تحليل أسباب الفقر والإستراتيجيَّة المرحلية لمكافحته في السُودان

أ. م. د. محمد شريف بشير الشريف/ قسم الاقتصاد/ جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية/ المملكة العربية السعودية

تاريخ التقديم:2018/3/28
تاريخ القبول:2018/5/29

المستخلص:

تُمثِّلُ مشكلة الفقر إحدى أهم التَّحديات التنموية الَّتي تُواجِهُ الدُّول النَّامية ومن بينها السُّودان منذ عقودٍ عديدة، وعلى الرغم من بذل جهود كثيرة لتقليل الفقر في السُّودان إلَّا أنَّ معدَّلاته وتداعياته في تزايدٍ مستمر، وما تزال السِّياسات والبرامج التي تبنَّتها الحكومة ضمن الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحدِّ من الفقر بعيدة المنال في بلوغ أهدافها الرَّئيسة، ويهدف هذا البحث إلى تحليل أوضاع الفقر في السُّودان من خلال تحديد مسبِّباته والعوامل التي أسهمت في تفاقمه في العقدين الماضيين، كما يهدف إلى تحليل الإستراتيجيَّة المرحلية التي تبنَّتها الحكومة لمحاربة الفقر، بما يشمل أهدافها ومجالاتها ومحاورها الرَّئيسة، ويُحدِّدُ جوانب الضَّعف والقصور فيها، ويبرز أهمُّ التَّحديات الَّتي تواجه جهود التقليل من الفقر في السُّودان، وتستند منهجيَّة هذا البحث إلى التَّحليل الوصفي لسِّياسات الإستراتيجيَّة الموجَّهة للتخفيف من الفقر في السُّودان، ومن النتائج التي توصل إليها البحث أنّ الإستراتيجيَّة المرحلية للحد من الفقر في السُّودان على أهميتها لم تستطع التغلب على المشكلة وتقليل تداعياتها، وذلك لقصور في بعض جوانبها الفنية والتنفيذية؛ والتأثيرات السلبية للظروف الداخلية والخارجية التي أضعفت من أداء الاقتصاد السُّوداني، وفي ختام البحث قُدِّمت جملة من التَّوصيات والمقترحات الَّتي من شأنها تحسين عناصر الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر وتعزيز فرص نجاحها.

المصطلحات الرَّئيسة للبحث: تقليل الفقر، إستراتيجيَّة مكافحة الفقر، السِّياسات العامة، النمو الاقتصادي، توزيع الدخول.

مجلة العلوم
الاقتصادية والإدارية
العدد 105 المجلد 24
الصفحات 455-486

المُقدِّمة:

تُعدُّ ظاهرة الفقر من أخطر التَّحديات الَّتي تُواجهُ كثيرًا من الدول النامية، وتمثَّل مع جملة عوامل أخرى سبباً من أسباب عدم استقرارها، ما يفرضُ على الجهات المعنيَّة في تلك الدول ومن بينها السُّودان؛ أن تسعى بصورة جادَّة للتَّخفيف من حِدَّة الفقر، ووضع الحلول النَّاجعة لمكافحته والتقليل من آثاره، وذلك من خلال إستراتيجيَّةٍ وطنيَّةٍ للحدِّ منه، ولا تزال هنالك تحديَّاتٌ كبيرةٌ ماثلة أمام السِّياسات العامة الَّتي تبنَّاها السُّودان لمكافحة الفقر وتقليل مُعدَّلاته، خصوصاً وأنَّ السُّودان تعرَّض دون غيره من البلدان النَّامية لظروفٍ داخليَّةٍ وخارجيَّةٍ بالغةِ التَّعقيد أثَّرت سلبًا على إحراز أي تقدُّمٍ يُذكرُ على صعيد محاربة الفقر؛ بل أسهمت تلك الظُّروف الداخلية والخارجية مجتمعة؛ وبشكل مباشر في عدم فعاليَّةٍ كثيرٍ من السِّياسات العامة التي وُضِعت ضمن الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر[1].

وعلى الصعيد الداخلي فإنَّ: الحروب الدَّاخليَّة، وانفصال جنوب السُّودان في يوليو 2011م، وفقدان عائدات النفط أدَّت إلى تأثيرات سلبية علي النمو والاستقرار الاقتصادي[2]، ولم تسفر محاولات الحكومة التي هدفت إلى امتصاص الصدمات الاقتصادية نتيجة تلك التأثيرات من خلال تدابير تكيُّفٍ صارمة؛ عن أي نتائج ملموسة[3].

أمَّا على الصَّعيد الخارجي فقد عانى السُّودان وما يزالُ منذ سنواتٍ طويلةٍ من الحظر الاقتصادي المفروض من جانب الولايات المتحدة الأمريكية[4]، وكذلك العلاقات الهشَّة مع المجتمع الدولي والمؤسَّسات الماليَّة الدَّوليَّة، وتراكم المديونية الخارجية التي تصل إلى أكثر من 50 مليار دولار أمريكي (ما يعادل 61% من الناتج المحلي الإجمالي)[5]، وهذا ما أعاق جهود الحدِّ من الفقر، وأضعف مكاسب ما تحقَّق من نموٍّ اقتصادي خلال العقد الماضي، وبما أنَّ الفقر بشكلٍ عامٍّ يُنظرُ إليهِ بوصفه ظاهرةً مُتعدِّدة الأبعاد تشمل: فقر الدخل، والفقر الإنساني، وكون مسبِّباته الرَّئيسة تتضمَّنُ انعدام الإمكانات والتهميش الإجتماعي[6]، فإنَّ إستراتيجيَّة مكافحته في أيِّ بلدٍ نامٍ كالسُّودان يجب أن تعتمد بالضرورة على أساليب وأدوات متنوِّعة وأكثر شمولاً، بحيث تكون تلك الإستراتيجيَّة ذات تركيزٍ أكبر على الاستثمار في رأس المال البشري، وبناء قدرات الفقراء إلى جانب التَّدابير اللَّازمة لمنع الفئات الضَّعيفة من الوقوع في دائرة الفقر.

أولاً: أهميَّة البحث

تستند الأهميَّة النَّظريَّة لهذا البحث إلى ضرورة تحديد المفاهيم الأساسيَّة للفقر، والتعريف بأهم مؤشِّراته الَّتي ترتبط بطبيعة السِّياسات العامة اللازمة لمحاربته والتقليل من تداعياته، أمَّا الأهميَّة العمليَّة فترجع إلى الحاجة المُلِحَّة إلى تقييم السِّياساتِ العامَّة الَّتي تضمَّنتها الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر في السُّودان، وكشف جوانب الضَّعف فيها، وتحديد التَّحديات الَّتي تواجهها، ومن ثمَّ تقديم أنموذج للسِّياسات العامَّة التي يجب أن تتضمَّنها الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر، وهذا ما يُعزِّزُ من الجهود المبذولة للتَّعامُل مع هذه الظَّاهرة الخطيرة التي استفحلت واتَّسعت في مداها وتداعياتها، وباتت مُهدِّدًا لاستقرار المجتمع السُّوداني.

---

[1] تشيرالإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر في هذا البحث إلى الوثيقة الإستراتيجيَّة التي تبنتها حكومة السُّودان من أجل مكافحة الفقر، حيث وضعت نسختها الأولى في عام 2002م، ثم نفذت للفترة 2004-2009م، وتم اعتماد صورتها النهائية من البرلمان في 2012م، وعادة ما تكون لإستراتيجيات مكافحة الفقر في البلدان النامية مسميات مختلفة، وتصاغ حسب إرشادات البنك الدولي في وثيقة واحدة يُطلق عليها ورقه إستراتيجيَّة لمكافحة الفقر (Poverty Reduction Strategy Paper-PRSP)؛ أو في وثائق متعددة تشمل إستراتيجيات حسب القطاعات الاقتصادية المستهدفة.

[2] International Monetry Fund (2013). Sudan: Interm Poverty Reduction Strategy Paper. IMF Country Report, No. 13/318. IMF, Washington, D. C, P. 4.

[3] بنك السُّودان المركزي (2013). التقرير السنوي رقم (53). الخرطوم، السُّودان.

[4] فرضت الولايات المتحدة الأمريكية حظراً اقتصادياً على السُّودان في عام 1997م ثم وسعت نطاقه في عام 2006م، وتم رفعه جزئياً في أكتوبر 2017م.

[5] البنك الدولي (2018). الموقع الرسمي على الرابط: http://www.worldbank.org/en/country/sudan/overview (تمت زيارته بتاريخ 26 مايو 2018م).

[6] الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2017). التقرير العربي حول الفقر المتعدد الأبعاد. الأمم المتحدة، الإسكوا، بيروت، لبنان. ص 3-4.

ثانياً: مشكلة البحث وتساؤلاته

ما زال السُّودان يعاني من مشكلة الفقر وتداعياتها الاجتماعية والاقتصادية في ظل ظروفٍ محليَّة ودولية متغيِّرة، وهذا ما يستوجب تقييم الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر الَّتي تبنَّتها الحكومة، وإعادة النظر في بعض محاورها الإستراتيجيَّة نظرًا لعدم تحقيق تقدُّم ملحوظٍ في الحدِّ من الفقر، وفي نفس الوقت الحاجة إلى إنجاز وثيقة الخُطَّةِ الإستراتيجيَّة الوطنيَّة بوصفها وثيقة تعكسُ منهجية وأسلوب مكافحة الفقر في إطار رؤيةٍ كُلِّيَّةٍ وشاملة، بما يشمل كلَّ السِّياسات والبرامج والوسائل الكفيلة بمحاربة الفقر في السُّودان، ومن ثم يمكن طرح الأسئلة البحثية الآتية:

1. ما أهمُّ المفاهيم السَّائدة لتوصيف حالة الفقر؟
2. كيف يُقاسُ الفقر وما المنهجيَّة والأساليب المتَّبعة لمعالجته؟
3. ما العناصر الرَّئيسة للإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر في السُّودان؟
4. ما أوجه الضَّعف والتَّحديات في وثيقة الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر في السُّودان؟
5. ما أبرز جوانب التَّطوير اللَّازمة لوثيقة الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر في السُّودان؟

ثالثاً: فرضيَّةُ البحث

تُعدُّ الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر في السُّودان - سواء كانت مرحليَّة متوسطة الأجل أو كليَّة طويل الأجل- بما يشمل محاورها الرَّئيسة وسِّياساتها وبرامجها؛ وثيقة ضروريَّة ووسيلة مهمَّة في الحد من الفقر، وتعكس الأساليب الفعَّالة الَّتي تُعالجُ بها مشكلة الفقر في السُّودان، بحيث يصبح الوصول إلى الأهداف التنموية قريب المنال.

رابعاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. تقديم إطار نظريٍّ لمفاهيم الفقر وقياساته.
2. التعريف بأوضاع الفقر ومُسبِّباته في السُّودان.
3. تحليل الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمحاربة الفقر في السُّودان.
4. تحديد جوانب الضعف في إستراتيجيَّة مكافحة الفقر في السُّودان والتحديات التي تواجهها.
5. تقديم مقترحاتٍ لوضع الإستراتيجيَّة الوطنيَّة الكلِّيَّة لمكافحة الفقر في السُّودان.

خامساً: منهجيَّة البحث

من أجل الإجابة عن تساؤلات البحث وتحقيق أهدافه؛ فقد تمَّ اعتماد منهج التَّحليل الوصفي لتشخيص مشكلة الفقر في السُّودانٍ والإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد منه، كما استند البحث في تحليل أوضاع الفقراء إلى نتائج آخر إحصاءٍ رسميٍّ صادرٍ عن الجهاز المركزي للإحصاء بالسُّودان، حيث أشارت بيانات المسح القاعدي للأسرة لعام 2009م إلى تصنيف شرائح الفقراء حسب الأقاليم والمهن والقطاعات الاقتصاديَّة، وهُناك مسحٌ قاعديٌّ لميزانيَّة الأسرة أُعلِنَ في ديسمبر من العام 2017م، وغطَّى الفترة 2014-2015م؛ ولم يُعتمد عليه في هذه الدراسة لتعذُّر الوصول إليه من مصدره.

سادساً: حدود البحث

يتَّخذُ هذا البحثُ من الاقتصاد السُّوداني في الفترة: (2009-2017م) إطاراً لحدوده المكانيَّة والزمانيَّة ، ومن المحاور الرَّئيسة والسِّياسات العامة للإستراتيجيَّة المرحليَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر مُحدِّدًا موضوعيًّا، ويُقصدُ بالإستراتيجيَّة المرحليَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر في هذا البحث إستراتيجيَّة مكافحة الفقر الَّتي تبنَّتها حكومة السُّودان منذ 2012م، وتمَّت صِياغتُها بمساعدة كلٍّ من: البنك الدولي (World Bank) ، والبنك الإفريقي للتنمية (African Development Bank)، في وثيقةٍ واحدةٍ سُمِّيت بورقة الإستراتيجيَّة المرحليَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر في السُّودان (The Sudan Interim Poverty Reduction Strategy Paper-IPRSP)

سابعاً: هيكلية البحث

تمَّ تقسيم هذا البحث إلى أربعة مباحث: يتناول المبحث الأول مفاهيم الفقر وتعريفاته ومؤشِّرات قياسه، ويشرح المبحث الثاني أسباب الفقر ومظاهره في السُّودان، ويتناول المبحث الثالث إستراتيجيَّة محاربة الفقر، ويُقدِّم تحليلاً وتقييماً لوثيقة الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر، ويُقدِّمُ المبحث الرَّابعُ مقترحاتٍ لتطوير الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمحاربة الفقر، واختتم البحث بالاستنتاجات التي توصَّل إليها والتَّوصيات المُهمَّة.

ثامناً: الدِّراساتُ السَّابقةُ

تناولت دراسة عوض الله (2008) مفهوم الفقر وقياسه في السُّودان من منظورٍ نقدي، وتوصَّلت إلى أنَّ التَّعريف الَّذي تبنَّته الحكومة السُّودانيَّةُ في خُطَّة مكافحة الفقر أغفل الجوانب الثقافية وجذور الفقر في السُّودان، وهذا ما أدَّى إلى اعتبار الفقر حرمانًا من الدَّخل وليس حرمانًا من القدرات، وقدَّمت الباحثة تعريفًا بديلاً ليشمل الفقرُ جوانب عدم القُدرات[7].

أمَّا دراسة حسين (2010) فكانت تقييمًا لسِّياسات تخفيض الفقر في السُّودان بالتَّركيز على مؤسَّسات الضَّمان الاجتماعي بولاية نهر النيل للفترة 1970-2008م، وقياس مدى تأثير البرامج الاجتماعية المنفَّذة من جانب المؤسَّسات الاجتماعيَّة، وتوصَّلت الدِّراسة الميدانية إلى أنَّ دور مؤسَّسات الضمان كان ضعيفًا في تخفيض حدَّة الفقر، وذلك لِقلَّةِ التَّمويل للمشروعات الإنتاجيَّة، بينما أسهمت المُساعداتُ المُقدَّمةُ في مجال التَّأمين الصِّحي لتخفيف تأثير الفقر[8].

وتناولت دراسة أحمد (2011) إستراتيجيَّات تخفيف حِدَّة الفقر من خلال التَّجارب النَّاجحة لمجموعةٍ مختارةٍ من الدُّول، كما قدَّمت إطارًا نظريًّا حول مفاهيم الفقر وقياساته، وأهمِّيَّة التَّخطيط الإستراتيجي في وضع خُطَّةٍ شاملةٍ للتَّخفيف من الفقر، وركَّزت الدِّراسة على عرض التجربة السُّودانيَّة للتَّخفيف من حِدَّةِ الفقر؛ من خلال تقييم جهود ديوان الزكاة، وتحليل عناصر إستراتيجيَّته للتَّخفيف من حدَّة الفقر في السُّودان، وتقييم مشروعات تقليل الفقر الَّتي نفَّذها في الفترة 2002-2006م، وخلصت الدِّراسة إلى تأكيد فعاليَّة الدَّور الَّذي قام به ديوان الزكاة في التقليل من الفقر في السُّودان، والحاجة إلى استمرار جهوده وفق رؤيةٍ إستراتيجيَّةٍ متدرِّجةٍ للخروج من دائرة الفقر[9].

أمَّا الحسن (2011) فتناول إستراتيجيَّة مكافحة الفقر وآثارها على التنمية المُستدامة في السُّودان، وذلك بالتَّطبيق على مشروعات التَّمويل الأصغر في ولاية الخرطوم في الفترة 2007-2011م، وشملت الدِّراسة الميدانية التمويل الأصغر في ولايات الخرطوم، وأكَّد أنَّ مشروعات التمويل الأصغر أسهمت في تشغيل الخرِّيجين إلى جانب الفئات الأخرى، وخلص إلى وجود أثرٍ إيجابيٍّ لمشروعات التَّمويل الأصغر للتَّقليل من نسبة الفقراء، وبيَّن ضرورة أن يتمَّ إدخال الإستراتيجية الموجَّهة نحو الصِّناعات الصَّغيرة في برنامج دعم الفقراء [10].

---

[7] عوض الله، ندى خليل الصادق (2008). مفهوم الفقر وقياسه في السُّودان. رسالة الماجستير غير منشورة. معهد الدراسات الإنمائية، جامعة الخرطوم، الخرطوم، السُّودان.

[8] حسين، هبة عوض الله حسن (2008). تقويم سياسات تخفيض الفقر في السُّودان: دراسة تحليلية لمؤسسات الضمان الاجتماعي بولاية نهر النيل (1970-2008). رسالة دكتوراه غير منشورة كلية الدراسات العليا، جامعة السُّودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، السُّودان.

[9] أحمد، نوال قاسم (2011). رؤية إستراتيجيَّة للتخفيف من حدة الفقر في السُّودان. رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجية، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.

[10] الحسن، أحمد جعفر (2011). إستراتيجية مكافحة الفقر وآثارها على التنمية المستدامة في السُّودان: بالتطبيق على مشروعات التمويل الأصغر في ولاية الخرطوم (2007-2011م). رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجيَّة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.

وناقش صالح (2016) في دراسته السِّياسات والتدابير التي بذلت في السُّودان لمكافحة الفقر، وخصوصًا مؤسَّسات الضَّمان الاجتماعي التقليدية والحديثة، بما فيها المؤسَّسات الرَّسميَّة كالصُّندوق القومي للمعاشات وديوان الزكاة ومصرف الادِّخار والتنمية الاجتماعية وصندوق رعاية الطلاب وغيرها، وكشفت الدِّراسة عن وجود عددٍ كبيرٍ من مُؤسَّسات الضَّمان الاجتماعي دون وجود تنسيق بين جهودها في محاربة الفقر في السُّودان، وعدم تغطيتها للعديد من الفئات الفقيرة في المجتمع، وكذلك قلَّة حجم التمويل المقدَّم للفقراء في مجال المشروعات المنتجة الصغيرة [11].

وقدَّم ضرار (2016) في دراسته شرحاً لأهمية إستراتيجيَّات مكافحة الفقر، والرَّبط بين التَّخطيط الإستراتيجي والحدِّ التَّدريجي من الفقر في السُّودان؛ وأهمِّيَّة ذلك في التقليل من الفقر، وقدَّم الباحثُ بياناً لمرتكزات الإستراتيجيَّة القوميَّة وتوضيحاً لمحاور خُطَّتها الرئيسة فيما يتعلق بالتقليل من الفقر[12].

ومن خلال عرض الدِّراسات السابقة فإنَّ الفجوة البحثيَّة تتعلَّقُ بتحليل الإستراتيجيَّة المرحليَّة لِلحدِّ من الفقر في السودان، حيث لم ينل هذا الجانب اهتمامًا من الباحثين، وهو ما ستهتم به الدِّراسة الحاليَّة، إلى جانب بيان جوانب الضعف والقصور فيها، ومن ثم تقديم مقترحات لتطوير إستراتيجيَّة كليَّة لمكافحة الفقر في السُّودان.

