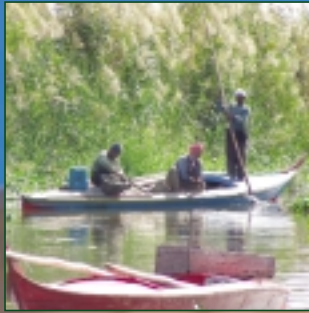
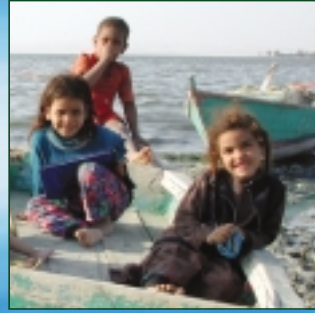


# مصر تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤



اللامركزية  
من أجل الحكم الرشيد



مصر تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٤

# تقرير التنمية البشرية في مصر سنة ٢٠٠٤

اختيار اللامركزية  
من أجل الحكم الرشيد

تقرير التنمية البشرية في مصر سنة ٢٠٠٤  
من أهم الأعمال التي قام بها مشروع التنمية البشرية ، إصداره تقرير  
التنمية البشرية في مصر لسنة ٢٠٠٤، الذي قام بتنفيذه معهد التخطيط  
القومي ، في إطار وثيقة المشروع (مصر/٠١/٠٠٦)، بشأن التعاون الفني  
مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

حقوق النشر ٢٠٠٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومعهد التخطيط  
القومي، مصر .

جميع الحقوق محفوظة. ولا يجوز نسخ أي جزء من هذا المطبوع، أو  
تخزينه في أي نظام من أنظمة استرجاع البيانات، أو نقله بأي صورة من  
الصور، أو وسيلة من الوسائل إلكترونية كانت أم ميكانيكية، أو عن طريق  
التصوير الضوئي، أو التسجيل أو بأي وسيلة أخرى، دون إذن مسبق، أو  
دون إشارة إلى الأصل.

المحرر: جيليان بوتر  
مراجعة الترجمة العربية: نادية على عبد العظيم  
فكرة الغلاف، والتصميم، والإخراج: جو آن كاتنجهام  
تصميم النسخة العربية: إسكندر فضل الله  
الصور الفوتوجرافية مهداه من:  
أيمن طاهر - Remond Collet - مركز البحوث الاجتماعية بالجامعة الأمريكية

طُبِعَ في مصر، في المطابع التجارية، قلوب، مصر

الترقيم المحلي:

:ISBN

## شكر و عرفان

مدير المشروع، والباحث الرئيسي

اللجنة الاستشارية

المؤلفون حسب كل فصل من الفصول

المحررة

فريق المراجعين

المساهمون في إعداد التقرير

المساهمون من معهد التخطيط القومي

د. هبة حندوسة

د. روبرت رينجبورج

د. حامد مبارك

د. كلاوديو أكيولي

د. هبة حندوسة

د. محمود عبد الحي

د. ماجد عثمان

د. راجية قنديل

د. خالد عبد القادر

د. أحمد صقر عاشور

د. علي الصاوي

د. سلوى شعراوي جمعة

د. سحر تهامي

د. ضحى عبد الحميد

د. منى البرادعي

د. ليلى البرادعي

د. سحر طويلة

د. كمال نجيب

السيدة/ جليان بوتر

د. عثمان محمد عثمان

السيد / أنطونيو فيجيلاتي

د. هدى رشاد

السيدة/ نازلي السرجاني

السيدة/ أماني نخلة

السيدة/ ياسمين الشافعي

د. رفيق حسني

د. إدواردو ويزنر

د. محمود شريف

د. مها العدوي

د. ليلى كامل

د. هدى الطحاوي

د. فاطمة زناتي

د. عالية المهدي

د. ديفيد سيمز

د. مصطفى مدبولي

د. لبنى عبد اللطيف

د. أيمن الحفناوي

د. محمد نوار

د. حبيبة واصف

د. نيفين العرابي

السيدة/ إيمان الرملي

د. هناء خير الدين

د. أسامه الغزالي حرب

د. سلطان أبو علي

السيدة/ هبة أبو شنيف

السيد / برهان الجيلاني

السيد / دومينيك كولدويل

د. عزى الفندري

د. نيفين كمال

د. زلفى شلبي

د. زينات طبالة (رئيس الفريق)

د. ماجدة إبراهيم

د. هدى صالح

د. عبد الحميد القصاص

## تقديم

هذا هو التقرير الثامن في سلسلة تقارير التنمية البشرية في مصر. ويتناول هذا التقرير قضية تمثل أهمية حيوية بالغة لمستقبل مصر التي تواجه مجموعة كبيرة من التحديات الجديدة، تتطلب حلولاً إبداعية مرنة تشارك فيها الحكومة والمجتمع الى السواء. وتتطلب التعقيدات المتزايدة في القرن الحادي والعشرين، تدابير سياسية مبتكرة وملائمة، وبرنامجاً إدارياً لاستشراف المستقبل، ومشاركة كاملة من كافة العناصر الاجتماعية الفاعلة، سواء كانت من الهيئات العامة أو الأفراد، من الحضر أو الريف، من الأغنياء أو الفقراء. ومن ثم، فإن مناهج الاهتمام بهذا التقرير هو اللامركزية التي من خلالها يستطيع المواطنون - في جميع ربوع مصر، من الشمال إلى الجنوب، ومن الغرب إلى الشرق، في النجوع والقرى والمدن - المشاركة مع السلطات المركزية والإقليمية في المسؤوليات، واتخاذ القرارات المطلوبة، ضماناً لمسيرة التنمية الديناميكية المستدامة لصالح الجميع.

واليوم، وعلى الرغم من مظاهر التحسن في عدد من مؤشرات التنمية البشرية في أواخر التسعينيات إلا أن فوارق كبيرة لا تزال قائمة على امتداد محافظات مصر الست والعشرين، بل وفي داخل المحافظات، سواء في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، أو في إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية. وتعيش المجتمعات المحلية في بيئات جغرافية متباينة لها خصائصها الذاتية، وما حباها الله به من موارد. كما تحددت الفوارق المحلية المميزة إلى حد كبير بسبب بعض الوقائع التاريخية، مثل انتقال عاصمة مصر - وهي مركز النشاط السياسي والاقتصادي - من الجنوب إلى الشمال. غير أن تخصيص الاستثمارات يمكن من خلاله تصحيح الخلل الجغرافي

الناجم عن تلك الظروف، عن طريق خلق أقطاب للنمو في الجنوب، حيث كانت حالات الفقر في ٢٠٠٠/١٩٩٩ تمثل ٢١٪ في صعيد مصر، مقابل ١٧٪ كمتوسط عام على المستوى القومي. كما كان معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي ٨,٢٪ في المتوسط. ثم إن القيادات الممتازة تستطيع أيضاً أن تصنع فروقاً شاسعة، وخير شاهد على ذلك، قصص النجاح في محافظات الإسكندرية، وقنا، والفيوم، فهي تثبت أن التقدم صوب تحقيق أهداف التنمية في الألفية (MDGs) ممكناً، بما يتوفر لها من الموارد الموجودة وموارد الاستثمار - أن يستغل المزايا النسبية لكل محافظة الاستغلال الأمثل، وعن طريق مشاركة القواعد الشعبية مشاركة ديمقراطية، من خلال الحكم الرشيد.

وإني لأعرب عن اعتزازي وافتخاري، بارتباطي بتقارير التنمية البشرية في مصر، منذ بدايتها الأولى. ولدى من الأسباب - في حقيقة الأمر - ما يدعوني للفخر بهذا التقرير، شأنه شأن التقارير السابقة. ومن المزمع أن يشجع هذا الجهد الذي بذله ٢٧ مؤلفاً ومختصاً على إثراء المناقشات، بشأن اللامركزية، في منعطف نجد فيه القيادة السياسية متأهبة للتغيير. وإني لأتقدم بالشكر لمعهد التخطيط القومي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على ما أسهما به من عمل دعوي، كانت ثمرته هذا التقرير لعام ٢٠٠٤. كما أتقدم بتهنئة خاصة لرائدة هذا العمل د. هبة حندوسة، وفائق الامتنان لسائر المؤلفين الذين قدموا أوراقاً مرجعية ممتازة أثرت هذا العمل.

عثمان محمد عثمان  
وزير التخطيط

## مقدمة

المصريون يدركون أن المركزية المفرطة تؤدي إلى تعويق التنمية الوطنية وعرقلتها، وأنها تنطوي على تكلفة باهظة. وتبني اللامركزية بإطلاق قوى جديدة من عقالها، وحشد الطاقات، وتشجيع المساهمات من المجتمع المحلي. ومن المفترض أن تضع اللامركزية الحيوية في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية - عن طريق اتخاذ السياسات الملائمة، وبناء الأطر المؤسسية المناسبة - كما أنها تخلق شكلا من أشكال الإدارة الرشيدة - على المستوى المحلي - يسمح بالاستجابة المثلى لمطالب الخدمات الجيدة بصورة أفضل وأكثر كفاءة، في الوقت الذي تجعل فيه صانعي القرارات مساءلين أمام الناس.

إن تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤، يتجاوز آفاق تزويد صانعي السياسات بزيادة للفكر، حيث إنه يمثل محاولة جادة نزيهة متخصصة وشاملة لوضع جدول أعمال للتنمية البشرية تركز على التمكين المحلي. ولهذا السبب، فإنني أشعر بامتنان بالغ لمؤلفي التقرير، وأخص بالذكر، المؤلفة الرائدة د. هبة حندوسة، على هذا الإسهام الكبير، الذي سوف يساعد بكل تأكيد على رعاية النهوض بعملية صنع القرار والإسراع بها تجاه اللامركزية السياسية والإدارية والمالية.

أنطونيو فيجيلانتي

الممثل المقيم

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

صحيح من المعترف به على نطاق واسع، أن مشاركة المواطنين أمر أساسي من أجل التنمية المستدامة والعدالة، ومن أجل قيام نظام ديمقراطي حديث. إلا أن صور المشاركة التي لا ترجع إلى تأثير حقيقي على عملية صنع القرار، تصبح ممارسة عقيمة، إن لم تكن محبطة للآمال. وعلى هذا، فإن اللامركزية - كفلسفة سياسية لإدارة نظام الإدارة الرشيدة في البلاد - تكفل فاعلية المشاركة، حيث تسمح للأطراف المدنية الفاعلة بإضفاء الصفة المحلية على القضايا، وتلمس الحلول المحلية للمشكلات المحلية.

