامل خارجية وداخلية فيها بصفة رئيسية تراخى الاصلاحات الهيكلية وتأخر الاستجابة للصدمات الخارجية كما أم الاصلاحات التى تم تنفيذها فى السنوات الأخيرة قبل الثورة لم تكن كافية لتراجع وقع الفقر، ولكن ظل الفقر ضحلاً خلال الفترة بأكملها.

مما يشير إلى أن أى تراجع فى النمو قد صاحبه زيادة فى وقع الفقر بالنسبة للأفراد القريبين من خط الفقر. كما تدهور توزيع الدخل خاصة فى الحضر أكثر منه فى الريف ، على الرغم من تركز الفقر فى القطاع الريفى ( الزراعة ) . فما يشير إلى ضرورة دعم النمو فى قطاع الزراعة إلى جانب التأكد من احتواء الفقراء فى كل من المدن والريف للتأكد على افادتهم من النمو. وتؤكد سياسة الحكومة للتنمية قبل اندلاع الثورة على ضرورة تشجيع الاستثمار وبالتالى النمو كأحد شروط خفض معدلات الفقر. إلا أن الدراسة تلقى الضوء على عدم

كفاية النمو وحده للوصول إلى هذه الغاية، ويجب أن يحدث أيضا تحسن في توزيع الدخل لانخفاض معدلات الفقر وضمان وصول نتاج النمو إلى الاسر وخاصة الفقيرة منها . وهناك جهات أخرى غير الاسر لها انصبه في الناتج المحلى الاجمالى مثل قطاع الأعمال والحكومة. ويتحدد نصيب كل منها - ضمن عوامل أخرى - بالسياسات الاقتصادية الكلية بما في ذلك سياسة الأجور، والضرائب والتحويلات، وسياسة احتجاز ارباح الأعمال، واولويات الانفاق العام.

ويتضح من الدراسات التطبيقية أن الدول التي نجحت في تحقيق واستدامة النمو الاقتصادى نجحت كذلك في خفض معدلات الفقر. إلا أنه في حالة ارتباط النمو بتحسين توزيع الدخل يكون خفض معدلات الفقر أسرع، خاصة إذا كانت السياسات التي تهدف إلى تحقيق عدالة التوزيع لا تؤثر سلبا على النمو. كذلك يجب أن يستفيد النمو من السياسات التي تعزز عدالة التوزيع وتضمن احتواء الفقراء، على أن تهدف هذه السياسات ايضا إلى بناء أصول الفقراء ودعم الطلب على هذه الأصول ، وتحسين تقديم واستهداف الخدمات الاجتماعية، ونشر التعليم، ودعم التنمية الزراعية، وزيادة الاسعار النسبية للسلع الزراعية وأجور العمالة غير الماهرة في المناطق الريفية والحضرية على السواء، وخفض المخاطر التي يتعرض لها الفقراء، وخلق مناخ يؤدي إلى تحقيق النمو والارتقاء بالعشوائيات. غير أنه يجب أن تصاحب هذه السياسات إجراءات على مستوى الاقتصاد الجزئى تهدف إلى زيادة فرص نفاذ الفقراء إلى الاسواق وتحسين أداء هذه الاسواق، كما تتطلب وجود سياسات كلية تهدف إلى ضمان الاستقرار وتحسين توزيع المكاسب من خلال الضرائب التصاعدية وتخفيض أوجه الانفاق بصورة أفضل بالإضافة إلى تطوير المؤسسات وتمكين الفقراء الى جانب توفير حوكمة جيدة.

## المراجع

## باللغة العربية

إبراهيم العيسوى وآخرون - آفاق النمو الاقتصادى بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية - معهد التخطيط القومى - 2010

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء - الكتاب الاحصائى السنوى - 2007 [www.msrintsnt.capmas.gov.eg](http://www.msrintsnt.capmas.gov.eg)

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار مجلس الوزراء - مصر - الإدارة العامة لجودة البيانات - العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر

العربية - دراسة تحليلية للوضع القائم والأساليب المختلفة للتعامل - الجزء الثانى مايو 2008 [www.idsc.gov.eg](http://www.idsc.gov.eg)

الهيئة العامة للتخطيط العمرانى وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى ، تحسين الأوضاع المعيشية للمناطق العشوائية من خلال التخطيط بالمشاركة

-الاطار العام لاستراتيجية تطوير العشوائيات والحد منها- تقرير المرحلة الثانية من 2005-2006

وزارة التخطيط - الخطة الخمسية [www.moh.gov.eg](http://www.moh.gov.eg)

وزارة الاسكان والمرافق والمجمعات العمرانية - 2006

## باللغة الانجليزية

The Egyptian Cabinet Information Decision Support Center and others. Food Crisis and Population Status in Egypt. September 2009

Foster, J., J. Greer and E. Thorbecke 1984. A class of decomposable poverty measures. Econometrica 52, pp. 261-65.

International Labor Office (ILO), 2009.

The World Bank, 2010