المبحث الأول/ مفاهيم الفقر وتعريفاته ومؤشِّراتُ قياسه

أولاً: مفهوم فقر الدخل

يُمكنُ التَّمييز بين مفهومين للفقر شاع تداولُهما في أدبيَّات التَّنمية وتقارير المؤسَّسات الدَّوليَّة والهيئات الحكوميَّة المعنيَّة بقضايا التنمية؛ وهما: الفقر المطلق، والفقر النِّسبي، ويرتبط الفقر المطلق (Absolute Poverty) بمستوى الدَّخل اللَّازم للحفاظ على الحدِّ الأدنى من مستوى المعيشة[13]، ويُقاس ذلك عن طريق ما يُسمَّى بخطِّ الفقر (Poverty Line)؛ لتحديد ما إذا كان الفرد من الفقراء أو ممَّن لا يُعدُّون في زمرتهم، ويُعبِّرُ خطُّ الفقر المُطلق عن قيمةٍ مُحدَّدةٍ وثابتةٍ زماناً ومكاناً، ولا تُوجدُ وسيلة واضحة لتعريف حدود الفقر المطلق سوى المبلغ الذي حدَّدهُ البنك الدولي بحوالي دولار واحد أو دولارين لليوم، على أساس أنَّهُ هو الحدُّ الأدنى اللَّازم لمجرَّد البقاء على قيد الحياة[14].

أمَّا الفقر النِّسبيُّ (Relative Poverty) فيُعبِّرُ عن الحالة التي يكون فيها دخل الأسرة أقلَّ بنسبةٍ مُعيَّنةٍ من متوسِّط الدَّخل في البلد المُعيَّن[15]، وعلى هذا الأساس يُقارنُ بين فئات المجتمع المختلفة من حيث مستويات المعيشة، ويُحدَّدُ ما يُسمَّى بخطِّ الفقر النِّسبي، حيث يُصنَّفُ بموجبه كلُّ من يقلُّ دخله عن قيمة محدَّدةٍ في سُلَّم الدخل على أنَّه فقير، ويختلف خطُّ الفقر النِّسبي من فترةٍ لأخرى، ويتغيَّرُ مع التَّغيُّراتِ في مستويات المعيشة[16].

---

[11] صالح، التجاني مصطفى محمد (2016). مؤسَّسات مكافحة الفقر في السُّودان، مجلة دراسات حوض النيل، مج 9، ع 18، ص ص 461-488.

[12] ضرار، شاذلي الفاتح (2016). دور التخطيط الإستراتيجي لمعالجة الفقر في السُّودان. رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجيَّة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.

[13] Oppenheim, C. (1993). Poverty: The Facts. Bath Press: London. P. 29.

[14] وضع البنك الدولي هذه الحدود لخط الفقر المطلق في عام 1990، ويتم تعديلها على أساس تعادل القوى الشرائية، وعُدل في 2008م إلى 1.25 دولار بما يعادل مستويات القوى الشرائية لعام 2005م، ثم تَم تحديثه في عام 2015م ليصبح 1.90 دولار على أساس تعادل القوى الشرائية لعام 2011م، ويصنف من يعيشون عند أو تحت هذا الخط في شريحة الفقراء، للمزيد انظر:
http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm (تمت زيارته بتاريخ 20 يناير 2018م).

[15] Bellu, L. G. & Liberati, P. (2005). Impacts of Policies on Poverty: The Definition of Poverty. Food and Agriculture Organization of the Unitied Nations (FAO). Rome, Italy. Pp. 4-5.

[16] Carvalho. S. and White. H. (1997). Combing the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and Potential. World Bank. Washington D.C.

ويتَّضحُ ممَّا سبق أنَّ الفقر المُطلق يُستخدمُ كمقياسٍ معياريٍّ على مستوى جميع البلدان، ولا يتغيَّرُ مع مرور الوقت، بينما الفقر النِّسبيُّ يعتمد على مستوى المعيشة حسب البلد المُعيَّن[17]، وبالتَّالي يختلفُ من بلدٍ لآخر، ويتعدَّدُ داخل البلد الواحد ويتغيَّرُ بمرور الزَّمن، فالسُّكَّانُ الَّذين يعيشون على أقل من متوسط الدخل في بلدٍ يختلفون عن بعضهم البعض، ومفهوم الفقر النِّسبي بهذا الاعتبار يجعل لكلِّ بلدٍ معاييره فيما يتَّصل بالحدِّ الأدنى، وتتغيَّرُ معدَّلات الفقر بالزِّيادة أو النُّقصان حسب الحالة الاقتصادية في بلدٍ ما، ومن المقاربات الَّتي تنسجمُ مع قياس الحدِّ الأدنى لمستوى المعيشة؛ مفهوم الحاجات الأساسيَّة الَّذي يتناولُ الحاجات الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة والسياسيَّة والثقافيَّة[18]، ويُمثِّلُ ذلك الحد الأدنى من مستوى المعيشة الذي إذا حصل عليه الشخص يكون قد استوفى جميع حاجاته الأساسيَّة، وعمومًا تصلح تلك المفاهيم آنفة الذكر للأخذ بها في تحليل الفقر بالسُّودان، ويمكن الاستفادة منها في رسم السِّياسات العامَّة، وما يتبعها من خططٍ وبرامج لمواجهة مشكلة الفقر، حيثُ يُساعدُ استخدام تلك المؤشِّرات في تحديد شرائح الفقراء وطبيعة فقرهم وتوزيعهم الجغرافي، ومن ثمَّ اتِّخاذُ الوسائل والتدابير المناسبة لمحاربة الفقر والسيطرة على تداعياته.

ثانياً: مفهوم الفقر المزمن

هناك ما يُطلقُ عليه الفقر المزمن (Chronic Poverty)، والسِّمة المُميِّزةُ للفقر المزمن تتمثَّلُ في طول بقائه[19]، ويُستخدمُ هذا المفهومُ لوصف الفقر المدقع الذي يستمرُّ لسنواتٍ عديدة، وربَّما تشمل حياة شخص أو جيل بأكملها، كما يعكس حالة من الحرمان مُتعدِّدة الأبعاد تشمل: نقصًا في القدرات الإنتاجية، وانخفاض مستويات امتلاك الأصول الماديَّة، والتهميش الاجتماعي والسياسي، والاستمرار في حالات الحرمان المتعدِّدة على مدى فتراتٍ طويلة، ويتبدَّى فيها الحرمان من الموارد والفرص والكرامة، وهو سببُ وصفه بالحرمان المزمن والمستمر[20].

وتأسيسًا على ما سبق يُنظرُ للفقر من جهة ثلاثة أبعاد رئيسة، هي: اتِّساعُ رُقعة الفقر، وعمق تأثيره، وطول مدَّته، وتفصيلها كما يأتي[21] :

1. اتِّساعُ رُقعة الفقر: ويشير اتِّساعُ رقعة الفقر إلى الأبعادِ المُتعدِّدةِ للفقر، حيثُ يشملُ ثلاثة جوانب بيانها في الآتي:
   أ. الجوانب الماديَّة: ويُعبَّرُ عنها بالانخفاض في الدَّخل والإنفاق والاستهلاك والأصول الماديَّة.
   ب. النَّقصُ في رأس المال البشري، ويُعبَّرُ عنه بمؤشِّرات: سوء التَّغذية، والصِّحة، والتَّعليم.
   ج. تردِّي الأوضاع الاجتماعيَّة والسياسيَّة: ويُعبَّرُ عنها بعدم الحصول على الخدمات الاجتماعيَّة والعجز عن التمتُّع بالحقوق السياسيَّة.
2. عُمق الفقر: يُعرَّفُ عمق الفقر بأنَّهُ المدى الَّذي يبلُغُهُ الفقير، حيثُ يكون مستوى دخله تحت خطِّ الفقر[22]، وفي سياق الحديث عن عمق الفقر فهناك العديدُ من الأسماء التي تُطلق لتوصيفه مثل: الفقر النِّسبي، والفقر المُطلق، والفقر المدقع، والفقر الشديد، أفقر الفقراء، الحرمان، العوز، والفاقة، والتهميش الاقتصادي.

---

[17] Arndt, C.; Mahrt, K. & Trap, F. (2017). Absolute Poverty Lines. In: (eds.) Arndt, C. & Trap, F. Measuring Poverty and Wellbeing in Developing Countries. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198744801.001.0001

[18] Akindola, R. B. (2009). Towards a Definition of Poverty- Poor People's Perspectives and Implications for Poverty Reduction. *Journal of Developing Societies,* Vol. 25, No. 2, Pp. 122–123/127.

[19] Shepherd, A. (2011). Tackaling Chronic Poverty: The Policy Implication of Research on Chronic Poverty and Poverty Dynamics. Chronic Poverty Research Centre: Manchester, UK. Pp. 2-3.

[20] Hulme, D; Moore, K. and Shepherd, A. (2001). Choronic Poverty: Meaning and Analytical Frameworks. Chronic Poverty Research Center. CPRC Working paper 2. November 2001.Pp. 10/23.

[21] Shepherd, A. 10-9 مصدر سبق ذكره. ص ص

[22] Hume, D. & Shepherd, A. (2003). Conceptualizing Choronic Povert. World Development. Vol. 31, No. 3, P.405.

3.المدى الزمني للفقر: تُشيرُ مُدَّةُ الفقر أو مداه الزمني إلى طول الوقت الَّذي يُواجهُ فيه شخصٌ الفقر على وجه الخصوص[23]، فالفقرُ الذي يستمرُّ لفترةٍ طويلةٍ فقرٌ مُزمنٌ، ويمكن أن ينتقل من شخصٍ لآخر بما يُشبهُ العدوى المرضيَّة[24]، وهذا ما يلفت الانتباه إلى الأسباب والأوضاع التي يمكن أن تؤدِّي إلى ترسيخ واستدامة الفقر، فالشَّخصُ الَّذِي يُولدُ فقيرًا ويترعرع في أسرةٍ فقيرةٍ ولم تُوفَّر لهُ سبل التعليم والكسب يمكن أن ينمو مع فقره بنفس الدرجة التي يعيشها والداه أو أكثر، وهنا يمكن أن يورثاه هذا الفقر، وفي كثير من الأحيان؛ تنطوي عملية توريث الفقر أو تناقله بين الأجيال على عوامل أخرى[25].

ويفترض عادةً أنَّ هناك تداخلاً كبيرًا بين هذه الأبعاد الثلاثة للفقر، وفي الواقع نجد كثيرًا من الناس الذين يوصف فقرهم بالشديد أو المدقع هم مِمَّن يكون فقرهم متعدِّد الأبعاد أي مزمنًا، وهو يقودُ للقول بوجود علاقةٍ ارتباط قويَّةٍ بين عمق وشدَّة الفقر وطول بقائه، سواءً على مستويات الأسرة أو المجتمع أو الدولة[26]، وخلافًا للتَّحليل التَّقليدي للفقر الَّذي يُركِّزُ على اتِّجاهات الفقر والتَّغيُّرات في معدَّلاته على المستوى الكلِّي؛ فإنّ تحليل الفقر المزمن يُركِّزُ على مُحرِّكات الفقر والتغيُّرات في مستويات المعيشة للأفراد والأسر على مرِّ الزمن، ويلزم لقياس محركات الفقر ألَّا تقتصر على ما يرتبط بهذه المحرِّكات في محيط الأسر الفقيرة بشكلٍ مزمن، بل تشمل ما يحدُثُ من تقدُّمٍ أو انخفاضٍ في حالات الفقر ومستويات المعيشة من دون الخروج من دائرته، إنّ تعريف الفقر يجب أن يتَّسع ويُصبحَ أكثر شمولاً وإحاطة بالظَّاهرة، وبذلك يتجاوز هذا التَّعريفُ ما ينشأ من التَّعريف الجامد للفقر الَّذي يتعامل مع الفقر كحالةٍ قائمةٍ في لحظةٍ زمنيَّةٍ معيَّنة، وإنَّما هو حالةٌ مُتحرِّكة وغير ساكنةٍ لها تفاعلاتها الداخليَّة والخارجيَّة، كما يتجاوز التَّعريف الَّذي يختزل الفقر في الحاجات الماديَّة الأساسيَّة، فهو يتمدَّدُ ليشمل جوانب أخرى[27].

والخُلاصة أنَّ مفهوم الفقر يُركِّزُ على انخفاض الدُّخول المطلقة الَّتي تتلقَّاها أسرٌ مُعيَّنة، وذلك بالمقارنة بعدم المساواة التي تعتمد على الدخول النسبية، وهناك صعوبة في تقديم تعريفٍ موضوعيٍّ للفقر؛ فالفرد بإمكانه أن يعيش بكميَّاتٍ ضئيلةٍ من الدَّخل للإبقاء على حياته، وإنَّ ربط الفقر بظواهر مثل: الجوع ونقص التغذية، وتدنِّي الصِّحَّة والتعليم والخدمات العامة، فهي أمورٌ نسبيَّة صعبة التَّحديد، فالفقرُ حقيقة لا يعتمد على الدخول المطلقة، فقط بل يعتمد أيضًا على الدُّخول النِّسبيَّة، ولذلك فإنَّ مستوى الفقر يختلف من دولةٍ لأخرى، وتتفاوتُ مُستوياتُ معيشة الفقراء من مكانٍ لآخر[28].

ثالثاً: تعريف الفقر والتفرقة بين حدّي الكفاف والكفاية في الاقتصاد الإسلامي

1.<u>تعريف الفقر في الاقتصاد الإسلامي:</u> يُعرّفُ الفقيرُ في الاقتصاد الإسلامي بأنّه: من لا يملك قوت يوم وليلة[29]، وذلك لقول الرسول صلى الله عليه وسلم: "من سألَ مسألة، وَهوَ يجدُ عنها غَناءً فإنَّما يستَكْثرُ منَ النَّار. قيلَ: يا رسولَ اللَّهِ وما الغَناءُ الَّذي لا ينبغي معَهُ المسألةُ؟ قالَ: أن يَكونَ لهُ شِبعُ يومٍ وليلةٍ أو ليلةٍ ويومٍ"[30]، وكذلك ما جاء عنه صلى الله عليه وسلم أنَّهُ قال: "مَنْ أَصْبَحَ مِنْكُمْ آمِنًا فِي سِرْبِهِ ، مُعَافًى فِي جَسَدِهِ ، عِنْدَهُ قُوتُ يَوْمِهِ ، فَكَأَنَّمَا حِيزَتْ لَهُ الدُّنْيَا"[31]، فالقوت الضروري هو ما يحفظ حياة الإنسان مع أنَّ حياة الإنسان لا تستقيم بالقوت وحده[32]، ومن ثمَّ فإنّ كفاية الفقير تشمل ضروريَّات الحياة اليوميَّة من مأكلٍ ومشربٍ وملبسٍ ومسكنٍ وعِلاج، ويتَّسعُ الأمرُ من منظور الاقتصاد الإسلامي ليشمل أيضًا جميع ما يلزمُ لتهيئة حياة كريمة للفرد كالزواج والتعليم الذي يتم به كسب الحلال من الرزق، أي كل ما يجعل الفرد مكرَّمًا، ويُلحِقُهُ بالمستوى المعيشي الكريم في المجتمع[33].

---

[23] Hulme, D; Moore, K. and Shepherd, A. (2001).11-10 مصدر سبق ذكره. ص ص

[24] Shepherd, A.13-11 مصدر سبق ذكره. ص ص

[25] Hulme, D; Moore, K. and Shepherd, A. (2001).18/15-14 مصدر سبق ذكره. ص ص

[26] Hume, D. & Shepherd, A. (2003).407 مصدر سبق ذكره. ص

[27] نعمة، أديب (2009). تعدد الفقر ومناهج دراسته. اجتماع فريق الخبراء حول قياس الفقر. بيروت- لبنان- 29 أبريل 2009. ص 5-6.

[28] نفس المصدر السابق، ص 162.

[29] حماد، نزيه (1993). معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء. المعهد العالي للفكر الإسلامي: فرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية. ص 219.

[30] صحيح ابن خزيمة – الرقم: 2391. وأورد مثله ابن حزم في المحلى، الجزء السادس، دار التراث، القاهرة، ص 152. وفي رواية قال في آخره: ما يغذيه أو يعشيه.

[31] رواه البخاري في الأدب المفرد (1/112).

[32] عبد القادر، أحمد عثمان (1409هـ). حد الكفاية في الاقتصاد الإسلامي: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة أم القرى، مكة، المملكة العربية السعودية، ص 2.

[33] الحوراني، ياسر عبد الكريم محمد (2017). معيار حد الكفاية وأثره فسي استحقاق الزكاة: دراسة تأصيلية. دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي. ص ص 28-29.

أمَّا في اصطلاح الفقهاء، فيُعرَّفُ الفقير بحسب مدى استحقاقه للزكاة، واختلفت تعريفاتهم من حيث حد الفقر الموجب لأخذ الزكاة، فعرَّفوا الفقير بأنَّهُ من لـه شيءٌ قليل؛ في مقابل المسكين الذي لا شيء لـه، وقدَّروا الحدَّ الأدنى لنصاب الزكاة[34]، وبشرط ألَّا يكون مستغرقاً في الحاجات الأصليَّة مثل: السكن، وآلة العمل، ومن ذلك يُفهمُ أنَّ الفقير والمسكين ليس لديهما ما يسُدَّان به احتياجاتهما؛ وإن اختلفا في الدرجة، ممَّا يظهر أنّ هناك مستوياتٍ أو درجاتٍ للفقر، هذا مع مراعاة أنَّ تقدير هذه الحاجة لدى الفقهاء يختلف من زمن لآخر، وذلك بحسب أعباء المعيشة ومستويات الحياة[35].

2.التفرقة بين حدّي الكفاف والكفاية في الاقتصاد الإسلامي:

وتعريف الكفاف في الفقه الإسلامي ينصرف إلى حصول الفرد على الضروري من المأكل والملبس والمأوى في حدِّه الأدنى[36]، حسب الزمان والمكان المحدَّدين، وهو بهذا الاعتبار يُمثِّلُ مستوًى أعلى من الفقر، حيثُ تكُونُ كفايةُ الشَّخص قدر حاجته بلا زيادةٍ ولا نُقصان، وهو ما دلَّ عليهِ الحديث الشريف:" قد أفلح من أسلم ورُزِقَ كفافًا وقنَّعه الله بما آتاه"[37]، أمَّا حدُّ الكفاية فهو مستوًى مقارب للغنى في أدنى مراتبه، حيث يسُدُّ الحاجات الأصليَّة وغير الأصليَّة، وهو ما يعني الغِنى في أدنى مرتبة[38]، وفي هذا السِّياق يرى الفقهاء أن يُدفعَ إلى الفقير من الزكاة ما يخرجه من الفقر إلى أدنى مراتب الغِنى، وهو تقدير العطاء باعتبار الكفاية، وتعريف حدَّي الكفاف والكفاية يظهران حدودا للفقر يمكن على أساسهما قياس حدود الفقر، بحيث يُبيِّنُ حدُّ الكفاف القدر الذي يكُونُ كلُّ من يقع دون الفقراء بدرجة شديدة، حيثُ لا يتوفَّرُ له القُوتُ الضَّروريُّ للحياة في حدِّه الأدنى، أمَّا حدُّ الكفاية فهو حدٌّ فاصلٌ بين الغني والفقير، ويُعدُّ مرحلة لإشباع الحاجات الأقل ضرورة، ولكن لا غنى عنها للعيش الملائم للفرد[39]، ومن هنا يتَّضحُ جانب القصور في التعريف التقليدي للفقر ـ فقر الدخل- وذلك لإهماله الأبعاد المتعدِّدة للفقر، واقتصاره على الدخل أو الإنفاق لتحديد مستوى الفقر، ومن ثمَّ لا يعكس التعريف التقليدي للفقر الطبيعة الحركية والأبعاد المختلفة للفقر.