وثمة دلائل مقنعة، مستمدة من مختلف مناطق البلاد، على أن اللامركزية والمشاركة المحلية، هي آليات فعالة لتخفيف وطأة الفقر. كما توجد أيضا دلائل على أن عملية اللامركزية تتطلب دقة في التصميم، ضمانا لتعميم الفائدة على جميع أقاليم البلاد على قدم المساواة. وغالبا ما نجد أقاليم معينة تواجه مشكلات خاصة في التنمية، ولن يتأتى لسياسات اللامركزية المباشرة تحقيق المزايا المنتظرة، ما لم توضع آليات تعويضية خاصة في نصابها الصحيح. ولعل من أهم الأمور، أن عملية اللامركزية، تعزز الحكم المحلي الرشيد، وتساعد على وجود "عقد اجتماعي" محلي ضمني، بين السلطات والمواطنين، يعمل على تعميق ثقافة الديمقراطية وتعميمها. ولقد انتقلت المناقشات السياسية الدائرة في مصر اليوم، نقلة نوعية، من مناقشة ما إذا كانت اللامركزية أمرا جيدا أم لا، إلى مناقشة الوضع الذي يجب أن تكون عليه اللامركزية، وكيف يجب أن يتم ذلك. وبات

### لعبت

العوامل الجيوبوليتيكية، لعدة قرون، دورا أساسيا في تهيئة الشعب المصري، للاعتماد على سلطة مركزية قوية، تحكم الشريط الطويل من الأراضي الزراعية على ضفاف نهر النيل. وحيث كانت تلك السلطة المركزية مطلوبة في مجتمع ينصرف نشاطه الأساسي، إلى زراعة الأرض الخصيبة باستخدام الري الصناعي، إلا أنها الآن، أصبحت إحدى المعوقات. إن المركزية تعوق التنمية والنمو، لأنها لم تعد تتناسب وتعقيدات الحياة الحديثة وتشعباتها. وعلى هذا، كان الموضوع الرئيسي لتقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤ هو اللامركزية والتنمية: واللامركزية ليست غاية في ذاتها، وإنما هي استجابة لمقتضيات القرن الحادي والعشرين ودواعيه، وأداة لتحقيق التنمية المستدامة، وتحسين جودة الخدمات وطريقة توصيلها.

ونرجو، أن يسهم تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤، في الحوار الوطني للسياسات بشأن كافة قضايا اللامركزية، وقضايا التنمية البشرية على مختلف المستويات. وكان التقرير السابق للتنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٢، يركز على موضوع رئيسي، ألا وهو المشاركة في التنمية المحلية: أي المشاركة في التخطيط، وصنع القرارات، والتنفيذ، وتمويل المشروعات المحلية، ووضع الأولويات. ومن ثم يصبح موضوع اللامركزية - بمختلف أبعادها - هو التسلسل المنطقي لما سبق، والموضوع الرئيسي لتقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤، لاسيما وأن جميع المؤشرات، توضح أن مصر، واحدة من أكثر الاقتصاديات مركزية في العالم، حيث تشير أرقام الميزانية لعام ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ إلى أن نصيب الحكم المحلي من إجمالي إيرادات ونفقات الحكومة، لا يتجاوز ٣٪، و ٥.١٪ لكل منهما على التوالي.

وفي تناول التقرير لموضوع اللامركزية، روعي في إطاره الفكري، العمل على الاستفادة من مصفوفة (الموضوع - القطاع)، حيث كانت الموضوعات الرئيسية هي: اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية. ويغطي التقرير المكونات الرئيسية، مثل: الإدارة المحلية، ومشاركة

القطاع الخاص، وصوت الفقراء، وإصلاح الجهاز الإداري للدولة، وبناء القدرات، وأصحاب المصالح، ثم يرتبط إطار الموضوعات هذا، بقطاعات الخدمة الأساسية، ومن أبرزها: الصحة والصرف الصحي، والتعليم، والإسكان، والري، والقروض الصغيرة، حيث يعكس كل قطاع مدى نجاح أو إخفاق الجهود المبذولة من أجل تحقيق اللامركزية.

وفي كل فصل من الفصول المعنية بالقطاعات، يجري تناول الوضع القائم، مع إيلاء اهتمام خاص للأطر المؤسسية والتنظيمية، وكذا الاهتمام بالمشكلات، ومواطن الضعف، والمجالات التي يصبح الإصلاح فيها ضرورة، ثم يجري تحليل إمكانية تنفيذ اللامركزية في كل قطاع من القطاعات، مع ما يرتبط بذلك من مزايا، وعقبات، ومخاطر، وعمليات مقترحة. هذا، ويتم إبراز التجارب المحلية والعالمية وإلقاء الضوء عليها، وصياغة التوصيات والسياسات.

ويخلص هذا التقرير عن مصر، إلى أن اللامركزية تعتبر آلية لتوسيع وتعميق مشاركة المجتمعات المحلية في عملية صنع القرارات، بأسلوب يساعد على الوصول الأمثل إلى الخدمات الأساسية وتحسين جودتها، وكفاءتها الاقتصادية، ووضع أولويات باحتياجات المستفيدين. وثمة مصادر متنوعة لتقديم الخدمات، على امتداد القطاعين الخاص والعام، ومزايا مختلفة لاختيار نوع مقدم الخدمة، تبعاً لخصائص الخدمة ذاتها. ويؤكد التقرير كذلك على النتائج التي توصل إليها تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٢، ومفادها أنه على الرغم من التزام الحكومة بإشراك قوى السوق، والقطاع الخاص، في التنمية الوطنية، إلا أن ثمة تحفظات بخصوص قدرة السوق على حل المشكلات الملحة كالفقر وعدم المساواة. وأخيراً، يتضح بجلاء أن اللامركزية يمكن أن تساعد على التغلب على حالة اللامبالاة السائدة، أو الشعور بالاعتزاز، عن طريق تأصيل اشتراك الناس في عملية التنمية، وعن طريق تعزيز الشراكة، وزيادة الشفافية والمساءلة، في الحكم المحلي.

هبة حدوسة

مدير المشروع والباحث الرئيسي



## اختصارات

الجهاز المركزي للمحاسبات	CAO
الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء	CAPMAS
تقرير التنمية البشرية في مصر	EHDR
المجلس الشعبي المنتخب	EPC
مشروع استخدام وإدارة المياه في مصر	EWUP
صندوق صحة الأسرة	FHF
السنة المالية	FY
النتاج المحلي الإجمالي	GDP
حكومة مصر	GOE
الهيئة العامة للتخطيط العمراني	GOPP
مؤشرات التنمية البشرية	HDI
برنامج إصلاح قطاع الصحة	HSRP
هيئة التأمين الصحي	HIO
الخدمة الاستشارية للري	IAS
نظم إدارة الري	IMS
الجنيه المصري	LE
المجالس الحكومية المحلية	LGC
وحدات الإدارة المحلية	LGU
صندوق الخدمات المحلية والتنمية	LSDF
وزارة الزراعة وإصلاح الأراضي	MALR
الأهداف التنموية للألفية	MDGs
تمويل القروض الصغيرة	MF
مؤسسة تمويل القروض الصغيرة	MFI
وزارة التربية والتعليم	MOE
وزارة المالية	MOF
وزارة الإسكان والمرافق	MOHUUC
والمجتمعات العمرانية الجديدة	
وزارة الصحة والسكان	MOHP
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	MOHed&SR
وزارة التنمية المحلية	MOLD
وزارة التخطيط	MOP
وزارة الشؤون الاجتماعية	MOSA
وزارة الموارد المائية والري	MWRI
الحزب الوطني الديمقراطي	NDP
الحسابات الصحية القومية	NHA
الهيئة القومية لمياه الشرب	NOWSS
والصرف الصحي	
المعايير القومية للتعليم	NSE
الصندوق الاجتماعي للتنمية	SFD
مؤشرات التنمية العالمية	WDI

## الفهرست

١	<b>الفصل ١: اللامركزية : المزايا، والمعوقات، والمخاطر، والتنفيذ</b>	
١	مؤشرات المركزية الشديدة	
٢	الضغوط المتزايدة من أجل الإصلاح	
٧	المخاطر والمعوقات	
٨	الإصلاح والتوصيات	
١١	مشاركة القواعد الشعبية	
١٣	التوصيات القطاعية	
١٩	<b>الفصل ٢: حالة التنمية البشرية</b>	
١٩	الجزء الأول: حالة التنمية البشرية	
٢٠	مؤشرات التنمية البشرية	
٢٣	مؤشرات الحرمان البشري	
٢٤	مؤشرات النوع	
٢٨	الجزء الثاني: استطلاع رأي حول اللامركزية	
٢٩	نتائج الدراسة	
٣٥	<b>الفصل ٣: اللامركزية الإدارية ذات التوجه التنموي</b>	
٣٥	التحديات والفرص	
٣٨	مشكلات النظام الحالي	
٤٠	الإطار الاستراتيجي	
٤٠	لامركزية الإدارة المحلية	
٤٢	استراتيجية الجغرافيا	
٤٤	توسيع التجارب المحلية الناجحة	
٤٥	ضرورة الأخذ بمبدأ التدرج	
٥٣	<b>الفصل ٤: الاستقلال المالي والمساءلة في الادارة المحلية</b>	
٥٧	العلاقات المالية للادارة المحلية	
٦١	الإطار القانوني والمؤسسي	
٦٢	تقييم الأداء	
٦٤	اللامركزية المالية الفعالة	
٦٥	المرحلة الأولى	
٦٩	المرحلة الثانية	
٦٩	<b>الفصل ٥: لامركزية التعليم الأساسي والثانوي</b>	
٦٩	الحالة الراهنة للامركزية	
٦٩	اللامركزية : لماذا ؟ وكيف ؟	
٧٢	تكافؤ فرص التعليم	
٧٧	آفاق تغيير المناهج	
٨٣	الوقاية من المخاطر	

٨٧	<b>اللامركزية وقطاع الصحة</b>	<b>الفصل ٦:</b>
٨٨	الحالة الراهنة للنظام الصحي	
٩١	الإطار المؤسسي	
٩٢	مناخ مهيباً للامركزية	
٩٤	تطبيق اللامركزية	
٩٦	دور وزارة الصحة	
٩٨	توصيات خاصة بالسياسات	
١٠١	<b>أدوار العام / الخاص في تقديم خدمات الإسكان</b>	<b>الفصل ٧:</b>
١٠١	حلقات الانتاج في قطاع الإسكان	
١٠٤	احتياجات الفقراء	
١٠٥	اللامركزية ومداهها	
١٠٨	نظام توليد الموارد	
١٠٨	اللامركزية : هل هي المخرج ؟	
١١٠	آليات السوق في المدن الجديدة	
١١١	التنمية العمرانية	
١١٥	<b>لامركزية الري والصرف الصحي في مصر</b>	<b>الفصل ٨:</b>
١١٥	الجزء الأول: الري	
١١٥	الإطار التشريعي	
١١٦	العلاقات بين الادارة المركزية والمحليات	
١٢١	مزايا اللامركزية	
١٢١	تنفيذ الإصلاح	
١٢٣	توصيات خاصة بالسياسات	
١٢٤	الجزء الثاني: الصرف الصحي	
١٢٤	قضية حيوية من قضايا التنمية	
١٢٧	بين المركزي والمحلي	
١٢٩	الإطار القانوني والتنظيمي	
١٣٩	<b>لامركزية خدمات تمويل القروض الصغيرة</b>	<b>الفصل ٩:</b>
١٣٩	مؤسسات الإقراض	
١٤١	مزايا لامركزية الخدمات	
١٤٢	تجربتان مختلفتان لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة	
١٤٦	خدمات البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي	
١٥٣	<b>دور المشاركة والتعاون</b>	<b>الفصل ١٠:</b>
١٥٣	أسباب الأخذ بمنهج جديد	
١٥٥	نتائج تجرية دمياط	
١٥٦	تجربة مدينة برج العرب الجديدة	
١٥٧	الجهود المبذولة في مدينة العاشر من رمضان	
١٦١	إمكانات التكرار والمحاكاة	
١٦٣	<b>ملاحظات فنية ومصادر البيانات</b>	
١٦٩	<b>مؤشرات التنمية البشرية</b>	
١٧١	المؤشرات القومية	
١٨١	مؤشرات المحافظات	

## الأطر:

- ٤ ١-١: دليل المواطن والحكم المحلى الرشيد .
- ١٤ ٢-١: الرسائل الأساسية المستخلصة من تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٤ .
- ١٧ ٣-١: الخطة القومية للسنوات الخمس في مصر تدعم اللامركزية .
- ٣٩ ١-٢: القوانين واللوائح بشأن اللامركزية .
- ٤١ ٢-٢: توزيع الأدوار في ظل اللامركزية الإدارية في مصر .
- ٤٥ ٣-٢: خدمات على الانترنت من حكومة مصر .
- ٤٧ ٤-٢: إطار زمني للتحويل إلى اللامركزية الإدارية .
- ٥٠ ٥-٢: لامركزية وسائل الإعلام في مصر .
- ٦٣ ١-٤: فنل السوق واللامركزية المالية .
- ٦٦ ٢-٤: المستويات المقترحة للحكومة في تنفيذ خطة العمل
- ٧٣ ١-٥: الخبرات الدولية في لامركزية التعليم .
- ٧٤ ٢-٥: تقييم التجارب الدولية في تنفيذ لامركزية التعليم .
- ٧٥ ٣-٥: المعايير القومية للتعليم في مصر .
- ٧٩ ٤-٥: تمكين المجتمع : مدارس المجتمعات المحلية في مصر .
- ٨٠ ٥-٥: مشروع مبارك - كول : مستقبل التدريب المهني .
- ١٠٦ ١-٧: الاسكان العشوائى والتخطيط العمراني .
- ١٠٩ ٢-٧: مبيعات الأراضي وتخصيصها: ثلاثة نماذج مبتكرة .
- ١١٠ ٣-٧: التجارب الدولية في تمويل الإسكان .
- ١١٢ ٤-٧: من اسلوب العلاج المؤقت الى الاسلوب المؤسسى للنهوض بالاسكان .
- ١١٣ ٥-٧: الإصلاح المؤسسى في قطاع المياه والصرف الصحى .
- ١٢٠ ١-٨: الدفاع عن الملكية الخاصة .
- ١٢٢ ٢-٨: قصص نجاح عن اللامركزية .
- ١٢٥ ٣-٨: مساهمة الصرف الصحى في تحقيق الاهداف الانمائية للألفية .
- ١٢٦ ٤-٨: الطبيعة الخاصة للصرف الصحى .
- ١٢٨ ٥-٨: الاهداف الدولية للتنمية .
- ١٣١ ٦-٨: القراران الجمهوريان ١٢٥ ، ١٢٦ بشأن المياه والصرف الصحى .
- ١٣٣ ٧-٨: حالة إيشواي في محافظة الفيوم .
- ١٣٣ ٨-٨: عقبات أمام التقدم في الصرف الصحى .
- ١٣٥ ٩-٨: قصص نجاح دولية .
- ١٤٥ ١-٩: تجربة ناجحة في تقديم القروض الصغيرة للمرأة .
- ١٤٦ ٢-٩: تقديم الخدمات للنساء الأشد فقراً عن طريق القطاع الخاص .
- ١٥٠ ٣-٩: التعامل مع منفذ واحد مقابل التوقف في كل منفذ .

## الجدول:

- ٢٠ ١-٢: تطور مؤشر التنمية البشرية في مصر (١٩٧٥-٢٠٠٢)
- ٢٠ ٢-٢: بعض المكونات المختارة لمؤشر التنمية البشرية (١٩٩٠-٢٠٠٢)
- ٢١ ٣-٢: تطور العمر المتوقع عند الميلاد .
- ٢٢ ٤-٢: متوسط قيم مؤشر التنمية البشرية لمجموعات المحافظات (١٩٩٠-٢٠٠٢) .
- ٢٣ ٥-٢: قيم مؤشر التنمية البشرية والترتيب وفقاً لأعلى وأدنى أداء .
- ٢٥ ٦-٢: التوزيع النسبى لاجمالى السكان اللذين يعانون من الحرمان الانسانى بين المحافظات .
- ٢٧ ٧-٢: قيم مؤشرات التنمية البشرية وترتيب مصر: (١٩٩٧-٢٠٠٢) .
- ٢١ ٨-٢: الموقف من اللامركزية .
- ٢٢ ٩-٢: اللامركزية تطبيق دائماً: التوزيع النسبى لإجابات القطاعات .
- ٢٣ ١٠-٢: نسبة الموافقة على القيود التى تعوق تنفيذ اللامركزية .
- ٥٤ ١-٤: نسبة النفقات والايرادات العامة الى اجمالى الناتج المحلى .

- ٥٤ ٢-٤: توزيع اجمالي النفقات العامة وفقاً للمستوى المركزي والمحلى ونوع النفقات ٢٠٠٤/٢٠٠٢
- ٥٤ ٢-٤: موازنة الحكومة المحلية وفقاً للاختصاص الادارى، ٢٠٠٢/٢٠٠١ (بالمليون)
- ٥٥ ٤-٤: توزيع إيرادات الادارة المحلية، الحسابات الختامية ٢٠٠٢/٢٠٠١
- ٥٦ ٥-٤: بعض المؤشرات المختارة للحسابات والصناديق الخاصة، ٢٠٠٢.
- ٥٩ ١-٥: تحليل افتراضي لأصحاب المصلحة فى لامركزية التعليم.
- ٧١ ٢-٥: تحليل أوجه القوة والضعف والفرص والتهديدات لنظام التعليم.
- ٧٢ ٣-٥: مستويات اتخاذ القرارات بشأن المنهج الدراسى.
- ٨١ ٤-٥: اشتراك أولياء الأمور والمجتمع فى اتخاذ القرارات الخاصة بالمناهج.
- ٨٢ ٥-٥: وظائف تعليمية مختارة حسب مستوى اللامركزية.
- ٨٢ ١-٦: معدل وفيات الرضع والأطفال دون سن الخامسة وفقاً لمحل الإقامة.
- ٩٠ ٢-٦: أمراض سوء التغذية وترتيب مؤشر التنمية البشرية بالنسبة لبعض المحافظات.
- ٩١ ٢-٦: الرعاية أثناء الحمل والوضع، ٢٠٠٢.
- ٩١ ١-٧: سياسات الإسكان وأثرها ١٩٥٢-١٩٧٥.
- ١٠٢ ٢-٧: سياسات الإسكان وأثرها ١٩٧٦-٢٠٠٣.
- ١٠٣ ١-٨: المرافق الصحية.
- ١٢٧ ١-٩: مؤشرات الأداء لدى بعض المؤسسات الرئيسية لتمويل القروض الصغيرة فى مصر.
- ١٤٠ ٢-٩: معالم الأداء لدى البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعي، وبنك زاكيات إندونيسيا، وبنك جرامين.
- ١٤١ ٢-٩: المستويات الملائمة للتدرج الوظيفى لدى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، للقيام بمختلف المهام.
- ١٤٢ ٤-٩: طرق تطبيق لامركزية خدمات مؤسسات تمويل القروض الصغيرة.
- ١٤٨ ٥-٩: لامركزية الخدمات المالية: المخاطر والحد منها.

#### الأشكال:

- ١٤٩ ١-٢: تطور مؤشر التنمية البشرية (١٩٩٥-٢٠٠٢)
- ٢٠ ٢-٢: معدل معرفة القراءة والكتابة ١٩٩٠-٢٠٠٢
- ٢١ ٢-٢: نسبة الالتحاق بالتعليم الأساسى والثانوي ١٩٩٠-٢٠٠٢
- ٢١ ٤-٢: تطور العمر المتوقع عند الميلاد
- ٢٢ ٥-٢: مؤشر التنمية البشرية على المستوى الإقليمي ١٩٩٠-٢٠٠٢
- ٢٢ ٦-٢: الآراء حول تطبيق اللامركزية (%)
- ٢٢ ٧-٢: اللامركزية سهل تطبيقها: (%) الاجابات المذكورة
- ٢٢ ٨-٢: الآراء حول القيود التى تعوق تحقيق اللامركزية
- ٢٧ ١-٣: خريطة إدارية لنظام ثلاثى ورباعى المستوى
- ٤٨ ٢-٣: إطار مقترح من أجل التخطيط الاقتصادى للمحافظة
- ٥٦ ١-٤: الأجور وفقاً للقطاع الاقتصادى على المستوى الحكومى
- ٦٢ ٢-٤: متوسط نصيب الفرد من اجمالى الناتج المحلى ومن اجمالى الاستثمارات
- ٨٩ ١-٦: نسبة استخدام الخدمات الصحية فى العيادات الخارجية حسب نوع الخدمة ووفقاً للتوزيع الجغرافى
- ٨٩ ٢-٦: النسبة المئوية للاستفادة من الخدمات الصحية حسب نوع الخدمة
- ٩٠ ٢-٦: احتمالات معدل وفيات الأطفال الرضع فى مصر وفقاً للمحافظة، ٢٠٠٢
- ٩٢ ٤-٦: التفاوت فى معدل الخصوبة الكلى حسب المناطق
- ٩٤ ٥-٦: مصادر تمويل الخدمات الصحية فى مصر عام ١٩٩٥ وعام ٢٠٠٠
- ٩٩ ٦-٦: التوزيع النسبى لمخصصات موازنة وزارة الصحة والسكان
- ١٠٤ ١-٧: إجمالى الاستثمار فى قطاع الإسكان بين عامى ١٩٦٠-١٩٨٢
- ١٠٤ ٢-٧: عدد وحدات الإسكان الرسمية التى شيدت بين عام ١٩٨٢ وحتى عام ٢٠٠٣
- ١١٦ ١-٨: أولية اللامركزية مصنفة حسب مستوى قنوات المياه

## اللامركزية: المزايا والقيود والمخاطر والتنفيذ

المركزي والمحلى ، والأرقام التي تشير إلى أن ٦١ في المائة من العدد الكلى لموظفي الحكومة في عام ٢٠٠١ كانوا يعملون في الإدارة المحلية (الحزب الوطني الديموقراطي ٢٠٠٢) وتقدم معظم البيانات التي جمعها معدو تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤ صورة واضحة على أن وحدات الإدارة المحلية لها سلطة محدودة للغاية ، وإن لم تكن منعدمة ، على المسائل المتصلة على نحو مباشر بالمجتمعات المحلية.

**تقدم البيانات التي جمعها معدو تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤ صورة واضحة على أن وحدات الإدارة المحلية لها سلطة محدودة للغاية، إن لم تكن منعدمة، على المسائل المتصلة على نحو مباشر بالمجتمعات المحلية**

وهناك أيضا العديد من المؤشرات غير الكمية عن المركزية ، والتي تبين أن الحكومة المركزية تجمع بين مهام التخطيط وإعداد الموازنة والتمويل وتخصيص الموارد ووضع اللوائح والمراقبة والتقييم وتوصيل الخدمات لذا:

(أ) على الصعيد السياسي ألغى القانون ١٤٥/١٩٨٨ حق المجالس الشعبية المنتخبة في مساءلة التنفيذيين الحكوميين (الحزب الوطني الديموقراطي ٢٠٠٣) ، وأصبح من حقها فقط توجيه الأسئلة للمحافظ حول موضوعات محدودة أو إبلاغه بالمسائل العاجلة. وعلى مستوى القرية أصبح اختيار العمدة بالتعيين بعد أن كان بالانتخاب.