إنّ مقياس الكفاية في الإسلام يستند على مقاصد الشرع، والتي تكون في ثلاثة مستويات[40]:-

1.الضَّرورات: وهي الَّتي لا بُدَّ منها لقيام مصالح الدين والدنيا، بحيثُ إذا فُقِدت لم تجر مصالح الناس على استقامة، بل على فسادٍ وموت حياة، وتشمل الضرورات الخمس: حفظ الدين، والنفس، والنسل، والمال، والعقل.

2.الحاجات: وهي الَّتي يترتَّبُ على إشباعها رفع الحرج والضِّيق والمشقَّة. ومن أمثلة الحاجات التمتُّع بالطيِّبات من إضافةٍ للمأكولات والمشروبات والملبوسات والمساكن.

3.التحسينات أو الكماليَّات: وهي ما تقتضيه المروءة والأدب؛ بحيث لا يختلُّ نظام الحياة بفقدها كالضَّرورات، ولا يناله الحرج كالحاجيَّات، وإنَّما هي مُخصَّصة لزيادة الرفاهية، وهي الطيِّباتُ المباحة، يتمتَّعُ بها النَّاسُ دون إسرافٍ أو تبذير.

---

[34] بالعمش، فيصل بن سعيد (2012). عناصر الكفاية في تحديد الفقر وقدر ما يعطى الفقير من الزكاة ـ دراسة فقهية مقارنة مع بعض التطبيقات. مجلة العلوم الشرعية، مج 5، ع 2، ص ص 16/10.

[35] عمر، محمد عبد الحليم (1999). موقف الإسلام من الفقر والفقراء بالمقارنة مع النظم المعاصرة السائدة. سجل أبحاث ندوة الفقر والفقراء. مركز صالح كامل بجامعة الأزهر، القاهرة. ص 8.

[36] وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت. الموسوعة الفقهية، الجزء 35. موجود على الربط: http://islam.gov.kw/books/mosoaa (تمت زيارته بتاريخ 12 ديسمبر 2017م).

[37] صحيح مسلم (1054)

[38] وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت، الموسوعة الفقهية، مصدر سبق ذكره.

[39] حمد الله، خادم الله حمد عبد الله (2007). تقويم جهود محاربة الفقر في ظل التحرير الاقتصادي في السُّودان: دراسة تحليلية للفترة 1992-2002م، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان، ص 22.

[40] حماد، حمزة عبد الكريم (2017). ضابط حد الكفاية في استحقاق الزكاة وعناصره. دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي. ص ص 20-21.

ويمكن القول بأنّ تحديد الفقر وتعريفه حسب تقديرات الفقهاء لا يأخذ في اعتباره فقط حجم الدَّخل وحده أو حجم الإنفاق وحده كما هو شائعٌ في الفكر الاقتصادي التَّقليدي، وإنَّما يضُمُّ إليهما حجم الدخل ومدى مناسبته للإنفاق المطلوب حسب حال الشخص والمجتمع الذي يعيش فيه، كما أنَّهُ لا ينظر في حساب احتياجات الشخص إلى نصيبه من متوسط الدخل والإنفاق على مستوى الدولة (الفقر المطلق)، وإنَّما ينظر إلى كلِّ شخصٍ بمفرده (الفقر النِّسبي)، وهذا ما بدأ الفكر الاقتصادي التَّقليديُّ يوليه شيئاً من الأهميَّة، ويتَّضحُ من هذا أنَّ تحديد مفهوم الفقر وتعريفه في التَّصوُّر الاقتصادي الإسلامي ينطلق من تحليلٍ عميق، حيث ينظر إلى مشكلة الفقر من زاوية عدم بلوغ الفرد المستوى اللائق للمعيشة بحسب ما هو سائد في المجتمع، وهذا يتحدَّدُ وفقًا لمقتضيات الحال والمكان والزمان، وهو ما يُعبِّرُ عنه الفقهاءُ باصطلاح حدِّ الكفاية، ويشمل مُتطلَّبات الحياة الكريمة، وأحيانًا يُعبِّرون عنه باصطلاح حدِّ الغنى، بمعنى أنَّ الفقير هو من لم تتوفَّر له متطلَّباته الأساسيَّة بالقدر الذي يجعله في غِنًى عن غيره، وبذلك يُفهمُ حدُّ الكفاية على المستوى المقارب لمعنى الغِنى، وهو أدنى درجات الغِنى[41]، وتُسدُّ فيه الحاجات الأصليّة للشّخص ومن يعُولُ؛ من مطعمٍ وملبسٍ ومسكنٍ وغيرها، ممّا لا بدّ له منه على ما يليق بحاله وحال من في نفقته من غير إسرافٍ ولا تقتيرٍ[42]، ويهتم التصوُّر الإسلامي لمعالجة مشكلة الفقير بمستوى أعلى من مجرَّد القضاء على فقر الحاجات الضرورية، وذلك من خلال سعيه لتحقيق "حد الغنى"؛ الذي يُوفِّر للفرد متطلباته بالقدر الذي يجعله في سعة من العيش، غنيًّا عن غيره؛ باعتبار ذلك حقًّا إنسانيًّا ثابتًا لكل فرد في المجتمع، ولا يحتاج إلى إعلان الحاجة إليه أو المطالبة به.

وخلاصة القول إنّ تعريف الفكر الإسلامي للفقر لم ينزع إلى منطلقات فلسفية، بل اهتمَّ بالناحية العملية، فحدَّد من هو الفقير تحديدًا دقيقًا، وعرّف الفقر بصفةٍ مُحدَّدةٍ، هي: العجز عن تحديد حدِّ الكفاية للأسرة مدَّة سنة كاملة، والكفاية المعتبرة هي ما يكفي قوت الأسرة خلال مدَّة سنة، وحدُّها معروفٌ بأنَّهُ حدُّ وجوب الزَّكاة، وميزة هذا التَّعريف أنَّهُ يستند إلى الاحتياجات الفعليَّة للفقراء[43].

رابعاً: التّعريف الوطني للفقر

حاولت وزارة الرعاية والشُّؤون الاجتماعيَّة بالسُّودان تقديم تّعريفٍ وطنيٍّ للفقر على النَّحو التَّالي: عدم القدرة على الوفاء بالحدِّ الأدنى من الضَّروريَّات الأساسيَّة للحياة الفرديَّة والجماعيَّة التي تحفظ الدِّين والنَّفس والنسل والمال والعقل[44]، واعتبار مؤشرات هذه الضرورات كما يأتي[45] :

أ. الحد الأدنى للمأكل الأساسي.
ب. الحد الأدنى من الملابس.
ج. الحد الأدنى من المأوى والسكن، ويُمكنُ أن يُقاسَ إمَّا بامتلاك منزلٍ؛ أو القدرة على إيجار منزل.
د. المياه الصالحة للشرب، وتشمل القدرة على تحمُّل فاتورة المياه.
ه. المواصلات العامَّة.
و. تعلم القراءة والكتابة.
ز. الحدُّ الأدنى من الأمن على الحياة والعرض والمال.

---

[41] الفنجري، محمد شوقي (1983). الإسلام وعدالة التوزيع. بحث مقدم إلى ندوة الاقتصاد الإسلامي المنعقدة في عمان عام 1983م، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية. ص 337.

[42] القيسي، كامل صكر (2008). الكفاف والكفاية، سلسلة المصطلحات الاقتصادية في الفقه الإسلامي (1). دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي. ص 4.

[43] الطيب، لحيلح وجصاص، أحمد (2010) الفقر: التعريف ومجاولات القياس، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر.

[44] جمهورية السُّودان، وزارة الرعاية الاجتماعية وشؤون المرأة والطفل (2009). تعريف وقياس الفقر والجهود الوطنية المبذولة لمكافحته: النتائج والرؤى. الخرطوم، السُّودان، ص ص 4-7.

[45] المصدر السابق، ص ص 4-5.

ولا يختلف التَّعريف الوطني المشار إليه آنفاً في جوهره عن التَّعريف الحديث، ولكنَّهُ أكثر اقتراباً للواقع السُّوداني ممَّا هو سائد في البلدان النامية، إذْ يتميَّز واقع السُّودان بمستوى منخفض لمعيشة السُّكان، ويعاني الاقتصاد من مشكلاتٍ هيكليَّةٍ، وظروف اضطِّرابٍ سياسي، وإذا أردنا تحديد القياس الوطني للفقر بصورة أكثر دقة فيُعرَّفُ الفقر بأنَّهُ: "فُقدانُ ما يحتاجُ إليه الفردُ ومن يعول بحسب ما يليق به في بيئته ومحيطه الاجتماعي"[46]، وبناءً على هذا التَّعريف فإنَّهُ يمكن اعتماد ما يأتي ضابطًا لحدِّ الفقر في السُّودان: "الذي لا مال له ولا كسب أو له مال أو كسب ولكن لايكفي حاجته"[47]، وعلى الرغم من تقارب التعريف السابق مع التعريفات الأخرى للفقر في أنَّ الإنسان لا يجد ما يكفيه، إلَّا أنّ هذا التَّعريف يُعدُّ شاملاً للأسباب الآتية:

أ. معنى الفقر يمتدُّ ليشمل من يعوله الفرد بحسب ما يليق به في بيئته ومجتمعه.

ب. يشملُ الضَّروريَّاتِ عمومًا، ولا يقف عند حدود الكفاف أو عند حالة العجز عن توفير الغذاء اللازم للإبقاء على الحياة.

ج. يربط الحاجة المادية بالجوانب العقدية، ولا يحصرها فقط في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، كما هو الحال في التَّعريفات السائدة.

وإجمالاً فإنَّ تحديد التَّعريف الوطني سيساعد في التعرف على الفقر من منظور الواقع السُّوداني، حيث يستصحب في هذا السياق واقع الفقراء وتوزيعهم الجغرافي واحتياجاتهم الضرورية.

خامساً: مقاييس الفقر

يتطلَّبُ قياسُ حجم الفقر تحديد خط الفقر؛ وهو الحدُّ الأدنى اللَّازم من الدخل اليومي، ويستخدم البنك الدَّوليُّ وكثيرٌ من البلدان هذا الخطَّ لإجراء المقارنة الدولية، ويعتمد تحديد خط الفقر أساساً على الاستهلاك؛ أي تكلفة الحد الأدنى من الغذاء الأساسي يوميًّا، وباستخدام هذا الخط يمكن التفريق بين ثلاثة مستويات من الفقر: الفقر المطلق؛ إذا كان دخل الفرد أقل من مستوى خط الفقر، والفقر النِّسبي إذا كان الفرد ضمن أدنى مجموعة دخل في المجتمع، أما الفقر المدقع أو الشديد فهو ما يكون فيه الفقيرُ عاجزًا عن توفير 80% من الحدِّ الأدنى من الغذاء[48].

وهناك تفرقة بين انتشار الفقر وحدَّة الفقر، فانتشار الفقر يمثِّل نسبة السُّكان من فئة الدخول الدنيا من خط الفقر إلى إجمالي السُّكان، ولكنَّ تلك النسبة لا تعكس عمق الفقر أو حِدَّته، بحيث يمكننا التعرُّف على التَّدهور الذي يلحق بالفقراء، أمَّا حدَّةُ الفقر أو فجوة الفقر فتُقاسُ بمتوسِّط المسافة التي يكون عندها الفقراء أدنى من خط الفقر، ويُعبَّرُ عنها كنسبةٍ من هذا الخط، وتظهر فائدته في بيان أيِّ تدهورٍ يلحق بأحوال الفقراء[49].

1.قياس الفقر عالميًّا

حدَّد البنك الدولي قياس الفقر؛ معتمدًا إلى حدٍّ كبيرٍ على خط الفقر الدَّوليِّ المُحدَّدِ وفقًا للأسعار الدَّوليَّة المُسجَّلة في عام 2005م، أي ما يقرب من 1.25 دولار أمريكي في اليوم في البلدان ذات الدخل المنخفض، ودولارين في البلدان المتوسطة الدخل، وتمَّ تطبيق معيار الفقر الدولي على نتائج المسح الأسري لتحديد من يقع تحت هذين المستويين، وتم تعديل خط الفقر الدولي في عام 2015م ليصبح 1.9 دولار أمريكي وفقاً لتعادل القوى الشرائية لعام 2011م[50]، وفي حالة قياس الفقر العالمي على أساس 1.9 دولار يومياً، كان هناك ما يصل إلى 783 مليون شخص يقعون تحت خط الفقر في عام 2018م[51].

---

[46] جمهورية السُّودان، ديوان الزكاة، دليل الزكاة. الخرطوم، السُّودان، ص 17.

[47] الصديق، مختار عثمان (2010). الفقر: نظرة تأصيلية لحالة السُّودان وجهد الدولة في المعالجة. منشورات ديوان الزكاة، المركز الطباعي بالمعهد العالي لعلوم الزكاة، الخرطوم، السُّودان، ص ص 4-6.

[48] تقيس كل من منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة الصحة العالمية الحد الأدني بالسعرات الحرارية بمقدار 2300 سعر حراري يومياً.

[49] نفس المصدر السابق، ص 163.

[50] World Bank (2017). Annual Report 2017 موجود على الرابط:
http://pubdocs.worldbank.org/en/908481507403754670/Annual-Report-2017-WBG.pdf

[51] http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/april-2018-global-poverty-update-world-bank (تمت زيارته بتاريخ 2 مايو 2018م).

2.مُؤشِّر الفقر البشري:

لا يمكن إهمال التعريفات المعتمدة على الدخل، لأنَّ العمل على زيادة دخول الفقراء تعني أنَّ لديهم إمكانيَّة لتحسين ظروف معيشتهم، ولكنَّ التحدي الماثل هو في مدى تحقيق التحسن المطلوب في أوضاع الفقراء، ولتجاوز هذا التحدي يُقدِّمُ مفهوم الفقر البشري مدخلاً آخر لمشكلة الفقر بالتَّركيز على منظور التنمية البشرية، وأنَّ الفقر في حقيقته هو حرمان من الفرص والاختيارات الجيدة لمستوى معيشة مقبولة[52]، وهذه الاختيارات الجيدة تتحدَّدُ بأمور أهمُّها: الصحة الجيدة، والحصول على المعرفة، وامتلاك الموارد اللازمة للمستوى المعيشي اللَّائق، والتمتُّع بالحريَّات السِّياسيَّة والحقوق الإنسانية، والحصول على فرص العمل المنتج، وفي عام 1990م قدَّم برنامج الأمم المتحدة للتنمية مؤشِّر التنمية البشرية (Human Development Index) [53]، ويجمع هذا المؤشِّرُ مقاييس متعدِّدة: توقُّعات الحياة، حصيلة التعليم، دخل الفرد الحقيقي، ورغم إدخال هذه الأبعاد المتعدِّدة فإنَّ المؤشِّر لا يعكس مفهوم التنمية البشريَّة، وذلك لصعوبة قياس بعض أبعادها، مع أنَّ المؤشِّر يلفت النظر إلى القضايا المهمَّة بقضية الفقر، وفي عام 1997م قدَّم مؤشِّر الفقر البشري ــ الذي يقيس الحرمان انطلاقاً من نفس أبعاد مؤشر التنمية البشرية ــ ووضعها في متغيِّراتٍ متعدِّدة هي: نسبة الأفراد المتوقع موتهم قبل سن الأربعين، ونسبة الأمِّيَّة بين البالغين، ونسبة من لا تتوفَّرُ لهم خدماتٌ صِحيَّة ومياهٌ نظيفة، والأطفال دون سن الخامسة ناقصو الوزن[54].

3.مُؤشِّرُ الفقر مُتعدِّد الأبعاد:

يقع النَّاسُ في براثن الفقر لجملةٍ من الأسباب، وهو ما يجب أن يُؤخذُ في الحُسبان عند قياس مستويات الفقر، فقد حاولت مُبادرةُ أكسفورد للفقر والتنمية البشرية في العام 2010م، إجراء تقييمٍ أكثر شموليَّة للفقر باستخدام مؤشِّر الفقر مُتعدِّد الأبعاد (Multidimensional Poverty)[55]، وذلك من أجل إدراج حالات الحرمان التي تشمل مجالات عديدة منها: الصحة والتعليم ومستويات المعيشة، ويُقدِّرُ مُؤشِّرُ الفقر مُتعدِّد الأبعاد شدَّة الفقر ويحُلُّ هذا المؤشِّرُ محلَّ مؤشِّر الفقر البشري، الذي كان مستخدماً حتى ذلك الحين في تقارير الأمم المتحدة السنوية عن التنمية البشرية، ويستخدم مؤشِّر الفقر متعدِّد الأبعاد ثلاثة قياسات خاصَّة بمؤشِّر الفقر البشري، وهي: مستوى المعيشة، ومستوى الصحة، ومستوى التعليم، بما يشمل عشرة مؤشِّراتٍ تعكس الأهداف الإنمائية للألفية[56]، وفي حين أنَّ مؤشِّر الفقر البشري يستخدم متوسطات البلدان ليعكس الحرمان الشامل، ولا يُحدِّدُ فئات الفقراء على مستوى المجتمعات المحليَّة، أو الأسر أو الأفراد، وهي الفئات التي صُمِّم مؤشِّرُ الفقر متعدِّد الأبعاد لتحديدها.

إنَّ تحديد الفقير يُعتبرُ عمليَّة تخضعُ باستمرارٍ للتَّحليل والتنقيح والمقاربة، فالأسرة التي لا تشكو الفقر من حيث الاستهلاك الغذائي، يمكن أن تعاني منه في بعدٍ آخر، إنَّهُ ينبغي استكشاف تلك التقديرات المختلفة الناشئة عن تعريفات مختلفة في المستقبل، كما أنَّ فقراء الحضر ليسوا مثل فقراء الريف، فالفقراء في المناطق الحضريَّة يواجهون الكثير من حالات الحرمان مثل: محدودية فرص الحصول على الدخل وفرص العمل، وظروف العيش غير كافية ولا آمنة، وفقدان الأصول ووسائل الإنتاج، وضعف البنية التحتية والخدمات الأساسية[57].

---

[52] UNDP (1997) Human Development Report 1997. New York: United Nations Development Programme (UNDP). New York, USA. P. 2

[53] UNDP (2016). Human Development Report 2016. New York, USA.

[54] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (1997). تقرير التنمية البشرية لعام 1997.مصدر سبق ذكره.

[55] Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN) and Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2014). Post-2015 Light Powerful (LP) Survey Modules.
موجود على الرابط:
http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPPN_SDG-Pov_QuexPost2015_Sept-14a.pdf?6b8d26.

[56] Alkire, Sabina and Santos, Maria Emma (2014). Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. World Development, Vol. 59, Pp. 251-274.

[57] http://arabic.irinnews.org/Report/3232/#sthash.ZqAf3qzE.dpuf fm/pt/he-ais/bb

ويقوم المركز الدَّوليُّ لمكافحة الفقر التابع للأمم المتحدة في البرازيل بتعريف الفقر على أنَّهُ: "مجموعةٌ مُعقَّدةٌ من حالات الحرمان في كثير من الأبعاد التي لا يُمكنُ تحديدها على أساس انخفاض مستوى الدخل"[58]، فتاريخيًّا، ركَّزت القياسات على دخل الشخص (فقر الاستهلاك)، أو ما يُمكنُ للشَّخص الحصول عليه مقابل المال والأصول؛ وتلبية الاحتياجات الأساسيَّة، بما في ذلك الغذاء والصحة والماء والصرف الصحي والتعليم والمسكن والقدرات، وهو مفهوم يقيس تلبية الاحتياجات الأساسية وكذلك ما يستطيع الأفراد تحقيقه، والمؤشر "المتعدد الأبعاد" الذي يُعتبرُ جهداً حديثاً لجعل قياس الفقر أكثر شمولية.