(ب) على الصعيد الإداري ، لا يخول للمحافظين ، الذين يعينهم رئيس الجمهورية ، حق استخدام المميزات ، التي يبيحها لهم القانون بحكم منصبهم من حيث المبدأ. ويؤكد الاجتماع الشهري الذي يعقدونه مع رئيس الوزراء أن أنشطتهم يتم التخطيط لها مركزياً. وعلى الرغم من أن القانون حدد مهام "المجلس الأعلى للإدارة المحلية" غير أنها لا تنفذ. ويرأس المديرية على مستوى المحافظة وكيل للوزارة يعينه وزير التنمية المحلية ، وهو لا يستطيع اتخاذ أى إجراء بدون الرجوع لرأى الوزير. وقد كان التعيين فى المناصب الإدارية الوسطى مثل

يشكل تراجع مستوى الخدمات العامة في مصر وازدياد اختناقات البيروقراطية وعدم استخدام الموارد المحدودة بكفاءة دافعا قويا للجوء إلى اللامركزية كآلية للإصلاح .. وتكمن أهمية اللامركزية في ارتباطها بنقل الاختصاصات واستقلالية اتخاذ القرار بهدف رفع مستوى تقديم الخدمات الأساسية. وهناك ثلاثة أشكال لنقل السلطة: اللامركزية السياسية التي تتعلق بتوفير درجة أعلى من الديمقراطية على المستويات المحلية ٔ لضمان درجة عالية من المشاركة المجتمعية فى صنع القرار ، اللامركزية الإدارية التي تنقل سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في السلم الإداري من أجل الاستجابة لاحتياجات القاعدة العريضة من المواطنين، واللامركزية المالية التي تمنح صلاحيات أكبر في جمع وإنفاق الأموال. مما يحقق استخداماً أفضل للموارد.

يستعرض هذا الفصل الشروط اللازمة والمخاطر والعمليات المطلوبة لإعمال اللامركزية في هذه المستويات الثلاثة من السلطة وتطبيقها على عدد من القطاعات والخدمات الأساسية. ويبحث في إمكانية نقل السلطة ، بمعنى منح هذه السلطات وصلاحيات تنفيذها للإدارات المحلية ، التي ستصبح بدورها مسؤولة أمام السكان المحليين ويعقد مقارنة بين نقل السلطة والتفويض ، عندما توكل للإدارات المحلية بعض المهام ، لكنها تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية.

وأخيراً يبحث مسألة الحد من تركيز السلطة أو إعادة توزيع مسؤوليات من الحكومة المركزية إلى وحدات الإدارة المحلية ، على أن تظل سلطة اتخاذ القرار في يد الحكومة المركزية (Wiesner, 2003). ويختتم الفصل بمجموعة من الرسائل والتوصيات التي تلخص النتائج التي توصل إليها الفريق القائم على إعداد تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٤ والمكون من ٢٧ عضواً.

### مؤشرات المركزية الشديدة

وردت المؤشرات الكمية للامركزية في كافة فصول هذا التقرير ، ومن بين الأمثلة العديدة نصيب محافظات مصر الذي لا يذكر من اجمالى الإيرادات والنفقات الحكومية ، والتوزيع المتحيز لموظفي الجهاز الادارى بين المستويين

وهناك مؤسستان رئيسيتان تقدمان التمويل للمشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر هما الصندوق الاجتماعي للتنمية والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي ، وهما يخضعان لسياسات تسعير مركزية تقرض فيها الدولة أسعار فائدة لا تمكن هاتين المؤسستين من تغطية نفقاتهما بحيث يمكنها الاعتماد على مواردهما الذاتية.

### ضغط متزايد من أجل الإصلاح

يتم تخطيط السياسات وتنفيذها في مصر دون مشاركة كافية من المؤسسات غير الحكومية أو منظمات القطاع الخاص التي تمثل المجتمع المدني (مثل الغرف التجارية أو جمعيات المستثمرين) أو نقابات العمال وجمعيات المستهلكين (عاشور ٢٠٠٢) أو حتى الوحدات العامة المحلية. بيد أن تجارب البلدان الأخرى تبين أن مشاركة أصحاب المصلحة في صنع القرار التنفيذي على كافة المستويات تعزز الحكم الرشيد ، وتحد من نطاق القرارات التعسفية للحكومة المركزية ، وتحسن الأداء البيروقراطي والقدرة على التنبؤ ، وتقلل من احتمالات عدم التأكد ومن تكلفة القيام بالأعمال.

### اللامركزية السياسية أمر حيوي

ترتبط اللامركزية السياسية بالديمقراطية والمشاركة. ففي تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٣ ، بحث دور منظمات المجتمع المدني كشكل أساسي للمشاركة الشعبية، كما أن التنظيمات الأخرى مثل التعاونيات والنقابات المهنية ونقابات العمال والأحزاب السياسية ومنظمات حقوق الإنسان ووسائل الإعلام لها دور مماثل في الأهمية. ودعا تقرير عام ٢٠٠٣ إلى مزيد من الشراكة العامة/الخاصة في قطاعات مختلفة ، وأن يكون لأصحاب المصلحة في قاع المجتمع صوت مسموع.

ومع ذلك ، لا يزال التحرك السياسي في مصر نحو نظام أكثر ديمقراطية وتعددية ولا مركزية حذراً للغاية. وإن كانت هناك مطالبات متزايدة للحصول على استقلالية أكبر على المستوى الإقليمي، يحركها وعى بالهوة الشاسعة في الوصول إلى الخدمات أو جودة تلك الخدمات بين الأقاليم المختلفة أو داخل الإقليم الواحد ، وبالمنافسة المتنامية بين القيادات المحلية للتفرد بتحقيق قصص نجاح في مجال التنمية.

وثمة مصدر آخر للضغط من أجل تحقيق اللامركزية ، ينبع من قوة الدفع التي يطلقها ذوى الفكر الاصلاحى من المثقفين والنخبة السياسية والتنفيذية، فضلاً عن جماعات أخرى متنوعة تنتمي إلى منظمات المجتمع المدني الناشئ في مصر. فهؤلاء مطلعون على أديبات التنمية الحديثة التي تؤكد على دور اللامركزية والمشاركة المحلية كعناصر رئيسية لتمكين المجتمعات وتضيق الفجوات الإقليمية في الدخل أو الصحة أو التعليم وغيرها من معايير الرفاهية.

مدير القسم الطبى يتم عن طريق الإعلان عن الوظيفة وإجراء مقابلة شخصية على مستوى المحافظة حتى نهاية الستينات. والآن أصبحت هذه الوظائف تشغل مركزياً، ولم يعد فى إمكان المحافظة اختيار الأشخاص المؤهلين المطلعين على المشاكل المحلية.

وفى قطاع الإسكان ، برغم أن القانون ١٩٨٢/٣ يعهد إلى الهيئة العامة للتخطيط العمراني بإعداد الخطط الرئيسية ويكلف وحدات الإدارة المحلية بإعداد الخطط المفصلة وتنفيذها ، فإن هذه الهيئة تتولى كافة المهام ، بمساعدة عدد من الاستشاريين . ففي مجال الصرف الصحي ، ثمة فصل بين سياسة مد المياه ومشاريع الصرف حيث يتم التعامل مع كل واحدة منها مركزياً عن طريق سلطة مركزية مستقلة.

(ج) على الصعيد المالي ، يوجد قدر كبير من عدم المرونة فى توزيع الموارد على البنود المختلفة للموازنة العامة. حيث يحتاج بعضها إلى موافقة البرلمان . مثل إعادة توزيع بعض الأموال من بند "الأجور والرواتب" لبند "الاستثمارات" (الصاوي ٢٠٠٢).

وقد فقد

المحافظون سلطة نقل بعض مخصصات الموازنة من باب إلى آخر أو فى نفس الباب مثل باب الموازنة الاستثمارية . ولا تستطيع المحافظة نقل اعتمادات كانت مخصصة لمشروع استثماري معين

إلى مشروع آخر، من مستشفى إلى مدرسة على سبيل المثال (نظراً لكونهما يخضعان لموازنتى استثماريتين تابعتين لوزارتين مختلفتين). وفى الوقت ذاته ، يمكن لوزارة التنمية المحلية نقل مخصصات من محافظة إلى أخرى دون الرجوع للمحافظ.

بالمثل فى قطاع التعليم ، تتمتع وزارة التعليم ، وفقاً للقانون باللامركزية فى النواحي المتعلقة بالموازنة ، ولكن التمويل الحكومي للتعليم العام يعد فى الواقع مركزياً إلى حد بعيد : فالمدارس هي التي تقوم بجمع الرسوم الدراسية ولكنها لا تحتفظ بها ، وإنما تحولها مباشرة إلى وزارة التعليم، التي تحدد أيضاً جدول الرواتب للمدرسين والموظفين الإداريين بالمدارس.

كما تحدد سياسات تسعير الخدمات مركزياً دون أن يولى اعتبار كبير للموقف المالي لمقدم الخدمة. على سبيل المثال ، لا تتمتع هيئة التأمين الصحي باستقلال ذاتي فى تحديد الأقساط التي تحصل عليها والتي تحددها الحكومة - الأمر الذي يؤدي إلى حدوث عجز نتيجة لنقص الإيرادات.

**تؤدي البيروقراطية المركزية الشديدة إلى بطء الاستجابة لاحتياجات المناطق المتطرفة، وإلى النزوع إلى منح أهمية أكبر لسلامة الإجراءات الإدارية على حساب المساءلة المهنية عن الأعمال التي تؤدي**

وهناك عنصر أكثر أهمية يمكن أن يساعد على التغيير وهو الانخفاض المستمر والمتوقع في إيرادات موازنة الدولة (التي كان معظمها يتحقق من عائدات النفط وقناة السويس). فقد تراجعت هذه العائدات من ٤٠ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من منتصف السبعينيات إلى أوائل التسعينيات ، إلى ٢٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في السنوات الأخيرة . ولم يعد لدى الدولة ما يبرر تحكمها المركزي سواء على المستوى السياسي أو الإداري لأنها لم تعد قادرة على توفير السلع والخدمات المدعومة أو إيجاد فرص عمل في الجهاز الإداري على نفس المستوى السابق .

ومن منظور التخطيط العمراني ، فقد انتعش من جديد الجدول الدائر منذ فترة طويلة بشأن صلاحيات المحافظات ، نظراً لامتداد العمران العشوائي سواء في الريف أو الحضر مما أدى إلى تآكل حوالي مليون فدان (سدس الأراضي الزراعية الخصبة في مصر) على مدى العقدين الماضيين .

وكانت تجربة إقامة مدن جديدة تجمع بين مناطق سكنية وأخرى صناعية إيجابية لكنها تطرح تساؤلاً حول موقع الخطة القومية الرئيسية من توزيع الزيادة الراهنة والمستقبلية في السكان وعن سبب عدم مواكبة التخطيط العمراني على المستوى المحلي للحاجة إلى تحديد أراضي بور أو صحرواية يمكن أن تنتقل إليها المجتمعات المحلية على نحو رسمي ومشروع وبأقل تكلفة اقتصادية واجتماعية. لقد ارتفع تعداد سكان مصر من ٣٦,٥ مليون نسمة في عام ١٩٧٤ إلى ٧٠,٥ مليون نسمة في عام ٢٠٠٤ ، بزيادة قدرها ٣٤ مليون نسمة. في الوقت نفسه لا تتجاوز القدرة الاستيعابية الحالية للمدن السكنية والصناعية الجديدة مجتمعة ١٥ مليون نسمة (حوالي نصف مليون نسمة في كل مدينة من الجيل الأول من المدن).

وأصبح من الواضح أن المدن الجديدة في مصر جريت نظماً ادارية جديدة وأكثر استقلالية ، سمحت بمشاركة أكثر لأصحاب المصلحة المحليين في صنع القرارات المتعلقة بالوصول إلى المرافق العامة والخدمات الاجتماعية والمجتمعية وجودة هذه المرافق والخدمات . وكانت العناصر الحاسمة هي الأهمية الاقتصادية ووجود مشاكل خطيرة في البنية الأساسية التي توفرها الحكومة في المجتمعات الجديدة. وتعمل القوانين التي تنظم عمل المدن الجديدة على اختصار حلقات الاتصال وعدد المستويات الرأسية والأفقية التي تقدم لها التقارير من المدن الجديدة إلى المستوى التنفيذي. وهناك الآن أمثلة عديدة على المجتمعات القديمة والجديدة التي أصبحت تعتمد على نفسها في حل مشاكلها بمشاركة عامة/خاصة، وأصبح يشار إلى النظم الجديدة على أنها "تجارب رائدة" ناجحة . وأخيراً ، هناك حدود لتساهل الجمهور إزاء دفع رسوم متزايدة ، في ظل نظام مواز غير رسمي ، مقابل خدمات يفترض أن تكون مجانية . هذا إلى جانب تدنى مستواها . ومن أمثلة ذلك ارتفاع تكاليف الدروس الخصوصية أو

الرعاية الطبية الخاصة لتغطية القصور في الخدمات التي تقدمها الدولة. كما أن الجمهور أصبح مدركاً للتكلفة العالية للمعاملات المكتبية عند إنجاز أي عمل ، وضعف الرقابة والمساءلة في الأجهزة الحكومية وموظفيها . وهناك مشكلة كبرى تؤدي إلى إهدار هائل للموارد هي ضعف التنسيق بين الوزارات والإدارات والأجهزة شبه المستقلة المختلفة. كل هذه العوامل تدعم خيار اللامركزية كآلية للإصلاح.

### تلبية المطالب المحلية

يمكن للامركزية الإدارية التقريب بين المعروض من الخدمات والطلب عليها من جانب المجتمع المحلي . فهي تدعم عملية تحديد الأولويات وتحث على الاستجابة السريعة لاحتياجات الناس إلى جانب أنها تتميز بالسرعة والمرونة في التعامل مع ظروف تختلف من مكان لآخر. كما تتميز بتقليص المعاملات المكتبية وزيادة المساءلة أمام الجمهور .

وتتأثر دوافع الناس للمشاركة في صنع القرار سلباً بتصورهم عن الإدارة المحلية أنها "ممثل للحكومة المركزية ومطالبها" بدلاً من كونها قناة للتعبير عن احتياجات السكان المحليين ومتطلباتهم.

وقد وردت إشارة إلى

**هناك الآن أمثلة عديدة على المجتمعات القديمة والجديدة التي أصبحت تعتمد على نفسها لحل مشكلاتها بمشاركة عامة خاصة /**

ذلك في تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٣ باعتبار أن هذه الرؤية هي نتاج لتفويض السلطة وليس نتاجاً للإدارة المحلية ، ويعزز هذا التقرير التوصية بتحويل

الإدارة المحلية سلطة حقيقية كشكل مهم من أشكال الإصلاح الذي يدعم صوت قاع المجتمع، كما يشجع تعبئة أفضل للموارد .

وفي قطاع الخدمات الأساسية يمكن أن يوفر نقل السلطة والموارد المالية إطار عمل أفضل لمواجهة التحديات الراهنة. ويالنظر إلى القطاع الصحي كأحد الأمثلة ، فإن التحديات الراهنة تشمل (أ) تخفيف الأعباء الجسام عن وزارة الصحة والسكان وهيئة التأمين الصحي والتي أدت إلى انخفاض مستوى الخدمات وتقليص الوقت المخصص لوضع السياسات والتخطيط الاستراتيجي . (ب) تحفيز أصحاب المصلحة المحليين على المشاركة في المناقشات المتعلقة بالسياسات والأولوية. (ج) تحسين القدرات المؤسسية على المستوى المحلي وتيسير الإطلاع الفعال على إرشادات تأكيد الجودة التي يتم وضعها مركزياً. (د) تقليص حدة الاختلال بين المعروض من الأدوية والمستلزمات الطبية والاحتياجات المحلية نتيجة لتدفق معلومات غير وافية . وتظهر التجارب العالمية أن كفاءة التعليم يمكن تعزيزها عن طريق إدخال تعديلات مستوحاه من المجتمع المحلي تتلاءم مع فرص التوظيف المحلية والإنتاجية والمهارات المطلوبة بما يكفل عائداً أكبر للتعليم.



## إطار رقم ١-١ دليل المواطن والحكم المحلى الرشيد

يعد استخدام دليل المواطن من أحدث التطورات التي أدخلت على برامج إصلاح الإدارة العامة والتي غيرت من شكل العلاقة بين مقدم الخدمة ومستخدمها. ويعتقد أن هذا الدليل سيؤثر في ثقافة مقدمى الخدمات بتحويل تركيزهم من مراعاة سلامة الإجراءات الإدارية إلى الاهتمام بمستخدمى الخدمة فى المقام الأول وهم بذلك يعززون الحكم الرشيد عن طريق ترسيخ قيم الثقافة والمساءلة.

ويشكل دليل المواطن ملمحاً رئيسياً فى منهج الإدارة العامة الجديدة الذى يهيمن على أجندة إصلاح الإدارة العامة فى بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وكان الحرص على جودة الخدمات العامة وتحسين الاستجابة لمستهلكى الخدمة هو القوة الدافعة وراء تبنى هذه الأدلة. وبعبارة أخرى يحدد دليل المواطن على نحو واضح مستوى وجودة الخدمات التى يمكن أن يتوقعها مستهلكو كل خدمة. وهو يسمح فى بعض الحالات بالتشاور مع المواطنين وتمكينهم من الاستعانة بالمعلومات حتى يمكن اتخاذ قرارات عقلانية بشأن دعم مثل هذه الخدمات أو طلب تغييرها.

وتقوم هذه الأدلة على فكرة أن الشفافية والتشاور يشجعان على أن يكون مقدمو الخدمة العامة مسئولين أمام مستهلكيها. وتتوزع هذه الأدلة من بلد إلى آخر، فبعضها من ناحية يولى اهتماما أكبر للاختيار والتشاور وقياس الأداء وتعديل الآليات، ولكنها من ناحية أخرى يمكن أن تكون مجرد وسيلة يتم من خلالها نقل المعلومات عن صلاحيات الأجهزة المعنية وقائمة الخدمات التى توفرها، وكذلك معلومات عن رسوم وأسعار الخدمة.

وهناك أيضاً فرق بين المنهج الانجلو الامريكى الذى يعتبر أن الالتزام بمعايير جودة الخدمات العامة هو هدف ينبغى تحقيقه، والمنهج القانونى الذى يعتبر أن الالتزام بمعايير الجودة هو حق قانونى لمستهلكى الخدمة (وعلى سبيل المثال ايطاليا وبلجيكا وفرنسا).

ولكل منهج فى نهاية الأمر انعكاسات على التنفيذ حيث يتبع المنهج الأول مسلكا تجاريا يركز على المنافسة والكفاءة وقيمة النقود بينما يركز المنهج الثانى على أسلوب أكثر بيروقراطية.

وقد كانت بريطانيا من أوائل البلدان التى ظهرت فيها تجربة دليل المواطن وتبين هذه الأدلة بوضوح حقوق مستهلكى الخدمة، وإمكانية تعديل الآليات إذا لم تراع الخدمات معايير جودة معينة. وحينما يلتزم بدليل المواطن تقدم جوائز لأفضل أداء تسمى *Award Charter Mark*. وقد تبنت الولايات المتحدة الأمريكية منهجا من أسفل إلى أعلى فى دليل المواطن حيث تولت الأجهزة العامة مسئولية استطلاع آراء المستهلكين عن جودة الخدمات المقدمة لهم. وبناء على نتائج استطلاع الرأى يتم تطوير معايير جودة الخدمات وتعلن وعلى أساسها يتم تقويم أداء الأجهزة.

واستخدمت أيضا جوائز الجودة. وفى استراليا تجرى مراجعة خارجية للأداء كل ثلاث سنوات لقياس أداء أجهزة الخدمة العامة ومقارنته بالمعايير المنصوص عليها فى دليل المواطن.

ولم تقتصر أدلة المواطنين على دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بل طبقت هذه التجربة أيضا فى جنوب أفريقيا وزيمبابوى وفى الهند فى الآونة الأخيرة. وفى نيبال ساعد البرنامج الانمائى للأمم المتحدة بالاشتراك مع البلديات المحلية على نشر دليل المواطن على شكل كتيبات وملصقات. وتتضمن هذه الأدلة معلومات عن الخدمات المقدمة وعن الإجراءات المتعلقة بالحصول على هذه الخدمات. وهى تحدد أيضا مسئولية المواطنين تجاه البلدية. ومن الناحية العملية يصعب تقويم مدى تأثير أدلة المواطنين على المساءلة، لكن هناك اقتناع على نطاق واسع بان هذه الإصلاحات تؤدى إلى تقديم خدمات أفضل وتوفير فرصا أكبر للمساءلة والشفافية.

هبة ابو شنيف، منتدى البحوث الاقتصادية

للاحتياجات الحقيقية لأصحاب الأعمال وأصحاب الورش المحليين: ويمكن الاستعاضة عن التأخير فى طباعة وتوزيع الكتب المدرسية لوزارة التعليم مركزياً باللجوء إلى القطاع الخاص المحلى. وتحقق فوائد اللامركزية فى قطاع الإسكان عن طريق منح المجتمعات المحلية الفرصة لايجاد مسكن مشروع ورسمى وفى مقدور الأفراد وفقاً لنظام مقنن تحكمه آليات السوق على المستوى المحلى، يشارك فيه المواطنون فى اتخاذ القرارات تمويل ومراقبة

وتتزايد مساءلة المدرسين بمشاركة مجالس أولياء الأمور والقطاع الخاص فى إدارة وتمويل المدارس. ومن ثم يمكن أن تسهم لا مركزية الخدمات التعليمية فى تحسين الجودة والكفاءة والحد من مشاكل المناهج الدراسية المركزية وما يترتب عليها من عجز المدارس عن مواجهة المشاكل المحلية. ويمكن أن تظهر مناهج دراسية قائمة على المهارات، بدلا من التركيز الراهن على المحتوى النظرى فى مناهج المدارس الثانوية الفنية، كنتاج

كافة الخدمات المرتبطة بالإسكان. وحيث أن الإسكان سلعة عامة فلن تجنى فوائد اللامركزية إلا في ظل ظروف يراجع فيها إطار العمل المؤسسي بأكمله وإصلاحه والنظر بجديّة إلى التخطيط العمراني من المركز للأطراف (انظر الفصل السابع).

ولن يتسنى إدخال أو تضمين المرافق الصحية في مشروعات مد المياه ، كما دعت إليه قمة جوهانسبرج في عام ٢٠٠٢ ، إلا باتباع نهج لا مركزي يجمع بين مد المياه والمرافق الصحية في خطط توضع محلياً. وفي مجال الري، فإن تكوين "جمعيات لمستخدمي المياه" وفقاً لنظام لا مركزي يمكن أن يشمل وضع "جداول لاستخدام المياه" بما يكفل توزيعاً عادلاً للمياه ويقلل النزاعات بين المزارعين. وفي مجال المرافق الصحية ، يمكن أن تساعد اللامركزية في مواجهة مشكلة ملحة راهنة تتعلق بالصحة العامة فقد أدت الزيادة السكانية إلى ازدياد الطلب على المياه لكن نظم التخلص من مياه المجارى والصرف الصحى كانت تسير بخطى أبطأ من نظم مد المياه. وأدى التدهور الذى لحق بالموارد الطبيعية ، سواء التربة أو المياه، بسبب التخلص غير المنظم وغير الآمن من مياه المجارى والصرف الصحى إلى زيادة تلوث التربة ومجارى المياه بالمخلفات البشرية ومن ثم ازدياد مخاطر الإصابة بالأمراض التى تنتقل عن طريق المياه.