وعمومًا فإنَّ قياسات الفقر المُطلق والنِّسبي تُستخدمُ في الغالب لتحديد الأرقام القياسية للفقر، وتحديد نسب الفقراء للمقارنة بين الأقاليم أو الدول، أمَّا إذا كان الاهتمام مُنصبًّا حول تباين توزيع الدخول بين المجموعات السكانية أو الدول، فإنَّ معامل جيني (Gini Coefficient) أو منحنى لورنز (The Lorenz Curve) هما الأداتان المناسبتان لتلك الأغراض، كما أنَّ مُؤشِّر التنمية البشريَّة والمؤشِّرات مُتعدِّدة الأبعاد هي أيضًا مناسبة للمقارنة بين الدُّول؛ وتُعدُّ مؤشراتٍ أكثر شموليَّةً من غيرها[59].

المبحث الثاني/أسباب الفقر في السُّودان ومظاهره

أولاً: جذور الفقر في السُّودان وأسبابه

يُعدُّ الفقر ظاهرةً متعدِّدة الأبعاد، وله تعقيداتٌ وأبعادٌ تاريخيَّة واجتماعيَّة وثقافيَّة اقتصاديَّة وجغرافيَّة، وقد يثور السؤال حول الأسباب التي أدت إلى انتشار الفقر فى السُّودان رغم ما يتمتَّع به من ثروات طبيعية هائلة في باطن الأرض وخارجها، ووجود موارد بشرية، وقاعدة صناعية معقولة، وموقع سوق إستراتيجي يربط بين إفريقيا جنوب الصحراء وبين الشرق الأوسط[60]، ولمعرفة تلك الأسباب؛ فهناك عوامل عديدةٌ أسهمت في استفحال الفقر في السُّودان، وتزايد معدَّلاته في العقود الأخيرة، نوجزها في الآتي:

1. الحرب الطَّويلةُ في جنوب السُّودان، والصراعات الأهلية في غرب البلاد وشرقها، وآثارها المدمِّرة على الاستقرار الاقتصادي والسلام الاجتماعي، وقد قوَّضت فرص التنمية والنهوض الاقتصادي، وقد حوَّلت هذه الحروب قوى الإنتاج في هذه المناطق من مزارعين ورعاة إلى محاربين وحملة سلاح ضد المجتمع والدَّولة، وأدَّت إلى تدمير رأس المال البشري، وإلحاق الضرر البليغ بالبنية التحتية والخدمات التعليمية والصحية[61]، وأوجد ذلك بيئة في البلاد كلها طاردة للاستثمارات والأنشطة التنموية في الحاضر والمستقبل، كما حوَّلت هذه الحروب جهود الدولة والموارد المالية المتاحة لديها بعيداً عن التنمية، وذلك بإنفاقها على التجهيزات العسكرية والأمنيَّة، وتبعًا لتقرير التنمية الدولي الصادر عن البنك الدولي (2011م)[62]؛ فإنّ من يعيشون في بلدان متأثرة بالنزاعات المسلحة عادةً ما يكونون أكثر عرضة لمعاناة الفقر، والعجز عن الالتحاق بالتعليم المدرسي، أو الحصول على الرعاية الأساسية، وتكون هذه التحديات ذات تأثير طويل الأمد على الكسب المعيشي اليومي، ومن ثمَّ تترك آثارها على التنمية الاقتصادية، وقد أظهرت العديد من الدراسات السابقة أنَّ أحد أشكال كُلفة الحرب غير المباشرة تتجسَّدُ في إنخفاض الإنتاجيَّة نتيجة هروب رؤوس الأموال وهلاك البشر، وقد حاولت الحكومة السُّودانية خفض الصرف على التجهيزات العسكريَّة حرصًا على تحقيق النمو في الجانب الخاص بمشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنَّ ذلك رهين بالسيطرة على النزاعات المسلحة.

---

[58] المركز الدولي لمكافحة الفقر التابع للأمم المتحدة في البرازيل.

[59] رضوان، سليمان محمد (2010). مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، مج 74، ع 6، ص ص 67-90.

[60] World Bank (2013). Interm Strategy Note (2014-2015) for Sudan. Report No: 80051-SD. Washington, D.C. Pp. 4-7

[61] Ahmed, N. M. E. (2015). Fighting Poverty in Sudan. Paper presented in the IARIW-CAPMAS Special Conference "Experiences and Challenges in Measuring Income, Wealth, Poverty and Inequality in the Middle East and North Africa". Cairo, Egypt November 23-25, 2015. P. 8.

[62] World Bank (2011). World Development Report 2011; Conflict, Security and Development. Washington, D.C.

2.عدم وجود جهودٍ مُنظَّمةٍ ومدروسةٍ للحدِّ من الفقر، والافتقار إلى السِّياسات والبرامج الَّتي تُعزِّز من الشراكة في منافع النمو الاقتصادي واستثمار الثروات القومية، وكذلك افتقار الاقتصاد إلى التنوُّع الإنتاجي، حيث انعكس ذلك في الاعتماد الكبير على قطاع الصناعة النفطية خلال السنوات العشر الأولى من استخراج النفط، ممَّا أدَّى إلى تدهور قطاعي الزراعة والثروة الحيوانيَّة، حيث تستمد أفقر 40% من السُّكَّان مصادر رزقهم، وتدنَّت إنتاجيتهم[63].

3.قلَّة تخصيص الموارد العامة الموجَّهة للنَّفقات الاجتماعيَّة، ولم تكن هناك أولويَّاتٌ في الميزانية العامَّة للدَّولة لغرض الحدِّ من الفقر، إضافة إلى غياب شركاء التنمية لتعويض النقص في النفقات العامة الموجَّهة للأغراض التنموية، فعلى سبيل المثال نجد أنَّ الإنفاق العام على التعليم يمثِّل فقط 2.7% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما في الدول المجاورة للسُّودان والمصنَّفة ضمن الدول الفقيرة مثل: تشاد وإثيوبيا، وتلك الدول ذات الدخل المتوسط الأخرى في شمال أفريقيا مثل: المغرب وتونس تنفق أكثر من السُّودان ما يتراوح بين 3-7% من ناتجها المحلي الإجمالي على التعليم[64].

4.تزايد أعباء خدمة الديون الخارجية، وآثار العقوبات الدولية الاقتصادية الَّتي من بينها إعاقة الوصول إلى مبادرات تخفيف عبء الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والحصول على المساعدات والمنح المالية الميسرة من المؤسَّسات الدولية والجهات المانحة، كما أنَّ مدفوعات الديون ظلَّت تقتطع من الإنفاق العام على التعليم والصحة وغيرها من النفقات الاجتماعيَّة، خصوصًا في ظلِّ إهمال الإدارة الجيِّدة للدَّين الخارجي[65].

5.تدنِّي إنتاجيَّة المشروعات الرئيسة مثل: مشروع الجزيرة والمناقل الذي يُعدُّ من أكبر المشروعات الزراعيَّة في السُّودان، وأدَّى ذلك إلى انتشار ظاهرة البطالة وزيادة نسبة الفقر بسبب تردِّي أحوال المزارعين، وانعدام تقديم الخدمات العامة، وتوقُّفُ عددٍ من المصانع في قطاعات: الغزل والنسيج والزيوت والمنتجات الغذائية، وبالتالي تشريد آلاف العمالة بمختلف فئاتهم ومستوياتهم التعليمية والمهنية، وتحويل المشروعات العامة الى الملكية الخاصة، والتوسُّع في عمليَّات التخصيص (Privatization) وسِّياسات التحرُّير الاقتصادي، وإهمال تطوير البنيَّة التحتيَّة للقطاع الزِّراعي خلال فترة نموِّ عائدات النَّفط[66].

6.الفشل المتكرِّر للسِّياسات الاقتصاديَّة الكليَّة بشقَّيها النقدي والمالي التي عُرفت بسياسة التحرير الاقتصادي، وبدأت الحكومة في انتهاجها منذ بداية التسعينات من خلال السِّياسات الاقتصادية الهيكلية، التي ترى في الفقر شيئاً استثنائيًّا، وعلى وجه الخصوص فشل السِّياسات الزراعيَّة لأسبابٍ ترتبط بمشكلات الرِّي وارتفاع تكلفة مدخلات الإنتاج وإعسار المزارعين، وعدم استقلال الأراضي الواسعة الصالحة للزراعة لتوسيع الرقعة الزراعية وعدم استعمال الحزم التقنية المناسبة، وعدم استقلال المراعي الواسعة بصورة فعالة في الانتاج الحيواني، وعدم استعمال الأساليب الحديثة في الإنتاج الحيواني[67].

7.وقوع الكوارث الطبيعية كالجفاف والتصحر والفيضانات في فترات متقاربة، وقد أدَّت إلى نزوح المتأثرين من مناطقهم، ونزوح سكان الريف المنتجين إلى المدن والمراكز الحضريَّة الكبرى، وقد شهد السُّودان في عقد الثمانينات موجاتٍ من الجفاف والتصحُّر، ضربت بصفةٍ خاصَّةٍ حزام السافنا، وأثَّرت بالتحديد على ولايات دارفور وكردفان، ممَّا أدَّى إلى النُّزوح حيث عاش السّكان في معسكراتٍ وأحزمةٍ حول المدن، ورغمًا عن الجهود الكبيرة الَّتي بُذِلت من أجل تخفيف معاناتهم.

---

[63] World Bank (2013). Interm Strategy Note for Sudan. Pp. 6-7. مصدر سبق ذكره.

[64] World Bank (2013). Interm Strategy Note for Sudan.P.13. مصدر سبق ذكره

[65] محمد، عصام (2012) أثر تراكم الديون الخارجية على الفقر في السُّودان. ص 4. موجود على الرابط: http://ssrn.com/abstract=2123551 (تمت زيارته بتاريخ 12 أكتوبر 2017م).

[66] Yagoob, A. H. & Ting, Z. (2016). Patterns of Economic Growth and Poverty in Sudan. *Journal of Economics and Sustianable Development.* Vol. 7, No. 1, Pp. 84-85.

[67] المعهد العالي لعلوم الزكاة (بدون تاريخ). أسباب ومظاهر الفقر في السُّودان. الخرطوم، السودان. ص 4.

8.تضافر عوامل كثيرة أدَّت الى ضعف السِّياسات العامة، منها عوامل داخليَّة وأخرى خارجيَّة مثل تفاقم الديون نسبة للاستدانة من المنظَّمات الماليَّة الدَّوليَّة، وعدم حسن استغلال تلك الموارد وتوجيهها الوجهة الصحيحة، إضافة إلى ضعف الإنتاج الاقتصادي وتخلفه أحيانًا، وضعف التنمية الاقتصادية عموماً، والتفاوت في توزيع الموارد البشريَّة فضلاً عن عدم الاستخدام الأمثل لتلك الموارد، وكذلك ضعف الاستثمارات المحليَّة والخارجيَّة بشكلٍ عام.

9.من أسباب الفقر في السُّودان الفشل في إستراتيجيَّة التَّنمية وضعف البرامج التنموية خلال العقود الأربعة التي تلت استقلال السُّودان، وكذلك في أسلوب الإصلاح الاقتصادي وما تعلَّق بسِّياسات التكيُّف الهيكلي منذ أواخر السبعينات التي اتَّبعت الخفض في النَّفقات العامة ممَّا أدَّى لتدهور الإنفاق على الخدمات الأساسية والاجتماعية كالتعليم والصحة، وما لحق برأس المال البشري والموارد الطبيعية من الإهدار نتيجة الحروب، وأدَّى ذلك لتدنِّي الإنتاجية وانتشار البطالة وهجرة المزارعين للقطاع الزراعي وازدياد النشاطات الهامشيَّة في المدن، وسياسات التحرير الاقتصادي التي نُفِّذت في النصف الأول من التسعينات دون مساعدةٍ دولية، فقد كان لها تأثيرات اقتصادية واجتماعية بالغة الخطورة، من بينها تلاشي الطبقة الوسطى في المجتمع، وتزايدت الفجوةُ بين الأغنياء والفقراء، وبرامج إعادة الهيكلة لمواكبة التحرير الاقتصادي وما تلاها من إجراءاتٍ تعلَّقت بتخفيض عجز الموازنة وتخفيض الإنفاق الحكومي وتخصيص القطاع العام، والآثار السالبة لبرامج الإصلاح الهيكلي، والتَّركيز على سياسة الاكتفاء الذَّاتي، وعدم التوجُّه للتصدير وفشل المشروعات الزراعية في بعض المواسم، والاعتماد على الضرائب لسدِّ العجز في الموازنة العامة، وكان له أثرٌ على الطبقات الضعيفة، وزاد من تكاليف الإنتاج وزاد أسعار المنتجات الاستهلاكية الأمر الَّذى تضرَّر منهُ الفقراء ولم يؤدِّ الاعتماد على الضرائب إلى عدالة اجتماعيىة، بل زاد من الفجوة بين الفقراء والأغنياء، كما أنَّ قصور الخدمات الأجتماعية الأساسيَّة هو سبب مباشر لتفاقم أوضاع الفقراء.

10. تدهور الخدمة المدنية وفساد الإدارة في المؤسَّسات العامة، وغياب الشفافية والمسؤوليَّة، إنّ فشل العمل الحكومي ينعكس دائماً في عدم الكفاءة الإنتاجية، ويكون سبباً لتنفير استثمارات القطاع الخاص، وتبعاً لذلك تقلُّ فرصُ نجاح السياسات العامة الموجَّهة للحدِّ من الفقر، وكذلك سوء توزيع الموارد المالية بعيداً عن قطاعات الاقتصاد الإنتاجية إلى مصروفات غير إنتاجية، وأدَّى إلى إعاقة النمو وتقليص فرص العمل وزيادة الفقراء فقراً[68]، ولُوحظ على سبيل التَّمثيل لا الحصر أنَّ من السِّمات الرَّئيسة للإنفاق الحكومي خلال 1990م هو تخصيص الجزء الأكبر من الموارد الماليَّة للبلاد لتشغيل الأجهزة البيروقراطية والأجهزة الأمنية والهيئات السياسيَّة، حيثُ تراوحت بين 75-80% من إجمالي النفقات العامة، بينما كانت القطاعاتُ الإنتاجيَّة والخدمية لا تحظى إلَّا باليسير من الموارد الماليَّة في جميع الميزانيَّات، وفي أحسن الأحوال لم تتجاوز ميزانيَّة التَّنمية نسبة 7.8% من إجمالي النفقات العامَّة[69].

ثانياً: تشخيص أوضاع الفقر وتحليل مؤشِّراته

وفقاً للمسح القاعدي للأسرة لعام 2009م، فإنّ نسبة الفقر في السُّودان وصلت إلى 46.5%[70]، أمَّا من ناحيةٍ تفصيليَّةٍ فنسبة الفقر بين سكان الحضر 26.5%، وبين سكَّان الريف 57.6%، وهناك نحو 7.8% يعيشون فى فقرٍ مُدقع في كل السُّودان [71]، وتشير نسبة 46.5% إلى سكَّان البلاد الذين يعيشون تحت خط الفقر، ويبلغ تعدادهم من جملة السكان نحو 14.4مليون، وقد حُدِّد الأشخاص تحت خط الفقر بأولئك الذين يحصلون على أقل من 114 جنيهاً كقيمة إجمالي الاستهلاك الشهري[72]، وتُوضِّحُ هذه الإحصاءات أنَّ مُعدَّلاتِ الفقر أعلى بكثيرٍ بين سكَّان المناطق الريفية (57.6%) مقارنة بحوالي بسكان المناطق الحضرية (26.5%)،

---

[68] al-Amin, Khalid Ali. (2003). Poverty Causes in Sudan: Some Economic and Political Aspects. Economic Research Forum: Working paper series. No. 200340, P. 29.

[69] جمهورية السودان، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي (2000). العرض الاقتصادي. الخرطوم، السُّودان.

[70] بتاريخ 3 يوليو 2011م؛ تم إجراؤه في العام 2009م بتمويل من الحكومة وبنك التنمية الأفريقي، حيث أجرى الجهاز مسحاً للفقر في شمال السُّودان قبل انفصال الجنوب.

[71] اعتمدت تلك الدراسة على جملة من المؤشرات لقياس الفقر أهمها: توفر مياه الشرب النقية، والاحتياجات الضرورية من المأكل، والملبس، والمأوى، والمواصلات والدواء والأمن.

[72] محسوبة باستخدام 2400 سعرة حرارية للشخص الواحد في اليوم.

مع الأخذ في الحسبان أنَّ 58% من السكان يعيشون في المناطق الريفية (باستثناء البدو)، الذين يغلب عليهم مزاولة النشاط الزراعي التقليدي، وهذه الشريحة من الفقراء تمثِّل تحدياً حقيقيًّا لسِّياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن المؤكَّد أنَّ أوضاع الفقراء ومعدَّلات الفقر في السنوات الأخيرة قد تجاوزت تلك الأرقام، ووصلت إلى حالاتٍ مخيفةٍ ومُترديةٍ، وذلك بسبب تراجع مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي، وهجرة سكان الريف إلى المدن واستيطانهم في أطرافها، واشتغالهم في مهن هامشية، واستمرار النزاعات المسلحة في بعض المناطق، وأوضحت نتائج تلك الدِّراسة أنّ متوسط دخل الفرد يتباين بين الريف والحضر، حيث يبلغ إنفاق الفرد اليومي في الحضر 4.2 دولاراً مقابل 2.8 دولارات في الريف، في الوقت الذي ظلَّ فيه النَّاتج المحلِّي الإجمالي يتزايد بمُعدَّلٍ يفُوقُ 7%، وترتَّب على ذلك نمو الدَّخل الفردي من 994 دولاراً عام 2005م إلى 1637 دولاراً في المتوسط عام 2008م، الأمر الذي يعكس سُوء توزيع هذا الناتج رغم زيادته؛ إذ لا يذكُر أيَّ تحسُّنٍ في أوضاع الفقراء؛ بل تردَّت أحوالهم وازدادت سوءًا، ويذكر تقريرٌ لمجلس السُّكَّان القومي أنّ نسبة الفقر تتراوح مابين بين 45-95%[73].