وفيما يتعلق بالجوانب المالية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة فإن تكليف المستويات الدنيا في مؤسسات تمويل القروض الصغيرة ببعض المهام ، يضمن انخفاض تكاليف العمليات وخدمة أسرع للعملاء واستجابة أكبر لاحتياجات السوق نظراً لوجود صلة مباشرة لهذه الوحدات الصغرى بأرض الواقع. وتسمح استقلالية هذه المؤسسات عن التدخل الحكومى بتجنب منح القروض غير المجدية التى يمكن أن تفرض عليها وتجنب تشغيل العمالة المفروضة عليها والتي قد تزيد عن حاجتها أو تكون غير مؤهلة.

وتعد مشاركة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة على المستوى المحلى مؤشراً رئيسياً أيضاً على الحكم الرشيد. وفيما يتعلق بتقديم الخدمات الإدارية تشمل مؤشرات الحكم الرشيد الشفافية والمساواة فى الحصول على الخدمة والفعالية. وتعد الشفافية والمساءلة المرتبطة بالحكم الرشيد من عدم تجانس المعلومات بين المؤسسات الحكومية المختلفة.

كما أن تدفق المعلومات يسمح للمجتمعات المحلية برصد السياسات وتأثيرها . ويتعين على المجتمعات المحلية بوصفها مستهلكة لسلع عامة مثل التعليم والصحة والخدمات الإدارية العامة أن تجد معايير ومواصفات تتفق مع النظم والقوانين الحكومية مثل المنصوص عليها فى "أدلة المواطنين" فى العديد من الدول الأخرى . وتعتبر القرارات المتعلقة بالمشتريات العامة من المجالات التى تتسم فيها الشفافية بأهمية خاصة.

وحيث تعتمد الأعمال التجارية على المنافع العامة التى

تشمل المرافق العامة :فإن الحكم الرشيد يسهم فى التوصل الفعال لهذه السلع العامة فى الوقت المناسب ، ويسهم بالتالى فى رفع الإنتاجية وتحسين القدرة التنافسية. ويساعد الحكم الرشيد على توفير السلع العامة بتكلفة مناسبة كما تضمن جودة السلع. وأخيراً ، فإن تحقيق درجات عالية فى مؤشرات جودة الحكم تتضمن تدفق أكبر للاستثمارات الأجنبية المباشرة كما تشجع الاستثمارات الوطنية من القطاع الخاص.

### استخدام أفضل للموارد

تمتاز اللامركزية المالية بأنها تؤدى إلى ترتيب أفضل للأولويات فى الموازنة يرتبط بقدرة الناس على تحديد احتياجاتهم وأولوياتهم. حيث تحال قرارات الإنفاق إلى الإدارة المحلية ومن ثم تكون قريبة من احتياجات الناس. واللامركزية فى الاستثمار والتخطيط والتنفيذ تؤدى إلى قيام مشاريع جديدة ذات أولوية مرتفعة بالنسبة للفقراء فى أى منطقة. وقد ارتفع نصيب الصعيد من الاستثمار العام الكلى من ٢٦ فى المائة فى عام ١٩٩٨ إلى ٣٢ فى المائة فى عام ٢٠٠٢ (البنك الدولى ٢٠٠٤). وكان من الممكن أن تكون هذه الاستثمارات أفضل تأثيراً لو اعتمدت على عمالة أكبر.

وتتيح اللامركزية المالية الفرصة للمجتمعات المحلية لاقتسام التكاليف عن طريق تعبئة الموارد المحلية والسماح بمزيد من المساءلة فى تنفيذ المشاريع والعمليات. وتجدر الإشارة إلى أن المحافظات يجب أن تحصل على نصيب عادل من الإيرادات السيادية مثل إيرادات رسوم عبور قناة السويس والنفط والجمارك.

وفى قطاعات الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم، تساعد تعبئة الموارد المالية المحلية الحكومات على وجود مقدمى الخدمات المؤهلين. كما أن إحالة قرارات الإنفاق إلى المستويات المحلية تساعد فى مواجهة مشاكل سوء توزيع الاستثمارات التى يكون التركيز فيها مثلاً على المستويات الثانوية / العليا من الرعاية الصحية على حساب الرعاية الأساسية، والرعاية العلاجية على حساب التعليم قبل الجامعى.

وفى مجال الري، فإن تطبيق "رسوم المستخدم" فى إطار "جمعيات مستخدمي المياه" يمكن أن يحد من الإفراط فى استخدام المياه من جانب المزارعين الذين تقع أراضيهم فى مواقع متميزة عند منابع القنوات ، ومما يسمح باستخدام أفضل للمياه من جانب المزارعين الذين تقع أراضيهم عند مصبات القنوات. وفى المرافق الصحية تعد عمليات التمويل والصيانة باستخدام رسوم الاستخدام

اللامركزية: المزايا والقيود والمخاطر والتنفيذ

أساسية لاستمرار الخدمة ويتعين النظر فيها في القريب العاجل.

وفى تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، فإن السماح لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة بتحديد أسعار فائدة خاصة بها يعزز من قدرتها المستدامة على تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن طريق تحاشي الأسعار التي تفرضها الدولة والتي لا تسمح باستعادة التكاليف.

### فى مجال الخدمات الإدارية، تشمل مؤشرات الحكم الرشيد الشفافية وتكافؤ فرص الحصول على الخدمة والكفاءة

كما أن نقل سياسات التحصيل لمستوى هذه المؤسسات، بدون فرض قرارات حكومية مركزية تنص على إعفاءات من الديون أو إعادة جدولة

لها، تضمن موقفاً مالياً سليماً لهذه المؤسسات ونظام سداد أكثر انضباطاً بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة. لقد نص القانون ١٩٧٩/٤٢ على هيكل الإدارة المحلية، وهو يقضى بإجراء انتخابات للمجالس الشعبية المحلية، مما يسمح لها بالاقتراض لتمويل الاستثمار داخل الوحدة المحلية بحد أقصى ٤٠ في المائة من إيراداتها المحلية، ويمنح وحدات الإدارة المحلية سلطة فرض رسوم إضافية لتغطية احتياجات الإنفاق المحلى. وكانت المجالس التنفيذية المعينة، التي تضطلع بالإشراف، قد أُنشئت في وقت سابق بموجب القانون ١٩٧١/٥٧ وتعديلاته. على أي حال، فقد حدث تراجع تدريجي في سلطات المجالس الشعبية المنتخبة على عكس ما ينص عليه الدستور. وجاء فى تعديل للقانون ١٩٧٩/٤٢، أدخل فى عام ١٩٨٨ "إنه لا يجوز للمجالس المحلية جمع الأموال أو إيجاد موارد أخرى لتحصيل الإيرادات دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

ومنذ عام ٢٠٠٢/٢٠٠١، وهو العام الأخير فى الخطة الخمسية الرابعة، كان تدعيم الموارد المحلية لوحدات الإدارة المحلية من بين السياسات المالية للخطة، كما وردت إشارة إلى استعادة جزئية لتكاليف الخدمات، من خلال تحصيل رسوم فضلاً عن متابعة المجتمع المحلى للخدمات التي تقدمها المحليات. وكان ذلك بمثابة تجديد الالتزام باللامركزية وتحول فى المواقف عما كان عليه الحال قبل عامين، وتقييد للإنفاق خارج إطار الموازنة ودمج إيرادات ونفقات الصناديق والحسابات الخاصة فى موازنة الدولة من أجل ضمان تحكم أفضل فيها.

ووفقاً لقرارى وزير المالية رقمى ١٩٨٢/٣١٧ و١٩٨٧/١٣٠، يتم تخصيص ٢ فى المائة من الضرائب التي يحق لوحدات الإدارة المحلية جبايتها بموجب القانون ١٩٧٩/٤٢ كمورد للمحافظة، بشرط أن تضع المحافظة ٥٠ فى المائة من حصيلة الإيرادات فى صندوق مشترك

تقرر وزارة التنمية المحلية كيفية توزيع أمواله بين المحافظات ( الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٢ ).

وفى ظل الوضع الراهن، لا تلقى وحدات الإدارة المحلية تشجيعاً على جمع الأموال، حيث إنها تخصص لها من قبل الحكومة المركزية. ومن جهة أخرى، يمكن لمن يرغبون فى دفع أموال أن يتجهوا إلى سوق غير رسمية موازية ويلتقوا مع الراغبين فى الحصول على أموال مقابل تقديم الخدمات. وينطبق هذا على الخدمات الأساسية المختلفة مثل التعليم والصحة والإسكان وغيرها. لكن الموازنات المعدة محلياً تكون غالباً مبالغاً فى تقديرها لتوقع حدوث تخفيض فيها. وتطبيق اللامركزية يجب أن يعنى تخطيطاً وتخصيصاً أفضل للموارد من أجل الحد من احتمالات عدم التأكد على المستوى المحلى (أنظر الفصل الخاص باللامركزية المالية).

والسماح للحكومات المحلية بأن تحتفظ لنفسها بحصة أكبر من بعض الضرائب مثل ضرائب الشركات، يمكن أن يكون حافزاً، على المستوى المحلى، ليس فقط لجباية الضرائب وإنما أيضاً لدعم القطاع الخاص وتشجيع النشاط والتنوع الاقتصادي فى كل محافظة، وصدرت أيضاً توصية بأن تنظر مصر فى إمكانية إحالة الضرائب العقارية إلى المستوى المحلى (Wiesner, 2003).

### المخاطر والقيود

إن نقل السلطة للأجهزة المحلية، يقترن بالخوف من أن تذهب فوائد هذه العملية إلى النخب المحلية ومن ظهور الفساد وإساءة استخدام السلطة على المستوى المحلى بالنسبة لتخصيص الموارد وعمليات التوظيف. لذا يصبح المزيد من الشفافية فى المعلومات التي تتدفق وكذلك زيادة تمثيل الشعب أمراً ضرورياً.

وهناك مشكلة عدم كفاية الطاقات المحلية كما أن بناء القدرات يعتبر مكلفاً للغاية كما انه قد يستغرق وقتاً طويلاً. والتعلم لا ينصب فقط على الوظائف الإدارية المطلوبة وإنما أيضاً على فهم المشاركة الانتخابية والسياسية. وفى الأحوال المثالية يجب أن يبدأ بناء القدرات على الفور بالتوازي مع اللامركزية. وقد ترغب الجهات المانحة فى تقديم دعم مالى وبنى لاستكمال الموارد الحكومية اللازمة لإصلاح الجهاز الإداري، من خلال إعادة تدريب الموظفين وإعادة توزيعهم، إذا ما وضع برنامج إطارى جاد للامركزية. وقد أشير فى أماكن عدة من التقرير إلى أن المستويات الإدارية الأدنى كثيراً ما تفتقد للقدرات اللازمة لأداء المهام الجديدة. وهناك حاجة لوضع أنظمة متابعة أقوى لتقويم الأداء ومكافحة الفساد فى كل قطاع إلى جانب تدريب المسؤولين المحليين وبناء قدراتهم وكذلك أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة.

وعلى سبيل المثال فإن إدخال تغيير مؤسسى على

<sup>١</sup> ضرائب القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية  
<sup>٢</sup> بالنسبة لإيرادات قناة السويس، يحق لحافظات القناة الخمس معاً أن تحصل على ٥٪ من هذه الإيرادات

التعليم من خلال اللامركزية ، دون وجود جدول زمني أو خطوط إرشادية لتدريب الموظفين أو هيكل للرواتب أو إصلاح للمناهج الدراسية أو لأساليب توفير الموارد والأجهزة اللازمة للتدريس ، سيكون تأثيره الايجابي محدودا على الإنجاز الأكاديمي .