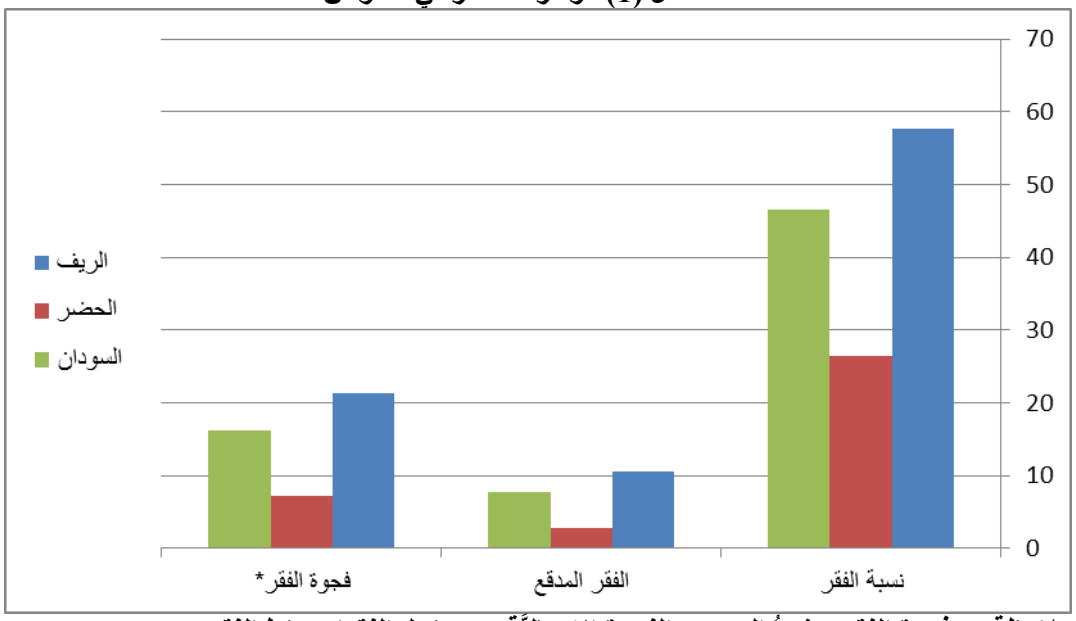
ووفقاً للمسح القاعدي للأسرة للعام 2009م؛ فإنَّ التَّوزيع الجغرافي للفقر يعكسُ تفاوتًا كبيرًا بين الأقاليم[74]، حيث يحتلُّ إقليم دارفور المرتبة الأولى في قائمة أفقر المناطق، بنسبة فقر بلغت 62%، وعُدَّت ولاية شمال دارفور الأكثر فقرًا بنسبة 69% من النسبة الكليَّة للإقليم، بينما جاءت العاصمة الخرطوم في المرتبة الأخيرة بين الأقاليم بنسبة فقر 26%، واستناداً لتحليل الفقر على المسح القاعدي فإنَّ أعلى معدَّلات الفقر سجَّلت 59% في الأسر التي تعمل في مجال الزراعة والثروة الحيوانية، وتمَّ حساب خط الفقر في شمال السُّودان في ذلك الوقت بحوالى 113,8 جنيهاً سودانيًّا للفرد في الشهر، وسجَّلت مستويات الفقر ـ وفقاً للمسح ــ تبايناً كبيراً بين الولايات لا تخطئه العين، إذ يتراوح معدَّل انتشار الفقر بين السكّان من الربع 26% في ولاية الخرطوم، ولأكثر من الثلثين 69.4% في ولاية شمال درافور، وإنَّ الاستهلاك الشهري للفرد في شمال السُّودان بلغ 148 جنيهاً سُودانيًّا، وأظهرت المناطق الحضريَّةُ مستوياتٍ للاستهلاك أعلى بكثيرٍ من المناطق الرِّيفيَّة بلغت 197.22 جنيهاً سُودانيًّا، وسجَّل إقليم الخرطوم أعلى مستوى للاستهلاك، يليه الإقليم الشمالي، ثم الإقليم الشرقي، ثم الإقليم الأوسط، بينما أظهر إقليما دارفور وكردفان أدنى مستوياتٍ للاستهلاك، ويرجع هذا الاختلافُ بين الأقاليم في جانبٍ كبيرٍ منه إلى التفاوت في توزيع الناتج المحلِّي الإجمالي، والتَّباين في الاستفادة من مكاسب النمو الاقتصادي، كما أنَّه ناجمٌ من جهةٍ أخرى عن الدمار الذي خلَّفته الحروب والنزاعات الأهلية، وتعاني المناطق التي تنتشر فيها مستوطنات الفقر من مشكلات اقتصادية واجتماعية وصحية عميقة أبرزها: نقص خدمات التعليم والصحة، وتدهور صحَّة البيئة، ونقص المياه النَّظيفة، وعدم الوصول إلى البنية الأساسيَّة والموارد الطبيعية، وضعف الدخول، والأصول الإنتاجية. والسكَّان الأشدُّ تعرضاً للفقر هم الذين يعيشون في المناطق التي تضرَّرت أو ما زالت تتضرَّر من الجفَّاف والنِّزاعات المسلَّحة، لا سيَّما أقاليم دارفور وكردفان والنيل الأزرق، وتُقرأ نتائج هذه التقارير مع تقديرات صندوق الأمم المتحدة الإنمائي عن التنمية البشرية لعام 2016م، حيث احتلَّ السُّودان المرتبة (165) من بين (188) بلدًا في العالم، وهو تصنيفٌ متدنٍّ للغاية[75].

[73] المجلس القومي للسُّكان هو هيئة حكومية تختص بالتنسيق بين الوزارات والمؤسَّسات الحكومية والقطاع الأهلي في مجال السِّياسة السُّكانية القومية. انظر الرابط: http://npc.gov.sd/

[74] يشمل إقليم دارفور ولايات: شمال وجنوب وغرب دارفور، وإقليم كردفان ولايتي: شمال وجنوب كردفان، والإقليم الأوسط ولايتي: الجزيرة والنيل الأبيض، والإقليم الشمالي ولايتي: نهر النيل والشمالية، والإقليم الشرقي ولايات: البحر الأحمر وكسلا وسنار والقضارف.

[75] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2016). تقرير التنمية البشرية لعام 2016م- نيويورك.

الشكل (1) مؤشرات الفقر في السُّودان



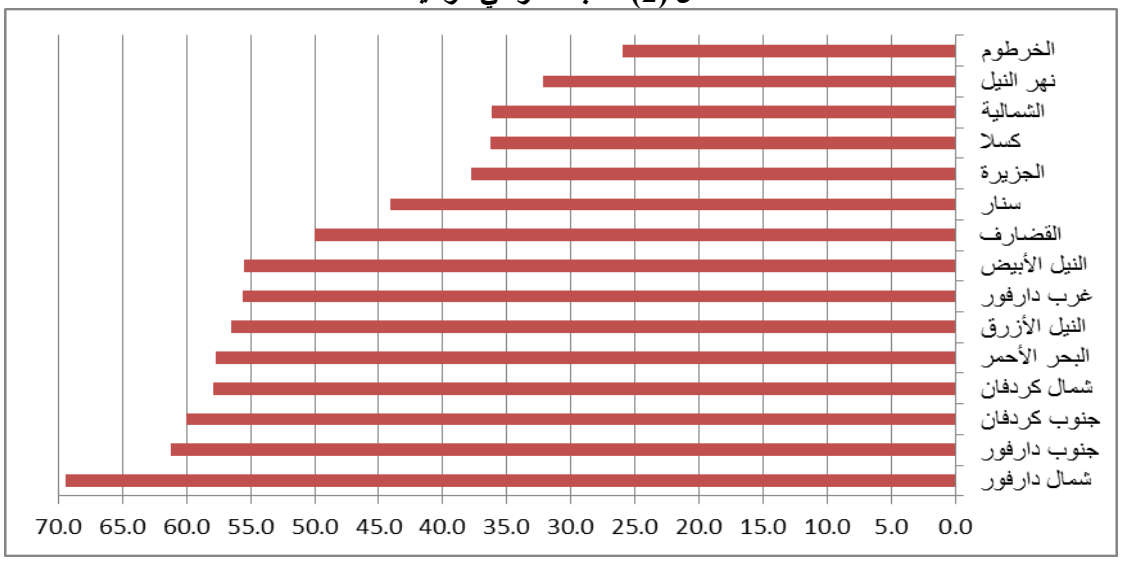
ملاحظة: * فجوة الفقر: تشيرُ إلى حجم الفجوة الإجماليَّة بين دخول الفقراء وخط الفقر.

المصدر: Sudan Central Bureau of Statistics (2010). National Baseline Household Survey 2009

جرت محاولات عديدة خلال العقدين الماضيين لقياس الفقر في السُّودان، وتحديد أسبابه ووضع معالجاتٍ لتداعياته، ولكن اصطدمت تلك الجهود بعقباتٍ كثيرة أبرزها: محدودية البيانات والتغطية غير المكتملة في المسح الإحصائي التي استندت إليه الخطط والسياسات والبرامج الموجَّهة لتخفيف الفقر.

وبالنَّظر إلى الشَّكل (1) نلاحظ أنَّ مؤشِّرَ الفقر المدقع أو الشديد يقيس حجم الفجوة الإجمالية بين دخول الفقراء وخط الفقر؛ أو بمعنًى آخر هو مقدار الدخل اللَّازم للخروج من حالة الفقر إلى مستوى خط الفقر.

الشكل (2) نسب الفقر في الولايات



المصدر: Sudan Central Bureau of Statistics (2010). National Baseline Household Survey 2009

إنّ أهم التحديات التي تواجه إستراتيجيّة النمو الجديدة ضعف أداء القطاع الزراعي والمحافظة على استقرار الاقتصاد الكلّي بعد فقدان إيرادات النفط، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار الغذاء وزيادة التضخُّم وتمكين القطاع الخاص لقيادة النمو الاقتصادي، وتركيز الإنفاق العام على تخفيف حدَّة الفقر وزيادة إنتاجيَّة القطاع الزراعي، وزيادة مساهمة القطاع الصناعي.

والخلاصة أنَّ نتائج مسح الفقر للعام 2009م أشارت إلى أنَّ معدَّل خط الفقر 46.5% في شمال السُّودان، وقدَّر المسحُ فجوة الفقر بـ 16%، والسُّكَّان الَّذين يُعانُون من الفقر المدقع بـ 8% من جملة السُّكّان، ونسبة الاشخاص الذين تقل نسبة استهلاكهم الغذائي عن الحد الأدنى في شمال السُّودان هي 31.5%، وتتشابه النسبة في المناطق الحضرية والمناطق الريفية حيث تبلغ 31% و34%[76].

ويتبيَّنُ من الجدول (1) الذي يعكس تطوُّر المؤشِّرات الكلِّيَّة للاقتصاد السُّوداني في الفترة: 2009-2017م؛ مدى ضعف أداء الاقتصاد السُّوداني وتزايد مشكلاته، حيث انخفضت مُعدَّلات النمو الاقتصادي وازدادت مُعدَّلات التَّضخم والبطالة؛ ومن ثم ازدادت معاناة الفقراء وتدهورت أوضاعهم المعيشية.

الجدول (1) المؤشرات الكلية للاقتصاد السُّوداني في الفترة 2009-2017م،(%)

	2009	2011	2013	2015	2017
نمو الناتج المحلي الإجمالي	5.9	1.9	4.4	4.9	3.5
مُعدَّلُ التَّضخُّم	11.2	18.5	37.1	17.6	32.4
مُعدَّل البطالة	13.0	12.9	12.97	13.18	19.9
عجز الموازنة كنسبةٍ من النَّاتج المحلّي الإجمالي	4.8	1.1	1.9	1.2	2.1
الحساب الجاري كنسبةٍ من النَّاتج المحلّي الإجمالي	-13.9	-2.5	-8.7	-6.4	-1.9

المصدر: بنك السودان المركزي، والجهاز المركزي للإحصاء.

المبحث الثالث/ إستراتيجيّة مكافحة الفقر في السُّودان

هناك العديد من الإستراتيجيّات التي تنتهجها الحكومات في البلدان النامية من اجل مكافحة الفقر والتأثير على توزيع الدخول، بحيث تصبح أكثر عدالة، وتهدف هذه الإستراتيجيات من خلال سِّياسات رئيسة إلى الحدِّ من الفقر والحيلولة دون اتساع نطاقه، وهي في الغالب جملة من السِّياسات الإستراتيجيِّة، وتُشكِّلُ حُزمة واحدةً تضمُّ سِّياساتٍ ماليَّة ونقديَّة وتجاريَّة، بحيثُ تُغطِّي جوانب عديدة مثل: السِّياسات المتعلقة بالأسعار والأجور وسوق العمل والإنتاج، فضلاً عن حُزمةِ السِّياسات الَّتي تتميَّزُ بها برامج وإستراتيجيَّاتُ المؤسَّسات الدولية مثل: برامج الإصلاح الهيكلي والتثبيت الاقتصادي، وتُمارسُ تلك السِّياسات ضمن إستراتيجيات مكافحة الفقر تأثيرها على الفقر وتوزيع الدخل، سواءً كانت مباشرةً من خلال استخدام الحكومات سِّياسات التشغيل والدعم والإعانات للتأثير على دخل العاملين في القطاع الحكومي، أو غير مباشرة باستخدام سِّياسات الطَّلب والتضخُّم وسعر الصرف[77].

[76] Sudan Central Bureau of Statistics (2010). National Baseline Household Survey 2009. Khartoum, Sudan.

[77] عبد الباقي، هشام حنضل (بدون تاريخ). الفقر وتوزيع الدخل من منظور الاقتصاد الإسلامي: دراسة تطبيقية على مملكة البحرين. ص 8.

أولاً: إستراتيجية البنك الدولي لمكافحة الفقر

يُقدِّمُ البنك الدولي ثلاثة مداخل لمحاربة الفقر، وهي كما يأتي[78]:

1.مدخل دعم النمو الاقتصادي:

ويهتمُّ هذا المدخل باتخاذ إجراءات وسياسات من شأنها زيادة التوظيف ولاسيَّما للفقراء، ومن تلك السِّياسات تشجيع الصناعات الصغيرة والمتوسطة، ودعم التنمية الرِّيفيَّة، ودعم القطاع الزراعي، وزيادة انسياب الاستثمار في الأقاليم والمناطق الأشد فقراً، ولكن أثبتت التجارب أنَّ آثار تلك السِّياسات كان محدودًا.

2.مدخل التنمية البشرية:

يهتمُّ هذا المدخل بزيادة الاستثمار في رأس المال البشري[79]، لتعزيز الإنتاج من الفئات الفقيرة في المجتمع، ويتطلَّبُ ذلك زيادة الإنفاق على التَّعليم والتَّدريب والصِّحة، وضمان توفير الغذاء الكافي والصحي للفئات الأشد فقراً، وتهدف تلك السياسات إلى تقليل معدَّلات التسرُّب من التعليم، وزيادة كفاءة الإنفاق العام في مجال محو الأمية، ودعم البنية الأساسية في مجال الصحة، ومدِّ مِظلَّة التأمين الصحي لتشمل المناطق الفقيرة، وتوفير المياه النقية والصرف الصحي في المناطق الفقيرة، ودعم مؤسَّسات المجتمع المدني وزيادة اللا مركزية وضمان المشاركة في الحياة السياسيَّة، ولكنَّ تلك السِّياسات تتعارضُ مع السِّياسات الانكماشيَّة الَّتي تستند عليها برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من الصندوق والبنك الدَّوليين، فضلاً عن انخفاض الاستثمار العامِّ بصفةٍ عامَّةٍ في تلك الدول نتيجة لانخفاض الإيرادات العامَّة المتاحة.

3.مدخل الرفاهية الاجتماعية:

ويعتمد مدخل الرفاهية الاجتماعية على النَّفقات التحويلية لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع، وكما يهدُفُ من خلاله إلى توفير الدعم اللازم لكل الفئات المحتاجة مع ضمان وصول الدعم إليها، وهذا المدخل يتعارض مع سياسات برامج الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها البلدان النامية، وجملة القول إنَّ الإستراتيجيَّات المقترحة من البنك الدولي يشوبها الكثير من النقص، بل والتعارض فيما بينها، فهي تطالب بزيادة الإنفاق الحكومي لدعم الفقراء وزيادة المدفوعات التحويلية واتِّباع سياسات التَّمييز السعري في قطاع الصحة وزيادة الاستثمار العام مع إدارته لدفع النمو والتنمية الاقتصادية والريفية على وجه الخصوص، وكلُّ ذلك يتعارض مع الخصائص العامة للنظام الرأسمالي والمسيطرة على برامج الإصلاح الاقتصادي المفروضة على الدول، المطلوب منها اتِّباع إستراتيجيات محاربة الفقر كما يبيِّنها البنك الدولي والنتائج النهائية[80].

ثانياً: اشتراطات المؤسَّسات الدوليَّة للحد من الفقر

اهتمَّت المُنظَّماتُ الدَّوليَّةُ وفي مُقدِّمتها البنك الدولي والمنظَّمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة بمشكلةِ الفقر، وانطلقت في جهودها من نظريَّة النمو الاقتصادي المؤدِّي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي من خلال إعادة هيكلة الاقتصاد وتشجيع الاستثمار وتحرير الاقتصاد وزيادة الكفاءة الإنتاجية، ولكنَّ الدِّراسات التطبيقية أكَّدت أنَّ نتائج تلك الجهود كانت متواضعة للغاية في كثيرٍ من مناطق العالم، وكانت محدودةً أو عديمة الأثر في إفريقيا جنوب الصحراء، إذ لا يؤدِّي النمو بصورة تلقائية إلى الحد من التقليل وتحسين أوضاع الفقراء، واستعاض صندوق النقد الدولي عن أوراق التكيف الهيكلي الذي كان شرطا للتَّمويل في السابق عن وثيقة إستراتيجيّة مكافحة الفقر على الحصول على القروض من الصندوق والبنك سويًّا[81].

وتصف وثيقة إستراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء الرؤية الطويلة الأمد للبلد المعني، وتقوم حكومات البلدان المنخفضة الدخل بإعداد هذه الوثيقة بالتشاور مع مختلف أصحاب المصالح المباشرة، مثل: المجتمع المدني،

---

[78] البنك الدولي. الموقع الرسمي على الرابط: http://www.albankaldawli.org/ar/topic/poverty/overview#2 (تمت زيارته بتاريخ 23 أبريل 2018م).

[79] البنك الدولي (2004). الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية 2004- إسهامات البنك الدولي في تخفيض أعداد الفقراء. إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي. مستند رقم 38275. البنك الدولي. واشنطون دي سي. ص 1.

[80] البنك الدولي، الموقع الرسمي. مصدر سبق ذكره.

[81] Grant, U. & Marcus, R. (2008) Chronic Poverty and PRSPs: A Desk Study. The Chronic Poverty Research Center.UK. Pp.13.

والقطاع الخاص. وتُحدِّدُ هذه الوثيقة أهداف الاقتصاد الكلِّي، والأهداف الهيكليَّة، وأهداف السياسات الاجتماعيَّة، كما تُحدِّدُ هذه الوثيقة احتياجات التَّمويل الخارجي للبلد المعني لتحقيق هذه الأهداف، مثل: القروض والمنح التي يُقدِّمها البنك الدولي والمانحون الآخرون التي تهدف إلى تشجيع النمو الاقتصادي والحد من الفقر، ويقوم البنك والجهات المانحة الأخرى بتكييف مساعداتهم مع أولويَّات وأهداف هذه البلدان[82]، وقد استخدمت البلدان وثائق إستراتجيات تخفيض أعداد الفقراء لمواجهة مشكلات مناخ الاستثمار، وتحديد التدابير اللَّازمة لتشجيع تنمية القطاع الخاص، أو وضع الخطط لتحسين نظام الحكم والحدِّ من الفساد، ويُركِّزُ العديد من هذه البلدان على قضايا تواجه القطاع الزراعي والمناطق الريفية، مع التَّشديد على الحاجة إلى الاستثمار في الخدمات الأساسيَّة الرَّئيسة، خصوصًا الرِّعاية الصِّحيَّة والتعليم في إطار تنفيذ هذه الإستراتيجيَّات[83].

ويقدِّمُ البنك الدولي التَّدريب والمساعدة الفنيَّة والماليَّة لمساندة تصميم الإستراتيجيَّات الوطنيَّة لتخفيض أعداد الفقراء، فعلى سبيل المثال يساعد البنك الدولي بلدانًا لتحسين تحليل أوضاع الفقر بها، وكذلك تحسين إدارة النفقات العامَّة وتقييم الخدمات في هذه البلدان، كما يُقدِّمُ البنك اعتماداتٍ لمساندة الجهود الرَّامية إلى تخفيض أعداد الفقراء، ويقدِّمُ أيضاً قروضاً ضمن برامج سنوية لمساندة تنفيذ هذه الإستراتيجيَّات، ويشترط كلٌّ من المؤسَّسة الدوليَّة للتَّنمية التابعة للبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي وجود وثيقةٍ لإستراتيجيَّة تخفيض أعداد الفقراء لحصول البلدان منخفضة الدخل على مساعدة مالية من البنك أقل تكلفةً (من خلال المؤسَّسة الدولية للتنمية)، وصندوق النقد الدولي (من خلال برنامج تحقيق النمو وتخفيض أعداد الفقراء التابع للصندوق)[84].