وقد استغلت مسألة الأمن من قبل المسؤولين في الحكومة المركزية الذين يفضلون الاحتفاظ بأكبر قدر من السيطرة ، ومع ذلك كان للامركزية التي بدا بالفعل تطبيقها في قطاعات معينة في بعض المحافظات اثر ايجابي ، حيث زادت من روح التعاون وقللت من فرص حدوث اضطرابات محلية. وتوضح تجربة الفيوم على النحو المبين في الفصل الخاص بالسياسات إلى أي مدى نجح النهج التتموي في تحويل توجه اصولى خطير في إحدى القرى إلى توجه نحو مجتمع يتمتع بالاستقرار و متكامل مع بقية المحافظة. وبالرغم من أن الأمن تكون له دائما الأولوية على التوجه التتموي ، فقد تأثر الأمن نفسه بالفقر وغياب التنمية البشرية وتنمية الدخول وهو ما يمكن أن تؤثر فيه اللامركزية تأثيرا ايجابيا.

وقد تظهر مشكلات في تحقيق العدالة ما لم تطبق القواعد الكافية إلى جانب اللامركزية. ويوضح الفصل الخاص بالتعليم انه حتى في حالة تحقيق مكاسب تعليمية شاملة فان المدارس الموجودة في المجتمعات الثرية تكون هي الأكثر استفادة. ولذا يجب ان تتحمل الحكومة المركزية مسئولية تمويل الحد الأدنى من الحصول على تعليم جيد والتغلب على الفوارق بين الأقاليم. ويمكن استخدام أسلوب الصكوك المدرسية للطلاب أو ربط التمويل بحضور الطلاب ومعدلات التحاقهم أو وفقا لمؤشرات التنمية البشرية. ويمكن التركيز على المدارس ذات الأداء المنخفض عند تقديم المنح الخاصة وأن تخضع للمتابعة فيما يتعلق بمعدلات حضور الطلاب والمدرسين والإنجازات التي تتحقق.

وثمة مخاوف، لأن مشروعات الإصلاح الحالية التي تنفذ على المستوى المحلى هي في معظمها مشروعات مشتركة بين الوزارات المعنية و المنظمات الدولية ، حيث تقوم هذه المنظمات بدور رئيسي في وضع السياسات دون الاعتماد على مدخلات كافية في المجتمع المحلى الموسع. والحل هو إجراء تقييم للاحتياجات على مستوى المحافظات و الأقسام لتحديد الأولويات المحلية عند وضع السياسات و البرامج العامة. وينحصر دور المحافظة في وضع السياسات المحلية أو الإقليمية التي تعكس خصوصية الوضع المحلى بالاتساق مع السياسات القومية التي توضع مركزيا. وسوف يترك لكل قطاع مهمة سد الفجوات المتعلقة بالسياسات أو المعلومات الموجودة في السياسات القومية وضمان تطبيق أفضل و انتشار أوسع للسياسات المعلنة. و من المهم لصانعي القرارات على كافة المستويات الإلمام بالسياسات التي تحكم مجالات نشاطهم ، بحيث لا يتمكن أى شريك خارجي في

مشروعات التنمية المشتركة من وضع سياسة جديدة و تطبيقها دون موافقة السلطات المصرية. ويمكن للمسئولية المقسمة و المشتركة عن المرافق الصحية بين قطاع الصحة والإدارة المحلية والبيئة ومرفق المياه والصرف الصحى على مستوى المحافظة ، أن تستفيد من الدور التنسيقي للإدارة المحلية كعامل اساسى للجمع بين المدخلات المتكاملة لكل هذه القطاعات. وهذا مهم لتحديد مشكلات المرافق الصحية و حلها ووضع سياسة مشتركة للمياه والمرافق الصحية وخطة لاستغلال الموارد داخل المحافظة بالاشتراك مع قطاعى الزراعة و الرى. إن وحدات الإدارة المحلية هي التي يمكنها تشجيع وتسهيل بناء مجتمع يقوم على أنشطة أصحاب الأعمال مرتبطة بالمجتمع وتوفير خدمات المرافق الصحية للمجتمعات غير المتصلة بالشبكات العامة للصرف الصحى و أن يتم ذلك تحت الرقابة التنظيمية لسلطات الصحة و البيئة.

إن تطبيق اللامركزية على سياسة أسعار الفائدة على مستوى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة يمكن أن يؤدي إلى فرض أسعار فائدة

مرتفعة بشكل مبالغ فيه **كوضع مثالى، يجب البدء فوراً** وإلى دخول الكثير من **فى بناء القدرات وبالتوازي مع** هذه المؤسسات إلى **اللامركزية**

السوق ، مما يؤدي إلى الإفراط في تقديم القروض وهو ما يحول دون وصول أياً من هذه المؤسسات، إلى أكبر عدد من الناس. ويمكن تقليل هذه المخاطرة عن طريق منح تصاريح لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة على نحو تدريجي من أجل إتاحة الوقت الكافي للمؤسسات الجديدة لكي تحقق انتشارا كافياً ووضعها مستقرا (حمايتها من المنافسة القوية في مرحلة بدء نشاطها)، و يمكن أن يؤدي تفويض سلطة تقييم القروض و انتقاء العملاء للمستويات الدنيا في هذه المؤسسات التمويل متناهي الصغر إلى منح قروض سيئة وإلى التلاعب. ويمكن تقليل هذا الخطر عن طريق بناء القدرات على نحو افضل للمستويات الأدنى وتعزيز الرقابة الداخلية.

### الإصلاح والتوصيات

رغم أن اللامركزية لها ثلاثة مكونات رئيسية ،مكون سياسى و إدارى و مالى ، فان الإرادة السياسية ومن ثم العمل السياسى من شأنهما وحدهما أن يصبحا القوة الدافعة إلى التحول إلى اللامركزية ويمكن النظر إلى التوصيات التالية خلال المدى الزمنى القصير والمتوسط.

### اللامركزية السياسية

لابد من إبراز الإرادة السياسية و تنفيذ تبعاتها إذا كان للامركزية ان تتحقق ، وإلا ستستمر المقاومة السابقة والحالية من جانب مختلف المستويات والأجهزة التنفيذية

للدولة في عرقلة عملية تنفيذ اللامركزية أيا كان النطاق التشريعي لتنفيذها.

ورغم أن الدستور المصرى وقانون الإدارة المحلية يفسح المجال لتوزيع المسؤوليات المطلوبة للامركزية ، فإنه يتعين إعادة النظر فى القوانين والقرارات التنفيذية لإيضاح بعض الجوانب واستبعاد المجالات التى تسمح بازدواج السلطة أو بالتبعية المزدوجة بالنسبة للمستويات الأدنى من السلم الإدارى.

وتتطلب عملية الانتخابات على المستوى المحلى قدرا من الإصلاح لى يتم التغلب على رد الفعل السلبى تجاه الفرصة الممنوحة لممارسة حق التصويت. ولابد من استعادة ثقافة التصويت والمنافسة السياسية والمساءلة بين الرجال و النساء عن

### **إن تقويم الاحتياجات على مستوى المحافظة والقسم سوف يحدد الأولويات المحلية عند وضع السياسات والبرامج العامة**

طريق تجنب احتكار حزب الأغلبية لعملية اختيار مسئولى الإدارة المحلية. بدءا من المحافظ ووصولاً إلى عمدة القرية،

ويجب أن يتم التعيين على أساس الكفاءة والشعبية بدلا من الانتماء الحزبى.

ومن أجل تحقيق مشاركة فعالة وتعددية ديمقراطية على المستوى المحلى ينبغى تشجيع نظام تعدد الأحزاب ، الأمر الذى سيزيد من حدة المنافسة بين المرشحين للبرلمان ويدعم المساءلة الفعالة لأعضاء الحزب المنتخبين والأعضاء المستقلين فى البرلمان أمام دوائرهم الانتخابية.

إن إعادة إصدار القانون الذى يمكن المجالس المحلية المنتخبة من مساءلة التنفيذيين سيضمن الانضباط فى استخدام السلطة على كافة مستويات الإدارة ودرجاتها ، وهكذا تقترون زيادة السلطة بزيادة مماثلة فى المساءلة، وهذا من شأنه أن يوفر أداء جديدة تمكن المواطنين من ممارسة حقهم فى رصد وتقويم الأداء.

### **اللامركزية الإدارية**

من بين الأسباب الرئيسية للعجز المتزايد فى موازنة الدولة على مدار العقد الماضى ، عدم القدرة على السيطرة على حجم ومعدل نمو الأجور الحكومية، بينما تم تنفيذ جميع عناصر الإصلاح الهيكلى فى أوائل التسعينيات ، حيث تم خفض العجز المالى السنوى من ٢٠ فى المائة الى ١ فى المائة من الناتج الإجمالى المحلى فى غضون ٤ سنوات ، ومع هذا لم يتحقق الخفض المتوقع فى حجم موظفى الجهاز الإدارى بل جعلت المصلحة السياسية من إصلاح هذا الجهاز هدفا ثانويا و لم يعالج حتى الآن.

وبالتالى تبدأ التوصيات المتعلقة باللامركزية الإدارية بمقدمة تقول أن عملية اللامركزية يجب أن تكون جزء لا يتجزأ من إصلاح الجهاز الإدارى للدولة.

ويجب أن تعنى لامركزية صنع القرار نقل السلطة ، وليس تفويضها إلى الإدارة المحلية فى كافة الجوانب

الإدارية. وتتضمن اللامركزية تكليف وحدات الإدارة المحلية المستويات الحكومية الأدنى بالمهام التى يمكن أن تنفذها بكفاءة.

ولا تتضمن اللامركزية الإدارية نقل السلطة من القمة الى القاع فحسب ، و لكنها تتضمن أيضا تغيير الأدوار فى كلا المستويين ، حيث يجب أن ينسحب المركز من مهمة توصيل الخدمة وأن ينشغل بوضع المعايير والقواعد التنظيمية، بما يمكن المستوى المحلى من تولى السلطة ومساءلته عن التوصيل الفعلى للخدمة. إن الفصل بين صنع السياسات و شراء الخدمة و تقديمها يخلق قنوات أكثر وضوحا للمساءلة. فمقدمو الخدمات المستقلون يتمتعون بمرونة أكبر فى تحقيق المزج الملائم بين العمليات الإدارية بما فى ذلك تشغيل العمالة وتسريحها.

إن تقسيم المسئولية و تحديد عملية اتخاذ القرار بين الحكومة المركزية والمحافظه والقسم سوف يختلف وفقا لمكونات كل قطاع وظيفى وخصائصه على النحو المبين فى كل فصل من فصول هذا التقرير التى تتناول قطاعا بعينه. لكن هناك قاعدة واحدة مشتركة وهى أن كل القرارات المتعلقة بوضع المعايير والقواعد التنظيمية يجب أن تكون مسئولية المركز وتطبق على كل المحافظات، بينما تتمتع الإدارة المحلية بأكبر قدر من السلطة فيما يتعلق بالتوصيل الفعلى للخدمات. إن اللامركزية الإدارية هى فرصة لتحقيق عملية الإصلاح الشامل للجهاز الإدارى للدولة فى مصر.

إن نهج التحرك من أسفل إلى أعلى سوف يجعل المهمة أيسر من خلال تفتيت كتلة البيروقراطية التى من الصعب إدارتها أو مساءلتها من القاهرة وهناك أيضا حاجة لمعالجة مشكلة تفضيل موظفى الجهاز الإدارى للعمل فى المركز أو العاصمة أو المدن أو الأقسام على العمل فى المستويات الأدنى.

وهكذا يصبح وضع هياكل تفضيلية للرواتب و المزايا (كالترقية والحوافز) لصالح العمل فى المناطق الفقيرة أمراً ضروريا للتغلب على العوامل المثبطة للعمل هناك ، ليس بسبب سوء ظروف العمل فحسب ولكن أيضا بسبب صعوبة استكمال الرواتب المنخفضة بتحقيق دخل من العمل الخاص مثلما هو الحال فى قطاع الصحة على سبيل المثال (تقرير التنمية العالمية 2004 WDR).