ومنذ أواخر عام 1999، قام 30 بلدًا منخفض الدخل باستكمال وثيقة إستراتيجيَّة لتخفيض أعداد الفقراء تماماً، وانتهى 47 بلداً من إعداد إستراتيجيَّاتٍ مؤقَّتة، في حين قدَّم 11 بلداً تقارير حول التقدُّم السَّنوي الَّذِي أحرزَ في عمليَّة التَّطبيق[85]، وتستخدم البلدان وثيقة إستراتيجيَّة تخفيض أعداد الفقراء للتَّعاطي مع مناخها الاستثماري، وإقرار التدابير اللَّازمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص، ورسم الخطط لتحسين الحكم وتقليل الفساد، ويركِّز العديد من البلدان على القضايا التي تواجه القطاع الزراعي والمناطق الريفية، كما تؤكِّد الحاجة إلى الاستثمار في الخدمات الأساسيَّة الحيويَّة، ولا سيَّما الصحة والتعليم عند تطبيق إستراتيجياتها[86].

يوفِّر البنك الدَّوليُّ التَّدريبات والمساعدات الفنِّيَّة والماليَّة لدعم وضع إستراتيجيَّات الحدِّ من الفقر الوطنية، وتطبيقها من خلال تقوية الحكم والمؤسَّسات القانونية والقضائية من ناحية، ومساعدة البلدان في توسيع وتعميق العمليات القائمة على المشاركة في مجالات مثل: تحليل الفقر، وإدارة النفقات العامة، وتقييم الخدمات من ناحية أخرى، وتحديدًا فهو يقدِّم اعتماداتٍ مساندة الحد من الفقر، وقروض التكييف الهيكلي، والبرامج السنوية لدعم تطبيق إستراتيجيَّات الحد من الفقر في البلد العضو، وتأتي هذه الاعتمادات مع معايير واضحة للأداء؛ بما في ذلك مؤشِّرات النَّتائج وتدابير السِّياسات[87].

ثالثًا: إجراءات مساعدة البنك الدولي للتَّقليل من الفقر

تتضمَّن إستراتيجيَّة المساعدةٍ المقدمة من البنك الدولي -(The Country Assistance Strategy (CAS ــ التي يُطلق عليها في بعض الحالات إستراتيجيَّة الشَّراكة مع البلد المُعيَّن، أو إطار المساعدة المشتركة ((The World Bank Group's Country Partnership Framework-CPF) ــ برنامجًا مختارًا لمجموعة البنك الدَّولي لبلدٍ مُحدَّد، ويقوم مُوظَّفُو البنك الدَّولي بإعداد هذه الإستراتيجيَّة من خلال اجتماعاتٍ مع المسؤولين الحكوميين بالتَّشاور مع سلطات البلد المعني، ومنظَّمات المجتمع المدني،

---

[82] Levinsohn, J. (2003). The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy? G-24 Discussion paper series No. 21. UNCTAD, Pp. 5-7.

[83] البنك الدولي http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0

[84] Levinsohn (2003) مصدر سبق ذكره، ص ص 7-8.وكذلك: IMF (2009). The Poverty Reduction and Growth Facility- Factsheet. Pp. 1-2. موجودة على الرابط: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm

[85] البنك الدولي. الموقع الرسمي، مصدر سبق ذكره.

[86] البنك الدولي (2017). التقرير السنوي لعام 2017م. البنك الدولي، واشنطون دي سي. ص 22.

[87] World Bank (2004). The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation. Washington D. C. Pp. 19-20.

وشركاء التنمية، وغيرهم من أصحاب المصالح المباشرة، وتتمثَّل نقطة البداية لهذه الإستراتيجيَّة في الرُّؤية البعيدة الأمد للبلد المعني الخاصَّة بالتنمية، كما أنَّها تأخذ في الحسبان المميِّزات التنافسية لمجموعة البنك الدولي في سياق أنشطة الجهات المانحة الأخرى، ويتمُّ تصميم هذه الإستراتيجيَّة بهدف تشجيع التَّعاون والتَّنسيق بين شركاء التَّنمية في البلد المعني[88].

وتتضمَّنُ إستراتيجيَّةُ المساعدة للبلد العضو تشخيصًا شاملاً ـ بناءً على العمل التَّحليلي الَّذي يقوم به البنك الدَّولي، والحكومة في البلد المعني، والشركاء الآخرون ـ للتحديات الإنمائية التي تواجه البلد المعني، ومنها تفشِّي الفقر واتِّجاهاته وأسبابه، وتُحدِّدُ هذه الإستراتيجيَّة كذلك المجالات الرَّئيسة الَّتي يُمكنُ أن يكون للمساعدات الَّتي تُقدِّمُها مجموعة البنك الدَّولي فيها أكبر تأثيرٍ على جهود تقليص الفقر، وفي هذا التشخيص تُراعِي استراتيجية المساعدة للبلد العضو أداء حافظة مشروعات البنك الدَّولي في هذا البلد، ودرجة جدارته الائتمانية، وحالة التنمية المؤسَّسيَّة، وقدرات التَّنفيذ، ونظام الإدارة العامَّة، وغير ذلك من القضايا القطاعيَّة والمشتركة، ومن خلال هذا التقييم يتمُّ تحديد مستوى وتكوين المساندة المالية والاستشارية والفنية المقدَّمة إلى هذا البلد، ونظرًا لأنَّ إستراتيجية المساعدة للبلد العضو تركِّز على تحقيق النتائج بصورة متزايدة، ويمكن متابعة تنفيذ البرنامج الخاص بها. وتتضمَّن هذه الإستراتيجية إطارًا للأهداف والمؤشِّرات الواضحة لرصد أداء مجموعة البنك الدَّولي والبلد المعني فيما يتعلَّقُ بتحقيق النَّتائج المقرَّرة[89].

رابعاً: محدوديَّة إستراتيجيَّات البلدان النامية في محاربة الفقر

يُوردُ بعض الخبراء أسبابًا لمحدوديَّة إستراتيجيَّات البلدان النَّامية في محاربة الفقر؛ وكثيرٌ منها يصدُقُ على السُّودان، ويمكن تلخيصها في النقاط الآتية[90]:

1. طغيان المتطلبات السياسيَّة على المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية، بل إنَّ المتطلبات السياسيَّة كثيراً ما تفتقد للأبعاد الاجتماعية ولا تهتم بالجوانب والمساهمات المجتمعيَّة في دعم جهود التقليل من الفقر.
2. غموض وتذبذب الإستراتيجيَّات والسِّياسات الخاصَّة بمحاربة الفقر، ودم وجود هيئات مُستقلَّةٍ خاصة بمتابعة ظاهرة الفقر وتطوُّراتها، وتقويم فعاليَّة البرامج الحكومية.
3. نقص الصَّرامة والشَّفافية في استخدام الموارد، إلى جانب ظاهرة تبذير الموارد والفساد الإداري والاقتصادي، وعدم التَّوزيع العادل للثروات بين فئات المجتمع.
4. ضعف اقتصاديات هذه الدُّول النامية، وعدم تقدير العمل كمصدرٍ إستراتيجيٍّ للثروة في ظل غياب سِّياسات اقتصاديَّة رشيدة.
5. غياب التَّنسيق بين الوزرات والهيئات الحكومية في المركز والولايات المعنيَّة بمعالجة مشكلة الفقراء، وهيمنة الإدارة البيروقراطيَّة على المؤسَّسات الحكوميَّة، ممَّا ينعكس سلباً على المبادرات الاستثماريَّة، وخنق كل المشروعات المقترحة لمحاربة الفقر في هذه البلدان النامية.
6. إهمال التطوير الجهوي للمناطق الفقيرة والمتأثرة بتداعيات الحروب والنزاعات المسلحة، وغياب الاعتماد على دراسات علمية دقيقة تسمح للمناطق والأقاليم بتطوير ذاتها وبدعم من الحكومات المركزية.

خامساً: الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر في السُّودان

1. تطورات إعداد الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر:

قرَّرت الحكومةُ لمعالجة الفقر القيام بإعداد الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحدِّ من الفقر (The Sudan Interim Poverty Reduction Strategy-IPRS)، الَّتي ستُوفِّرُ إطارًا للقضاء على الفقر، ويمكن رصد التطورات في النقاط الآتية[91]:

---

[88] World Bank (2004). نفس المصدر السابق. Pp. 3-5.

[89] البنك الدولي http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0

[90] كشاد، رابح (2011) إشكالية محاربة الفقر في العالمين العربي والإسلامي. الجزائر: جامعة سعد دحلب البليدة. ص ص 5-6

[91] World Bank (2016). The Sudan Interm Poverty Reduction Strategy Paper Status Report. Washington D. C.

- في عام 1999م بدأ الشروع في إعداد الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر في شمال السُّودان (يقصد به الولايات الشمالية انفصال جنوب السودان)؛ وإنشاء وحدة الفقر في وزارة المالية والاقتصاد الوطني في الخرطوم.
- وفي عام 2000م أنشئَ المجلس الأعلى برئاسة رئيس الجمهورية للإشراف على إعداد وتنفيذ برنامج شامل لمكافحة الفقر.
- وفي عام 2002م تم تعيين لجنة التنسيق تحت رئاسة وزير المالية للتنسيق والإشراف وآلية الرقابة على برامج التنمية الاجتماعية، وتضم اللجنة ممثلي الجهات ذات الصلة بقضيَّة الفقر، ويشمل وزارات القطاع الاقتصادي والاجتماعي والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والنقابات وغيرها، حيث تُشكِّل مع وحدة الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر شبكة الإستراتيجيَّة المرحليَّة، وعلى الرغم من عدم وجود البيانات والموارد المحدَّثة، وقد تمَّ تنفيذ بعض الأنشطة بها، بما في ذلك المفاهيم والدِّراسات لتحديد مدى الفقر وحجمه، وسِّياسات للحدِّ منه، وشملت العمليَّةُ عددًا من الحلقات الدراسيَّة والنَّدوات وورش العمل، ومجموعة المناقشات التي نُظِّمت بمشاركة مختلف الجهات المعنيَّة، وكانت اللجان الفنِّيَّةُ مدعوةً إلى القيام بدورٍ نشطٍ في هذه العمليَّة.
- وفي عام 2004م كان مشروع الإستراتيجيَّة المرحليَّة (The Sudan Interim Poverty Reduction Strategy-IPRS)- التي تغطِّي ولايات شمال السُّودان قد اكتمل جزئيًّا، ولم يشمل إقليم دارفور ومنطقة جبال النوبة وولاية النيل الأزرق بشكلٍ صحيح في الإستراتيجيَّة، وذلك بسبب انعدام الأمن والاستقرار في هذه المناطق[92].
- وفي سبتمبر من عام 2004م، وكجزءٍ من مفاوضات السلام بين حكومة السُّودان وبين الحركة الشعبية في جنوب السُّودان تمَّ الاتِّفاق على إطارٍ إستراتيجيٍّ لنهجٍ مشتركٍ لمكافحة الفقر، وأن تُفصل إستراتيجيَّة مرحليَّة لكلٍّ من الشمال والجنوب، وبعد ذلك سيتمُّ دمج وثائقها في وثيقةٍ وطنيَّةٍ واحدة.
- وفي ديسمبر 2005م في إطار البيئة الجديدة التي أنشأتها اتفاقية السلام الشامل بين شمال السُّودان وجنوبه، أقيمت وحدة إستراتيجيَّة الفقر في وزارة المالية الاتحادية، وتم وضع خطَّةٍ جديدةٍ لإصدار وثيقة الإستراتيجيَّة الوطنية المرحليَّة لمكافحة الفقر للسُّودان تشمل الشمال والجنوب، وقد تمَّ دمجهما في وثيقةٍ وطنيَّةٍ واحدةٍ في نهاية عام 2008م.
- وفي يوليو 2012م صادق البرلمان على وثيقة الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر لدولة السُّودان بحدودها الجديدة بعد انفصال الجنوب عنها.
- وفي أكتوبر 2013م أقر كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وثيقة الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر في السُّودان، والتزمًا بمساندة تنفيذها.

2.الإستراتيجيَّة المرحليَّة وخُطَّة مكافحة الفقر:

اشتملت إستراتيجيَّة السُّودان للحد من الفقر على أهدافٍ وسياساتٍ جيِّدةٍ ولكنَّها لم تتعدَّ طور التَّنظير والصِّياغة الجيدة في الأوراق، ولم تحقق الجهود التي بذلت للتقليل من الفقر في الفترة الممتدة من 2001 إلى2011م أي تقدم يذكر، وكذلك الإستراتيجية المرحلية للحد من الفقر التي نفذت في الفترة 2012-2016م، ورغم وضوح الرُّؤية والسِّياسات التي تضمنتها الإستراتيجيَّة المرحليَّة فقد كانت النتائج مخيبة للآمال، ورغم أن الإستراتيجيَّة قامت على الخروج التدريجي بالفقراء من دائرة الفقر، فإذا بالمزيد من السُّكَّان يدخلون إلى دائرة الفقر.

---

[92] بنك التنمية الافريقي African Development Fund Nov 2006). Capacity Building for Poverty Reduction and Good Governance: Appaisal Report. Governance, Economic and Financial Management Department. 01 BP 1387, Abidjan 01:موجود على الرابط الآتي
http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/SD-2007-017-EN-ADF-BD-WP-SUDAN-AR-CBPRGG-PROJECT.PDF

أمَّا في الأهداف الخاصة بوضع تعريفٍ مُحدَّدٍ ومقاييس ومُؤشِّراتٍ تتناسبُ مع الواقع المحلِّي والمعايير العالميَّة فلم يتحقَّق شيءٌ يُذْكر، وفي مجال رسم خريطة الفقر وتحديد أسبابه الداخلية والخارجية والثقافية والبيئة فلم يُنجز ما يدفع إلى الأمام، والحاجة إلى إحداث التَّكامل بين القطاعين الزراعي والصناعي والتكامل الداخلي داخل القطاع الصِّناعي بشِقَّيهِ التَّحويلي والاستخراجي، وكفاءة التَّكامل سيؤثِّر إيجابًا على أداء الاقتصاد الوطني ويُعزِّزُ من استقراره ونموه المستدام[93].

سادساً: تقييم الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحدِّ من الفقر

اعترى الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر الَّتي نُفِّذت في السنوات القليلة الماضية نقصٌ كبيرٌ في جوانبها الإطاريَّة ومنطلقاتها الأساسيَّة على السَّواء، ممَّا أثَّر على المخرجات والنَّتائج النِّهائيَّة، ونرصد أهمَّ جوانب قصورها في الآتي:

1.فقدانها للشمول: حيث لم تضم الإستراتيجيَّة جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة المؤثرة في مواجهة الفقر، ممَّا أدَّى إلى التعامل مع الفقر بأسلوبٍ لا يُراعي التَّفاعل والتَّرابط بين تلك القطاعات التي تضُمُّ: البنية التحتية، والصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعيَّة.

2.ضعف التركيز على النتائج: لم تكن الإستراتيجيَّة مُوجَّهة نحو تحقيق نتائج مُحدَّدة، ويُلاحظُ أنَّ التَّدابير الماليَّة والإجراءات التَّنفيذيَّة وما يتَّصل بالمتابعة والتقويم كانت ضعيفة، خاصَّة أنَّ هناك أجزاءً أخرى في البلاد تعاني من النزاعات، وأخرى خارجة لتوِّها من تلك الحروب.

3. غياب مرجعيَّة الأجندة الوطنيَّة: حضور الأجندة الوطنية كان ضعيفًا بالمقارنة مع الأجندة الأمميَّة للتنمية في تنفيذ سِّياسات مكافحة الفقر، إذ أنَّ الأجندة الوطنية للتنمية لها خصوصية في الاستجابة للتحديات المحلية المرتبطة ببناء السلام وتعزيز الاستقرار في المناطق التي شهدت حروباً أهلية وهناك حاجة لدمج سكانها في المجتمع.

4.قلَّة الدِّراسات التَّحليليَّة ونقص البيانات: يُلاحظُ قلَّة الدِّراسات والمُسوحات الَّتي يُستفادُ منها في تحليل البيئة الاجتماعيَّة والاقتصاديَّة، ولا توجد بياناتٌ كافية، سواءً كانت قطاعية أو في شكل سلاسل زمنية، أو البيانات المتعلِّقة بالفقر من المصادر الخاصة بذلك مثل: مسح ميزانيَّة الأسرة، التعداد السكاني، والتعداد الزراعي، والدِّراسات القطاعية، وأولويات الاستثمارات الحكومية، والمسوحات والدِّراسات الأخرى ذات العلاقة بالفقر، وعدم شمولية التغطية الجغرافية، ويفتقر السُّودان إلى قاعدةِ بياناتٍ متينةٍ يُمكنُ الاعتمادُ عليها لقياس فقر الدَّخل[94]، وانعدام المعايير في إنتاج البيانات، وعدم وجود مؤشِّراتٍ إحصائيَّةٍ ذات مصداقيةٍ تخدُمُ القضايا التَّنموية، ممَّا أثَّر على تقويم الموارد المتاحة، والنظر في المفاضلات التي يُستعانُ بها في تقديم سياساتٍ وحزمةٍ من الإجراءات لمواجهة الفقر ومكافحته، هناك حاجة لتقديم مُنتجاتٍ إحصائيَّةٍ ذات جودةٍ عاليةٍ تُغطِّي المستويات القطاعيَّة والكليَّة المختلفة، وتساعد في وضع السِّياسات المناسبة وتقدير المتطلَّبات الحقيقيَّة لمواجهة الفقر.

5.اضطراب الأولويَّات وإهمال الاستفادة من الأدوات التَّحليليَّة: إذ تبرز الحاجة إلى إجراءِ تعديلٍ في الأولويَّات في مكافحة الفقر والاستفادة من جملة الأدوات التحليلية التي وضعها البنك الدولي لمعالجة الفقر ورسم السياسات الاجتماعية، وتتعلَّق بإدارة المخاطر الاجتماعيَّة، وجرى إدراجها ضمن السِّياسات الوقائية من توسُّع دائرة الفقر، حيث يجدر الاهتمام بعزل المخاطر والأسباب التي تدفع بالفئات المعرَّضة للفقر إلى الوقوع فيه، وينتُجُ عن ذلك اهتمامٌ أكبر بفئة المعرَّضين للفقر مُقارنة بالَّذين يُعانُون من الفقر المزمن، وهناك حاجة للتَّوزان مع إدراك أنَّ التركيز على المعرَّضين للوقوع في الفقر يُحقِّق نتائج مباشرة ويُمكنُ رصده، وبتكلفةٍ أقلَّ ممَّن هم في حالة الفقر المزمن، حيثُ لا تؤدِّي الجُهُودُ بالضَّرورةِ إلى إخراجهم من حالة الفقر وإنْ تحسَّنت ظروف معيشتهم[95].

---

[93] African Development Bank Group (2012). Sudan: Country Brief – 2012-2014. Regional Department. P. 14.

[94] الطيب، عبد المنعم محمد (2011). تقويم تجربة التمويل الأصغر في السُّودان خلال الفترة 2000-2010م (دراسة حالة القطاع المصرفي والمؤسسات الاجتماعية). المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي: النمو المستدام والتنمية الاقتصادية الشاملة من منظور إسلامي. 18-20 ديسمبر 2011- الدوحة، قطر. ص 12.

[95] نعمة، أديب (2009). تعدد الفقر ومناهج دراسته. اجتماع فريق الخبراء حول قياس الفقر. بيروت، لبنان- 29 أبريل 2009.ص 11.

6.عدم التَّوازن بين النَّمو وتعزيز القُدرات البشريَّة: إنّ إستراتيجيَّة النُّمو التقليديَّة وحدها لا تكفي للحدِّ من الفقر، والاقتصار على هذا المسار يُفضِي إلى الدوران في الحلقة المفرغة للفقر، والخروج من هذا المأزق يقتضي المضي في مسار إستراتيجيَّة تنمية الموارد البشريَّة من خلال التَّعليم والتَّدريب والرِّعاية الصحيَّة، وتوفير الاحتياجات الضروريَّة والأساسيَّة، والاستفادة من مسار النمو والإنتاج، ثمَّ مسار تنمية الموارد البشريَّة، وبناء القدرات البشريَّة التي يجبُ أن تُشكِّل أساس الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمحاربة الفقر.

7.إهمال الجوانب الاجتماعية في التنفيذ: نفذت وزارة المالية والاقتصاد الوطني منذ العام 2001م برنامجاً وطنيًّا لتخفيف وطأة الفقر، وشمل البرنامج سبعة عشر مجالاً للدَّعم الاجتماعي، من ضمنها: مياه الشرب والعلاج، وإجلاس التلاميذ، إلا أنَّ مجالات الدَّعم الاجتماعي تقلَّصت إلى مجالين فقط ، هما: دعم الكهرباء، وصندوق دعم الطلاب[96].

8.غياب التعريف الوطني: من المشكلات الَّتي تعيقُ تنفيذ الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحدِّ من الفقر في السُّودان عدم وجود تعريفٍ مُحدَّدٍ متَّفق عليه للفقر والفقراء بين الجهات المختصة بمكافحة الفقر، ويتمُّ على أساس هذا التعريف تحديد أساليب القياس وأطر تصميم السِّياسات، وهو ما يُقلِّلُ من جهود تلك الجهات والوكالات والمنظَّمات المعنيَّة بالفقر، ولا يُساعدُ في وضع المعالجات والسياسات المناسبة[97].

9.عدم التناغم بين السِّياسات الاقتصادية وإستراتيجيَّة الفقر: ومن جوانب القصور أيضًا عدم الربط بين الإستراتيجيَّة المرحلية للقضاء على الفقر، وبين السِّياسات الاقتصادية الكليَّة، ولذلك يُلاحظُ أنَّ النمو الاقتصادي في سنوات استخراج النفط لم يتم توجيهه لمساندة استراتيجيَّة مكافحة الفقر، ولذلك وصفت الوثيقة أنَّ النمو المناصر للفقراء لا يمكن تحقيقه؛ وبالتَّالي لا يمكن إزالة الفقر طالما هناك عدم تناغم وتنافر بين السِّياسات الاقتصادية الكلية وبين سَّياسات الإستراتيجيَّة المرحليَّة، ويتطلَّبُ ذلك إعادة توجيه إطار السِّياسات الكليَّة نحو برامج السِّياسات المناصرة للفقراء، ويمثِّل ذلك معضلة رئيسة في محاربة الفقر.

المبحث الرابع/ مقترحات لتطوير الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر

إنَّ الهدف الرئيس من الإستراتيجيَّة الوطنيَّة لمكافحة الفقر يجب أن يكون عبر النمو الاقتصادي السريع والمستدام، وذلك بالتركّيز على السِّياسات والإجراءات الرَّامية إلى إحداث التحوُّل الهيكلي وتحقيق النمو، وتنويع الاقتصاد خلال فترات متوسطة وطويلة الآجال، ويشمل ذلك إقامة حكمٍ راشدٍ لهُ القدرة على اتخاذ سياسات عامَّةٍ فعَّالة، وتحقيق الاستقرار السياسي والسلم الاجتماعي، وبناء الموارد البشريَّة كأساسٍ للتنمية؛ وتوفير بيئةٍ مواتيةٍ للنمو الاقتصادي، كما يجب أنْ تعترف الإستراتيجيَّة الوطنية الكليَّة بالحاجة الملحَّة للقيام بمبادرات تنموية تهدف لمعالجة شاملة للقضايا الاجتماعية والاقتصادية، بما يُمكِّنُ قوى المجتمع من القيام بدورها في تحقيق النُّمو الاقتصادي والسِّلم الاجتماعي، وهذا يتطلَّبُ قدرةً على مواجهة الصَّدمات الماليَّة والتَّحديات العديدة الَّتي تُواجه تنفيذ السِّياسات العامَّة.

يجب إدراك أنَّ الاستراتيجية القائمة على النظرة التقليدية التي تقتصر على مسار النمو ليست كافية لمواجهة مشكلة الفقر، وهذا يتطلَّب المزج بين مسارين: مسار النمو الاقتصادي، ومسار تنمية الموارد البشرية، إنَّ الاهتمام بمستوى معيشة الفقراء ممَّا يجب أن توليه خطط التنمية عناية كبيرة، وحينما تفتقر الخطط التنموية عن الترابط بين النمو الاقتصادي وتنمية الموارد البشرية فإنَّ إعادة توزيع الدَّخل لا تسير في الاتجاه الصحيح، بحيث يكون التَّوزيع من الأغنياء وهم نسبة صغيرة إلى الفقراء الذين يشكِّلون الأغلبية، وبالتَّالي تؤدِّي هذه الطَّريقةُ إلى المشاركة في الفقر وليس المشاركة في الغنى لقلَّة نسبة الأغنياء، وكبر نسبة السُّكَّان الفقراء[98]، وعليه يُنظرُ للنُّمو الاقتصادي على أساس أنَّهُ شرطٌ ضروريٌّ، ولكنَّهُ غير كافٍ لتحسين مستويات معيشة الفقراء، ولا يُفيدُ الارتفاع في متوسط دخل الفرد لأنَّ مكاسب النمو في كثير من الدول النامية يتمُّ صرفها وتوظيفها في المشروعات المظهرية، وشراء الأسلحة، والمصروفات الحكوميَّة غير الضروريَّة، ومن المؤسف أنَّ مُعظم مكاسب النُّمو يحصُلُ عليها الأغنياء فيزدادوا غنًى.

---

[96] الطيب، عبد المنعم محمد. مصدر سبق ذكره. ص 13.

[97] المجلس القومي للسكان، البرنامج التنفيذي للسياسة القومية للسكان (2007). شركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الخرطوم، السُّودان. ص ص 25-26.

[98] المركز الدولي لمكافحة الفقر، مصدر سبق ذكره. ص 154.

بينما يزداد الفقراء فقراً ومسغبة[99]، وتُعد مشكلة الفقر من المشكلات التي تُعبِّرُ عن التخلُّف، كما يُعدُّ فهمُها وسبر غور أسبابها وتأثيراتها المتعدِّدة المدخل السَّليم لتحليل القضايا التَّنموية الأكثر أهمِّيَّة في سبيل الوصول إلى تحقيق الأهداف التَّنموية، وتحسين مستويات المعيشة، وبلوغ أسباب الحياة الكريمة.

لا بدَّ من تطوير بنية النظام المصرفي والمالي في السُّودان، وتحسين أدائه وتوظيفه لمحاربة الفقر، ويُلاحظُ تميُّز نظام السُّودان المصرفي بالضعف وهيمنة المصارف التي تتَّصفُ بصغر الحجم وضآلة رأس المال والتمركز في المدن الكبيرة، ورغم التبنِّي التَّام لأساليب التمويل الإسلامية، إلَّا أنَّ هذه المصارف غير مهيأة لتوفير التمويل اللازم لمحاربة الفقر، في الوقت الذي فشلت فيه مصارف التنمية المُموَّلة من الدَّولة من حيث حجم التمويل وتحقيق الربحية،ومع زيادة وتعميق برامج الإصلاح المالي بُغية رفع معدَّلات النُّمو المالي والاقتصادي، وبالتَّالي فإنَّ إحداث تحوُّلٍ جذريٍّ في الخطط المالية الخاصة بمحاربة الفقر يُعدُ ضروريًّا ولازماً ولا غنًى عنه، بحيثُ تتضمَّنُ برامج تمويلٍ غير تقليديَّة، إنَّ وجود نظامٍ مصرفي فعَّالٍ ومتطوِّرٍ سيسهم في تعجيل النمو المالي وفرص التمويل من خلال زيادة التنافس وتوسيع الخيارات المتاحة للعملاء، ويجب ربط برامج التمويل بالمؤسَّسات الاجتماعية والاقتصادية العاملة في مجال محاربة الفقر، مثل ديوان الزكاة ومؤسَّسة الأوقاف بغرض زيادة كفاءة توظيف الموارد وتثميرها[100].

واستناداً إلى تجارب البلدان النامية وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء، وما أنجزته من وثائق إستراتيجيَّة للحد من الفقر[101]؛ فإنَّ هذا البحث يقدم مقترحات في محاور محددة من أجل تطوير الجهود السُّودانية لإنجاز الإستراتيجيَّة الوطنية الكليَّة للحد من الفقر، وتفصيل هذه المقترحات كما يأتي:

أولاً: مقترحات لتحديد مبادئ إرشادية للتنفيذ

من الضروري تحديد مبادئ إرشاديَّةٍ عند تنفيذ الإستراتيجيَّة الوطنية للحد من الفقر؛ ويمكن اقترح ما يأتي:

1. التَّنسيق بين برامج مكافحة الفقر المتعدِّدة، سواءً كانت برامج تابعة للمؤسَّسات الحكوميَّة، أو القطاع الخاص، أومنظمات المجتمع المدني.
2. أولويَّة تنفيذ السِّياسات الخاصة بالرعاية الاجتماعية من خلال استهداف الأسر شديدة الفقر والأسر المهدَّدة بالفقر.
3. توفير فرص العمل بصفةٍ خاصَّةٍ للشَّباب والنِّساء وذوي الإعاقة؛ وتوفير مشروعاتِ القروض الصَّغيرة ومُتناهية الصِّغر.
4. توفير الخدمات الصِّحيَّة الأساسيَّة، مع سهولة الوصول إليها من جانب الأسر الفقيرة والعجزة وذوي الإعاقة؛ وتوفير خدمات التعليم الأساسي والتدريب المهني مع سهولة الوصول إليها.

ثانياً: السِّياسات المحورية الرئيسة للإستراتيجيَّة:

من أهم السِّياسات التي يمكن اقتراحها على مستوى محاور الإستراتيجيَّة:

1. الرَّفاهُ والرِّعاية الاجتماعيَّة:

أ. الاستمرار في قياس فقر الدَّخل، وتحليله من أجل توجيه المساعدات بشكلٍ أفضل (أي تقليل نسبة الأخطاء أو إزالتها)، وتوفير خدمات التَّأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعيَّة بشكلٍ أكثر فعاليَّة، على نحوٍ يؤدِّي إلى تأسيس نظامٍ شاملٍ للحماية الاجتماعية.

ب. بناء آليَّاتٍ لدمج الفقراء في سنِّ العمل في الإنشاطات الإنتاجية، وتوليد الدخل من خلال حزمة من الإجراءات تمتد من الرعاية الاجتماعية إلى العمل، حيث يشمل التدريب المهني والإرشاد في عملية البحث عن عمل ودعم العاملين لحسابهم الخاص.

---

[99] نفس المصدر السابق، ص 155.

[100] al-Hiraika, Adam B., Abu Ismail, Khalid (2004). Financial Sector Policy and Poverty Reduction in Sudan.
Economic Research Forum: Working paper series. No. 200431, P. 39.

[101] Bedi et al. (2006). Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies. World Bank. Washington D. C. Pp. 7-10.

2.محور التشغيل وريادة الأعمال:

أ. الاستثمار في التعليم والمهارات، وذلك من أجل استحداث فرص العمل بأعداد كافية، ومن ثمَّ فإنّ هذا المحور ينصبُّ على تفعيل سِّياسات التعامل مع الفقراء العاملين والعاطلين عن العمل، والدَّعم للشَّركات الصغيرة ومتناهية الصغر، عن طريق تقديم الإرشاد والاستشارات، والحوافز الضَّريبيَّة والآليَّات الماليَّة مثل التَّمويل الأصغر.

ب. من الضَّروريِّ أن تُقدِّمَ سياسات التَّشغيل وسوق العمل دعمًا مُؤقَّتًا لدخول العاطلين عن العمل، وهذا الدَّعمُ يجبُ أن يشمل حوافز للأشخاص في سن العمل لتحفيزهم على إيجاد عملٍ أو مباشرة أعمالهم الخاصة، وتستهدف هذه السِّياسات بشكل خاص الشباب الذين يحتاجون إلى الدعم، حتى يباشروا في النشاطات الاقتصادية بعد إكمال تعليمهم.

3.خدمات التعليم والصحة:

أ. مساعدة الفقراء للتغلُّب على المعوِّقات الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة التي يعانون منها في أثناء سعيهم للحصول على خدمات التعليم والصحة.

ب. تطوير مهارات الفقراء لزيادة فرصهم في الحصول على عمل، وتنافسيتهم في سوق العمل، ولتحسين قدراتهم في ريادة الأعمال.

ج. جعل التعليم والتدريب المهني أكثر فعاليَّة، لتلبية الطلب المتغيِّر من المهارات في سوق العمل، مع مراقبة الطلب من المؤهَّلات.

د. تحسين الرِّعاية الصِّحيَّة المُقدَّمة للأمَّهات وأطفالهنَّ وكبار السن.

4.الزِّراعة والبيئة والتنمية الرِّيفيَّة للفقراء:

أ. استحداث فرص العمل وتوليد الدَّخل المُنتج للفقراء في المناطق الرِّيفيَّة، وذلك من خلال التَّمويل الأصغر ومتناهي الصغر، وخدمات الإرشاد الزراعي، والتَّطوير الصناعي، ممَّا ينتج عنه استحداث فرص العمل وزيادة المنتجات.

ب. جعل استدامة البيئة قضية رئيسة في كافَّة مُكوِّناتِ الإستراتيجيَّة كأحد النَّشاطات الشاملة، وهي تشمل إجراءاتٍ ضدَّ تدهور الأرض وحماية الموارد المائية والاستعمال الرشيد لهذه الموارد، كما يتدارس الإجراءات الهادفة إلى التركيز على الفقراء في عملية التكيُّف والإعداد للتغيُّر المناخي.

5.البنية التحتية ومساكن الفقراء:

أ. توفير البنية التحتية والخدمات للمجتمعات الفقيرة والمحرومة، لتحسين مستويات معيشتها.

ب. توفير المساكن بأسعار رخيصة للفقراء في الريف والمناطق الحضرية.

ج. تحسين مستوى خدمات النقل لتطوير المناطق الفقيرة وربطها بالأسواق، ممَّا يساهم في توليد فرص اقتصادية جديدة.

د. توسيع نطاق التمويل الأصغر لمساعدة الفقراءعلى زيادة دخولهم وتنمية مشروعاتهم، فهو وسيلة فعَّالة لتمكين الفقراء من وسائل الإنتاج وزيادة الدخول أو توليد دخول جديدة.

6.سِّياسات عامة لتقليل الفقر:

وما يزال السُّودان يواجه تحدِّياتٍ كبيرةً ومنها تحدِّي الفقر، ولا سبيل إلى تجاوزها إلا عن طريق سِّياسات عامَّةٍ لبناء الأمة يكون من أهدافها ما يأتي:

أ. توظيف النُّمو لخدمة الأغراض الاجتماعيَّة، والحدُّ من الفقر في الآجال القصيرة والمتوسِّطة والطَّويلة.

ب. ضرورةُ إنهاء الصِّراعات وبناء السلام الاجتماعي، وتركيز الجهود في بناء أمَّةٍ موَّحدةٍ من خلال المصالحة الوطنيَّة ودمج السُّكَّان الَّذين شرَّدتهم الحروب الأهليَّة والنِّزاعات المسلَّحة في مجتمعات تتوفَّر فيها سبل العيش الكريم، واعتماد مؤسسات الحكم الراشد.

ج. إيجاد رؤيةٍ حكوميَّةٍ للتنمية في جميع أنحاء السُّودان، ومعالجة قضايا التحوُّل الاقتصادي على الأجلين القصير والطويل، والتَّفاهمات الخارجيَّة بما يؤدِّي إلى إعادة الالتزام الكامل مع المجتمع الدَّولي بمؤسَّساته التَّنموية والمالية، للوصول إلى برامج المساعدات الماليَّة والتَّقنيَّة.

د. تنفيذ إجراءاتٌ ذاتُ مِصداقيَّةٍ ووإظهار التزامٍ سياسي مُتواصل لتنفيذ ومراقبة برامج الحدِّ من الفقر، فعلى الصعيد الحكومي يجب أن تكون الحكومة حريصة على مراقبة نفقاتها العامَّة في المركز والولايات، وأن تتَّجه في تمويل التنمية إلى الاستثمارات في المشروعات الإنتاجية، عوضاً عن الدخول في التجارة المباشرة وبيع الأراضي والأصول الحكومية، إنَّ السِّياسات المالية والتنموية يجب أن تكون موجَّهة نحو إنتاج السلع العامَّة والدخول في الاستثمارات التي تزيد من الفرص الاقتصادية خصوصاً في القطاع الزراعي، وتعزيز قدرات الفعاليَّات الاقتصاديَّة خصوصًا في مجال بناء المهارات، وتفعيل القطاعات الصناعية المرتبطة بالزراعة، ووضع حُزمةٍ من الحوافز لتشجيع القطاع الخاص، وهو سيكون أمراً حاسماً لتحقيق النمو وتنويع الاقتصاد.

ه. تعزيز دور الزكاة في تخفيف الفقر، فقد قام ديوان الزكاة بدور كبير ومحوري في مكافحة الفقر، وجعل من أهداف خطَّته الإستراتيجيَّة:

- تخفيف حدَّة الفقر، واستهداف العوامل المؤدِّية للإفقار، مثل: المشكلات الصحيَّة وتكلفتها، والتغيُّراتُ الاقتصاديَّةُ وما ينتج عنها من آثارٍ سالبة، والأوضاع الأمنيَّة وآثارها الاجتماعية.
- إعطاء أولوية في الصرف على الفقراء والمساكين، خاصَّة شرائح: اليتامي، والأرامل، والمرضى، والعجزة، والمسنين، والطلاب، مع سياسة دعمٍ مُمنهج في شكل مشروعات مثل: التأمين الصحي، والمستلزمات المدرسية، وكفالة الطالب الجامعي، وبرنامج اليتيم.

و. توفير المعلومات الأساسية عن الفقراء، من حيث: أعدادهم، وأماكن وجودهم، وظروف معيشتهم، وسماتهم الاجتماعية والاقتصادية، ومعرفة مسبَّباته وتداعياته على الشرائح الفقيرة، وتلك معلوماتٌ ضروريَّةٌ لوضع أيِّ إستراتيجيَّةٍ لمكافحة الفقر والتقليل من آثاره.

النتائج والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات

من أهم الاستنتاجات التي توصَّلت إليها هذه الدِّراسة ما يأتي:

1. أدَّى غياب وجود مبادىء إرشادية عند تنفيذ الإستراتيجيَّة المرحليَّة لمكافحة الفقر إلى جملةٍ من التَّحدِّيات من أهمِّها: إهمالُ التَّنسيق بين برامج مكافحة الفقر المتعدِّدة، وافتقادُ الأولويَّة عند تنفيذ السِّياسات الخاصَّة بالرِّعاية الاجتماعيَّة.
2. قلَّة الدِّراسات العلميَّة والإحصاءات الميدانيَّة الضروريَّة المتصلة بالفقر في السُّودان، فعدم وجود بيانات حقيقية وموثوق بها يُعدُّ عقبة رئيسة في وضع سِّياسات عامَّة، وتصميم إستراتيجيَّات لمحاربة الفقر والتقليل من آثاره.
3. ترجع الزيادة في معدَّلات الفقر في السنوات الأخيرة إلى جملةٍ من الأسباب، من بينها: النِّزاعات طويلة الأمد، إنَّ النزاعات والحروب الداخلية التي لا زالت مستمرة فى بعض نواحي البلاد بالرغم من فصل الجنوب، تستنزف الكثير من ثروات البلاد وتحرق الأخضر واليابس، وتهدم كلَّ ما تمَّ بناؤُهُ خلال الأعوام الماضية، وكذلك تحويل المشروعات العامَّة الى الملكيَّة الخاصَّة والتوسُّع فى عمليَّات التخصيص للمشروعات العامة، وتوقُّف عددٍ من المصانع كثيفة استخدام العمالة كمصانع الغزل والنسيج، وتشريد آلاف العمال بمختلف فئاتهم ومستوياتهم التعليمية والمهنيَّة، وانحياز سِّياسات التنمية للمناطق الحضريَّة، بجانب الديون والعقوبات الاقتصادية، وعدم الاهتمام اللازم بالقطاع الزراعي.
4. أسهمت الأوضاع الاجتماعيَّة والاقتصاديَّة والصدمات الخارجية في زيادة الفقر وانخفاض الموارد المالية المتاحة لمحاربته، ومن ثمَّ فإنَّ انخفاض نسبة الفقر بالسُّودان مرهون بتطبيق الحكم الراشد ودمج النازحين وتنمية الموارد البشرية، وخلق فرص عمل وتمكين القطاع الزراعي من النمو والاستجابة لمؤشِّرات السوق.
5. هناك عدم اهتمام بالجمع بين مسألتين: مسألة احتواء الفقر وتقليل درجة الوقوع فيه، وفي الوقت نفسه مسألة الاستمرار في تدابير الحدِّ من الفقر وتقليل معدَّلاته وصور عدم المساواة.

6.على الرغم من أهمية العناصر الاقتصادية في الإستراتيجيَّة المرحليَّة للحد من الفقر، فإنَّ وجود العناصر الاجتماعيَّة وغير الاقتصادية على درجةٍ كبيرةٍ من الأهميَّة، وذلك لدورها الكبير كمحفِّزاتٍ إنْ أحسنَ توظيفُها ضمن السِّياسات العامَّة، وإذا لم تأخذ البرامج المُوجَّهة للحدِّ من الفقر ومكافحته بهذه النَّواحي فمن المؤكَّد ألَّا تُحقِّق أهدافها، بل ستكون عاجزةً أمام تفاقم الفقر واتِّساع رُقعته.

ثانياً: التوصيات:

يمكن إجمال ما يُوصي به هذا البحث فيما يأتي:

1.ضرورة تحديد مفهوم وطني للفقر يتسم بالمرونة والوضوح، ويتغير وفقاً للتغيرات المحلية والتطورات الحاصلة على نطاق عالمي في مجال مكافحة الفقر، وأهمية أن تتواءم السِّياساتُ الاقتصادية مع السِّياسات الاجتماعية في هذا السياق.

2.إيجاد قاعدة بيانات تستفيد منها الجهات الحكومية وغير الحكومية المعنيَّة بمعالجة الفقر، خاصَّة لأغراض وضع مشروعات مكافحة الفقر، والبرامج الموجَّهة لكلِّ شريحةٍ من الشَّرائح المُستهدفة، إنَّ غياب إحصائيَّاتٍ حديثةٍ وواقعيَّةٍ عن مستويات الفقر في السُّودان أثَّرت سلبًا على مساعي التَّعاطي مع المشكلة بالطرق العلميَّة.

3.زيادة الاهتمام بالتَّمويل الأصغر، من خلال توجيه ورقابة البنك المركزي وحث المصارف على زيادة النِّسب المخصَّصة لتمويل المشروعات الصغيرة وبرامج التمويل الأصغر.

4.توظيف النُّمو الاقتصادي لخدمة الأغراض الاجتماعيَّة، والحد من الفقر، وضرورة إنهاء الصراعات القبلية، وبناء السلام الاجتماعي، وإعادة الالتزام الكامل مع المجتمع الدولي بمؤسَّساته التنموية والمالية للوصول إلى برامج المساعدات المالية والتقنية.

5.تركيز الجهود في التنمية ودعم القطاعات الإنتاجية، ودمج السُّكَّان الَّذِين شرَّدتهم الحروب الأهليَّة والنِّزاعاتُ المسلَّحة في مجتمعاتٍ تتوفَّر فيها سبل العيش الكريم، واعتماد مؤسَّسات الحكم الراشدة، والعمل الجاد لوضع حدٍّ للفساد، وتنفيذ التَّدابير الحاسمة لمحاربته.

6.إعطاء الأولويَّات نحو توسيع القطاعات الزراعية والحيوانيَّة والصناعية، من خلال الاستغلال السَّليم والعادل للثَّروات الكامنة في أرجاء البلاد، وتوفير فرص العمل في مختلف المجالات دون تفرقةٍ لكافَّة المواطنين بسبب انتماءاتهم الثقافية والعرقية، وذلك من الحقوق الأساسيَّة ومحاربة البطالة الَّتي هي الأخرى آفة ومرتبطة بالفقر والجريمة.

7.إنَّ مشكلة الفقر في السُّودان ترتبط بهيكل اقتصاد البلاد الكلِّي، ما يُشيرُ إلى أنَّ مُوجِّهات السياسات العامَّة يجب أن تكون نحو التخطيط الاقتصادي السليم، والارتقاء بالبحث العلمي لسِّياسات عامَّة وإستراتيجيَّة تُلامسُ الواقع، وتهدف إلى تحقيق الأهداف التنموية، ودعم التعليم في كافَّة المراحل والمجالات، سواءً العلمي أو التَّقني أو الصِّناعي أو المِهني، والتَّركيز على التَّنمية البشريَّة من أجل تحسين الأداء ورفع الكفاءة الإنتاجيَّة.

8.لا يمكن النظر لمشكلة الفقر بمعزلٍ عن النظام السياسي والبيئة الاجتماعية، فالسِّياسات العامَّة والبرامج الاقتصادية الموجَّهة للتَّقليل من الفقر يجب أن تكون جزءًا من الإستراتيجيَّة الشاملة للتَّنمية حتى تؤتي ثمارها، ومن ثمَّ يجب التَّركيز على سِّياسات إستراتيجيَّة متعلقة بكل من: عدالة التوزيع، واستدامة النمو الاقتصادي، والسِّياسات العامة الحكيمة الَّتي تعزِّزُ التَّفاعل بينهما.

المراجع والمصادر:

أولاً: المراجع العربية

1.ابن حزم (1970). المحلى، ج 6، دار التراث، القاهرة.

2.أحمد، نوال قاسم (2011). رؤية إستراتيجيَّة للتخفيف من حدة الفقر في السُّودان. رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجيَّة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.

3.الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2017). التقرير العربي حول الفقر المتعدد الأبعاد. الأمم المتحدة، الإسكوا، بيروت، لبنان.

4.بالعمش، فيصل بن سعيد (2012). عناصر الكفاية في تحديد الفقر وقدر ما يعطى الفقير من الزكاة - دراسة فقهية مقارنة مع بعض التطبيقات المعاصرة. مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم، مج 5، ع 2، ص ص 629-725.
5.برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (1997). تقرير التنمية البشرية لعام 1997. نيويورك.
6.برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2013). تقرير التنمية البشرية لعام 2016م- نيويورك.
7.البنك الدولي (2004). الاستعراض السنوي للفعالية الإنمائية 2004- إسهامات البنك الدولي في تخفيض أعداد الفقراء. مستند رقم 38275، إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي، البنك الدولي. واشنطون دي سي.
8.البنك الدولي (2013) تقرير التنمية البشرية. البنك الدولي. واشنطون دي سي.
9.البنك الدولي (2017) التقرير السنوي لعام 2017. البنك الدولي. واشنطون دي سي.
10. البنك الدولي (2018). الموقع الرسمي على الرابط:
http://www.worldbank.org/en (تمت زيارته بتاريخ 26 مايو 2018م).
11. جمهورية السُّودان، المجلس القومي للسُّكان (2007). البرنامج التنفيذي للسياسة القومية للسُّكان. شركة مطابع السُّودان للعملة المحدودة. الخرطوم، السُّودان.
12. جمهورية السُّودان، بنك السُّودان المركزي (2013). التقرير السنوي رقم (53). الخرطوم، السُّودان.
13. جمهورية السُّودان، ديوان الزكاة، دليل الزكاة. الخرطوم، السُّودان.
14. جمهورية السُّودان، وزارة الرعاية الاجتماعية (2003). تقرير الجهود المبذولة للحد من وطأة الفقر. الخرطوم، السُّودان.
15. جمهورية السُّودان، وزارة الرعاية الاجتماعية وشؤون المرأة والطفل (2009). تعريف وقياس الفقر والجهود الوطنية المبذولة لمكافحته: النتائج والرؤى. الخرطوم، السُّودان.
16. جمهورية السُّودان، وزارة المالية والاقتصاد الوطني (2012). التقرير السنوي للمجلس الأعلى للتقليل من حدة الفقر. الخرطوم، السُّودان.
17. جمهورية السُّودان، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي (2000). العرض الاقتصادي. الخرطوم، السُّودان.
18. الحسن، أحمد جعفر (2011). إستراتيجية مكافحة الفقر وآثارها على التنمية المستدامة في السُّودان: بالتطبيق على مشروعات التمويل الأصغر في ولاية الخرطوم (2007-2011م). رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجيَّة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.
19. حسين، هبة عوض الله حسن (2008). تقويم سِّياسات تخفيض الفقر في السُّودان: دراسة تحليلية لمؤسسات الضمان الاجتماعي بولاية نهر النيل (1970-2008). رسالة دكتوراه غير منشورة كلية الدراسات العليا، جامعة السُّودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، السُّودان.
20. حماد، حمزة عبد الكريم (2017). ضابط حد الكفاية في استحقاق الزكاة وعناصره. دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي، الإمارات.
21. حماد، نزيه (1993). معجم المصطلحات الاقتصادية في لغة الفقهاء. المعهد العالي للفكر الإسلامي: فرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية.
22. حمد الله، خادم الله حمد عبد الله (2007). تقويم جهود الفقر في ظل التحرير الاقتصادي في السُّودان: دراسة تحليلية للفترة: 1992-2002م. رسالة دكتوراه غير منشورة. قسم الاقتصاد، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.
23. الحوراني، ياسر عبد الكريم محمد (2017). معيار حد الكفاية وأثره فسي استحقاق الزكاة: دراسة تأصيلية، دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي، الإمارات.
24. رضوان، سليمان محمد (2010). مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، مج 74، ع 6، ص ص 67-90.
25. الزرقا، محمد أنس (1984). دور الزكاة في الاقتصاد العام والسِّياسة المالية، مؤتمر الزكاة الأول، الكويت، ص ص 271-290.
26. شحاته، حسين (بدون تاريخ). المنهج الإسلامي لمعالجة مشكلة الفقر. البرنامج الإسلامي لمعالجة مشكلة الفقر.

27. صالح، التجاني مصطفى محمد (2016). مؤسَّسات مكافحة الفقر في السُّودان، مجلة دراسات حوض النيل، مج 9، ع 18، ص ص 461-488.
28. الصديق، مختار عثمان (2010). الفقر: نظرة تأصيلية لحالة السُّودان وجهد الدولة في المعالجة. منشورات ديوان الزكاة، المركز الطباعي بالمعهد العالي لعلوم الزكاة، الخرطوم، السُّودان.
29. صقر، أحمد صقر (2004). التنمية الاقتصادية، مؤسَّسة الكويت للتقدم العلمي. الكويت.
30. ضرار، شاذلي الفاتح (2016). دور التخطيط الإستراتيجي لمعالجة الفقر في السُّودان. رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات الإستراتيجيَّة، جامعة أم درمان الإسلامية، أم درمان، السُّودان.
31. الطيب، عبد المنعم محمد (2011). تقويم تجربة التمويل الأصغر في السُّودان خلال الفترة 2000-2010م (دراسة حالة القطاع المصرفي والمؤسسات الاجتماعية). المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي: النمو المستدام والتنمية الاقتصادية الشاملة من منظور إسلامي. 18-20 ديسمبر 2011- الدوحة، قطر.
32. الطيب، لحيلح وجصاص، أحمد (2010) الفقر: التعريف ومجاولات القياس، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد السابع، جامعة بسكرة، الجزائر.
33. عبد الباقي، هشام حنضل (بدون تاريخ). الفقر وتوزيع الدخل من منظور الاقتصاد الإسلامي: دراسة تطبيقية على مملكة البحرين.
34. عبد القادر، أحمد عثمان (1409هـ). حد الكفاية في الاقتصاد الإسلامي: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، المملكة العربية السعودية.
35. عمر، محمد عبد الحليم (1999). موقف الإسلام من الفقر والفقراء بالمقارنة مع النظم المعاصرة السائدة. سجل أبحاث ندوة الفقر والفقراء، مركز صالح كامل بجامعة الأزهر، القاهرة، مصر.
36. عوض الله، ندى خليل الصادق (2008). مفهوم الفقر وقياسه في السُّودان. رسالة الماجستير غير منشورة. معهد الدراسات الإنمائية، جامعة الخرطوم، الخرطوم، السُّودان.
37. الفنجري، محمد شوقي (1983). الإسلام وعدالة التوزيع. بحث مقدم إلى ندوة الاقتصاد الإسلامي المنعقدة في عمان عام 1983م، معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية.
38. الفنجري، محمد شوقي (2007). الإسلام والتوازن الاقتصادي بين الأفراد والدول. الطبعة الثانية، سلسلة قضايا إسلامية، وزارة الأوقاف. العدد 148.
39. القيسي، كامل صكر (2008). الكفاف والكفاية، سلسلة المصطلحات الاقتصادية في الفقه الإسلامي (1). دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري، حكومة دبي، الإمارات.
40. كشاد، رابح (2011م) إشكالية محاربة الفقر في العالمين العربي والإسلامي. الجزائر: جامعة سعد دحلب البليدة.
41. المجلس القومي للسكان، البرنامج التنفيذي للسياسة القومية للسكان، (2007). شركة مطابع السُّودان للعملة المحدودة، الخرطوم، السُّودان.
42. محمد، عصام (2012). أثر تراكم الديون الخارجية على الفقر في السُّودان. النسخة الإلكترونية موجودة على الرابط: http://ssrn.com/abstract=2123551
43. المعهد العالي لعلوم الزكاة (بدون تاريخ). أسباب ومظاهر الفقر في السُّودان. الخرطوم، السُّودان.
44. نعمة، أديب (2009). تعدد الفقر ومناهج دراسته. اجتماع فريق الخبراء حول قياس الفقر. 29 أبريل 2009م، بيروت، لبنان.
45. وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت. الموسوعة الفقهية، الجزء 35. موجود على الرابط: http://islam.gov.kw/books/mosoaa (تمت زيارته بتاريخ 12 ديسمبر 2017م).
46. ولد الركاد، سعدبوه ولد سيداتي وولد السخاوي، صدفي (بدون تاريخ). الفقر والفقراء: بين الشريعة والاقتصاد.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1.African Development Bank Group (2012). Sudan: Country Brief – 2012-2014. Regional Department. Web link: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/SD-2007-017-EN-ADF-BD-WP-SUDAN-AR-CBPRGG-PROJECT.PDF

2.African Development Fund (Nov 2006). Capacity Building for Poverty Reduction and Good Governance: Appaisal Report. Governance, Economic and Financial Management Department. 01 BP 1387, Abidjan 01.

3.Ahmed, N. M. E. (2015). Fighting Poverty in Sudan. Paper presented in the IARIW-CAPMAS Special Conference "Experiences and Challenges in Measuring Income, Wealth, Poverty and Inequality in the Middle East and North Africa". November 23-25, 2015. Cairo, Egypt.

4.Akindola, R. B. (2009). Towards a Definition of Poverty- Poor People's Perspectives and Implications for Poverty Reduction. Journal of Developing Societies Vol. 25, No. 2, Pp. 121–150.

5.al-Amin, Khalid Ali. (2003). Poverty Causes in Sudan: Some Economic and Political Aspects. Economic Research Forum: Working paper series. No. 200340, Pp. 1-29.

6.al-Hiraika, Adam B., Abu Ismail, Khalid (2004). Financial Sector Policy and Poverty Reduction in Sudan. Economic Research Forum: Working paper series. No. 200431, Pp. 1-39.

7. Alkire, Sabina and Santos, Maria Emma (2014). Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index. World Development, Vol. 59, Pp. 251-274.

8. Arndt, C.; Mahrt, K. & Trap, F. (2017). Absolute Poverty Lines. In: (eds.) Arndt, C. & Trap, F. Measuring Poverty and Wellbeing in Developing Countries. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198744801.001.0001

9.Bedi, T; Coudouel, A; Cox, M; Goldstein, M. & Thornton, N. (2006). Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies. World Bank. Washington D. C.

10. Bellu, L. G. & Liberati, P. (2005). Impacts of Policies on Poverty: The Definition of Poverty. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome, Italy.

11. Carvalho. S. and White. H. (1997). Combing the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and Potential. World Bank. Washington D.C.

12. Grant, U. & Marcus, R. (2008) Chronic Poverty and PRSPs: A Desk Study. The Chronic Poverty Research Center.UK.

13. Hulme, D; Moore, K. and Shepherd, A. (2001). Choronic poverty: Meaning and analytical frameworks. Chronic Poverty Research Center. CPRC Working paper 2. November 2001.

14. Hume, D. & Shepherd, A. (2003). Conceptualizing Choronic Poverty. World Development. Vol. 31, No. 3, Pp.403-423.
15. Initiative (OPHI) (2014). Post-2015 Light Powerful (LP) Survey Modules. From: http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPPN_SDG-Pov_QuexPost2015_Sept-14a.pdf?6b8d26.
16. International Monetray Fund (2013). Sudan: Interm Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Advisory Note, Issue 319. Washington, D.C.
17. International Monetry Fund (2013). Sudan: Interm Poverty Reduction Strategy Paper. IMF Country Report, No. 13/318. IMF, Washington, D. C.
18. Levinsohn, J. (2003). The World Bank's Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Good Marketing or Good Policy? G-24 Discussion paper series No. 21. UNCTAD.
19. Oppenheim, C. (1993). Poverty: The Facts. Bath Press: London.
20. Shepherd, A. (2011). Tackaling Chronic Poverty: The Policy Implication of Research on Chronic Poverty and Poverty Dynamics. Chronic Poverty Research Centre: Manchester, UK.
21. Sudan Central Bureau of Statistics (2010). National Baseline Household Survey 2009. Khatroum, Sudan.
22. UNDP (1997). Human Development Report 1997. New York: United Nations Development Programme (UNDP). New York, USA.
23. UNDP (2016). Human Development Report 2016. New York, USA.
24. World Bank (1991). Egypt: Alleviation Poverty during Structure Adjustment, Washington, DC: The World Bank, P: XIX.
25. World Bank (2011). World Development Report 2011; Conflict, Security and Development. Washington, D.C.
26. World Bank (2013). Interm Strategy Note (2014-2015) for Sudan. Report No: 80051-SD. World Bank (2004). The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation. Washington D. C. Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN) and Oxford Poverty and Human Development
27. World Bank (2016). The Sudan Interm Poverty Reduction Strategy Paper Status Report. Washington D. C.
28. Yagoob, A. H. & Ting, Z. (2016). Patterns of Economic Growth and Poverty in Sudan. Journal of Economics and Sustianable Development. Vol. 7, No. 1, Pp. 83-88.

Abstract:

The problem of poverty is one of the most important development challenges facing developing countries including Sudan for several decades. Although many efforts have been made to reduce poverty, however, its rates are increasing, and public policies adopted by the government in this regard remain elusive in achievinging its main objectives or making any significant progress. The purpose of the present study is to analyse poverty in Sudan by identifying its measurement, causes and the factors that have contributed to the increasing poverty rates over the past two decades. Also this study aims at investigating the interim poverty reduction strategy in Sudan as well as evaluates that strategy through its main objectives, themes and areas of concern. This study uses the descriptive analysis method for diagnosing poverty in Sudan based on the latest official statistics, which raises concern about the analysis of key elements of the interim poverty reduction strategy. The present study concludes with a discussion of the main challenges facing the interim strategy and its weaknesses. Some useful policy implications can be suggested to improve the strategy for its chances of success.

Keywords: **Poverty allevation, poverty reduction strategy, public policies, economic growth, income distribution.**