إن التدريب التحويلى وإعادة توزيع العمالة يجب أن تعالج مشكلة النقص فى الموظفين الفنيين نظرا لوجود وفرة بالغة فى الإداريين منهم ، و من ثم يفضل المدرسون مثلا على الموظفين الإداريين فى قطاع التعليم. و يحتاج هذا إلى تحول معقول فى الحوافز بعيدا عن الإدارة.

إن التبعية المزدوجة للمديرين (على عدة مستويات) للوزارات المختصة و المحافظين (فى المسائل الإدارية والفنية) تخلق حالة من التوتر والارتباك وغياب التنسيق والانضباط ويمكن أن يضرب المسئولون إحدى السلطتين بالأخرى. و سوف تحل اللامركزية هذه المشكلة وفقا للقواعد والمعايير المركزية التى يحددها المركز و يقوم

بمتابعتها. وتشكل سياسة التوظيف المركزية لأداء خدمات تقدم و تدار محليا عائقا أمام إمكانية مساءلتهم.

إن المعلومات التي تدفق في اتجاهين من المركز واليه يجب أن تحل محل النظام الذي تقوم فيه الإدارة المحلية بتزويد أقسام الحكومية المركزية بكافة الإحصائيات في اتجاه واحد. و يجب أن يكون تدفق المعلومات أيضا متبادلا بين القطاعات لخدمة الأهداف الشاملة المتكاملة للتنمية البشرية المستدامة والأهداف التنموية للألفية.

إن عدم الاتساق الحالي في المعلومات يمثل عقبة في طريق اتخاذ القرار السليم وحسن التخطيط وتحديد الأهداف والمتابعة. وتجدر الإشارة إلى أن البيانات الخاصة بمسوح دخل الأسرة وإنفاقها ليست متاحة على نطاق واسع (البنك الدولي ٢٠٠٤) كما أن تقييم برامج مكافحة الفقر (مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية ومبادرات الإعانة الاجتماعية) يصطدم غالبا بعدم وجود أنظمة داخلية لجمع وتحليل البيانات المتعلقة بهذا الموضوع.

إن المحافظ مؤهل بحكم وضعه أكثر من غيره لمناقشة الأولويات والتحكيم بين أعضاء دائرته في الأمور المتصلة بالتنمية البشرية وتوصيل الخدمات الاجتماعية والعامه.

وبمجرد أن يصبح منصب محافظ بالانتخاب فان سلطته يجب الاتزانع إلا من جانب أفراد دائرته و يجب أن يعزل عن البيروقراطية الموجودة في المركز والتي تعمل حاليا على عرقلة المبادرات المحلية والشراكات المحلية العامة / الخاصة.

ويجب أن تستفيد كل مستويات السلم الوظيفي من ميزة التدريب إلى جانب ممارسة السلطة. ويجب ألا يشمل بناء القدرات مبادئ الإدارة العامة فحسب وإنما أيضا مبادئ الممارسة الديمقراطية وتفويض السلطات والاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي و ليس لمصالح مجموعات بعينها فقط. ويجب أن يحل مفهوم الترقى بالكفاءة محل الترقى بالأقدمية. و يمكن أن يكون تعزيز القدرات لكل من الحكومة المركزية والإدارة المحلية على حد سواء، فالإدارة المحلية تحتاج إلى بناء القدرات لتولى مسئولية المهام اللامركزية والعاملون في الحكومة المركزية يحتاجون للتدريب والتشجيع لتغيير مهامهم من الإدارة المباشرة إلى صياغة السياسات (تقرير التنمية العالمية ٢٠٠٤) ويشمل تعزيز القدرات أيضا أنظمة إدارة المعلومات وعلاقات الاتصال وإتاحة البيانات. وبينما كان الرأي في السابق أن بناء القدرات على المستويات المحلية يجب أن يتم قبل تطبيق اللامركزية فان التجربة العملية تشير إلى أن القدرات المحلية تنمو أفضل مع تقدم الأنظمة اللامركزية (تقرير التنمية العالمية ٢٠٠٤) ويرى سبرينجبورج أن التدرج والتجريب في اللامركزية يجب أن يتزامن مع بناء القدرات. وسوف يعزز وضع (أدلة المواطنين) قدرة الحكم الرشيد على توصيل الخدمات العامة عن طريق توضيح معايير ومؤشرات الحصول على الخدمة و جودة مواصفاتها. ويمكن رصد الصلة بين هذه

المؤشرات وتقويم الأداء و الثواب أو العقاب على المستوى المحلي حيث سيرفع من شعور المواطن بالانتماء وحقه في مراقبة عملية توفير الخدمات العامة.

### اللامركزية المالية

رغم ان بيانات الموازنة تشير إلى وجود قدر ضئيل جدا من الموارد تحت سيطرة الحكومة المحلية ، إلا أن هذا القدر يتكون تقريبا من أجور موظفي الجهاز الاداري فقط ، وهم الموظفون التابعون للإدارة المحلية وان كان تعيينهم وترقيتهم وتوزيعهم يتم عن طريق الوزارات والهيئات المعنية في الحكومة المركزية ، ولا يوجد حاليا أى مجال للحركة على مستوى الإدارة المحلية سواء في بنود النفقات الجارية (من باب إلى آخر) أو في سلطة التصرف في حجم الإنفاق الاستثماري أو مرونتها. لذا فمن المتوقع ان تؤدي التوصيات التالية إلى نقل

سلطات كثيرة إلى الإدارة المحلية خلال فترة انتقالية بشرط استمرار الاداري شروط الحياد المالي.

ويجب من الان فضاءا ألا يستمر اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص موازانات الاستثمار بين المحافظات في الاجتماعات المغلقة في المركز. ويجب أيضا أن تحدد قواعد متجانسة وشفافة حجم الموازنة الرأسمالية التي تحول إلى كل محافظة وفقا لحجم سكانها ومواردها ومدى اتساع الفجوة في مؤشر التنمية البشرية الخاص بها ، وهذا يعني أن التغطية الجغرافية لبرنامج شبكة الأمان ستتحسن إذا خصصت الموارد على أساس حجم السكان في كل محافظة أو قسم (البنك الدولي ٢٠٠٤) وهناك مثال على ذلك وهو أن الدعم المقدم لرغيف الخبز (البلدي) يمكن أن يغطي منطقة أكبر بزيادة عدد منافذ التوزيع في المناطق الريفية.

وبالمثل فعلى المستوى المحلي ، يجب أن تكون المجالس الشعبية المنتخبة في وضع يسمح لها بالتعبير عن أفضليات المجتمع بالإمام التام بحجم الميزانية وبتكاليف ومزايا كل مشروع و الإطار الزمني له.

كما أن التنسيق ضروري في التخطيط للإنفاق الرأسمالي. مع اتخاذ التوقعات السكانية والتخطيط العمراني كأساس للتوزيع الخاص والوظيفي لمخصصات الموازنة الرأسمالية على مستوى المحافظة. وتسمح اللامركزية بوضع خطة عمرانية جيدة .

وهناك فائدة كبيرة يجب اغتنامها من تطبيق اللامركزية على موازانات الاستثمار إلا وهي إمكانية حشد موارد محلية خاصة كتحويلات العاملين والاستثمارات الأجنبية المباشرة بشرط إجراء دراسة جدوى جيدة للمشروع وأن تضمن المحافظة تقاسم التكاليف مع الدولة. ويجب أن تكون للمحافظات سلطة تقديم الحوافز للمستثمرين المحليين والأجانب من اجل جذب أموال توازي المخصصات التي تأتي من الحكومة المركزية.

وكما ينبغي أن يكون للحكومة المحلية حق تحصيل والاحتفاظ بضرائب معينة تحظى باعتراف دولي باعتبارها تتفق بشكل أساسي على خدمة المجتمع مثل الضرائب العقارية وضرائب الاراضي وكذلك جزء على الأقل من ضرائب المبيعات ورسوم الإنتاج.

ويجب أيضا أن تقدم الحوافز للإدارة المحلية لإدارة وتحسين جباية ضرائب الشركات والدخل ، وان تمنح سلطة الاحتفاظ بنسبة منها يمكن أن تتفقهها محليا من أجل تشجيع النشاط الاقتصادي والتوظيف في المنطقة. ويعتبر أهم إسهام يمكن أن يقدمه المركز للمحافظات هي الإسهامات العينية من الاراضي التي كانت ولا تزال تمثل أهم قيد على النمو

### إن منح المحافظات سلطة تقديم حوافز للمستثمرين المحليين والاجانب سوف يجذب موارد توازي المخصصات من الحكومة المركزية

الاقليمى المتوازن الصديق للبيئة و الذى لا يؤدي إلى تآكل الرقعة الزراعية المحدودة فى مصر ، وكان هناك مطلب دائم ومنطقي لمحافظات

صعيد مصر و هو توسيع أراضيها أفقيا بحيث تصل كل منها إلى البحر الأحمر.

### أهمية المتابعة

هناك حاجة للتغلب على ظاهرة رفض الإفصاح عن المعلومات المقارنة المتعلقة بأداء كل محافظة . ومن أجل توصيل الخدمات لا مركزيا سيتعين الحصول على معلومات عن أداء المحافظات المختلفة. وكلما توفرت للمواطن معلومات أكثر عن مؤشرات التنمية البشرية الفرعية ( عن التعليم أو الناتج المحلى الاجمالي أو العمر المتوقع أو غير ذلك من البيانات ) كلما زاد إدراكه لأهمية التنمية على المستوى المحلى و كلما كان قادرا على إجراء حوار مع القادة المحليين و الممثلين المنتخبين و يمكن أيضا استخدام الأهداف التنموية للألفية لرصد أداء الحكومة:

المتابعة والتقييم تضيف أهمية على علاقات المساءلة بين عملاء كل خدمة وصانعي السياسات ومقدمى الخدمات ( تقرير التنمية العالمية ٢٠٠٤ ). والقضايا الأساسية هنا هي الإطار المؤسسى للمتابعة والتقييم ، و دور تقييم البرنامج المنهجي و علاقته بوضع السياسات و نشر المعلومات.

ويمكن استخدام دراسات تتبع الإنفاق العام ، أينما وجدت ، للحكم على جودة و حجم توصيل الخدمة و ما إذا كانت بالفعل تصل إلى المستفيدين المستهدفين (تقرير التنمية العالمية ٢٠٠٤) ونشر هذه المعلومات يمكن ان يعزز العلاقات بين السلطة والمواطن. ويكمن التحدي فى إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الدراسات فى إطار نظام الرقابة المالية بمصر.

أن المجالس المحلية المنتخبة هي الجهة المناسبة

للإشراف على الأداء. وهناك حاجة لبناء القدرات فى مجالات المراقبة والتقييم وتقديم الحاجات على المستويات المحلية. واحد سبل تحسين الموارد البشرية هو إجراء تقويم بمشاركة المستفيدين.

هناك حاجة لتحسين القدرة على تحليل البيانات على المستوى المحلي ففي القطاع الصحي، على سبيل المثال، توجد لدى وزارة الصحة والسكان قاعدة بيانات لكن لا يتم تداول نتائج تحليل المعلومات التي يتم جمعها. ويساعد تعزيز القدرة على جمع وتحليل البيانات، على المستوى المحلي، المسؤولين المحليين فى معالجة المشكلات المحلية. وفي قطاع الإسكان، يقترح بناء القدرات للمستويات المحلية فى مجال التخطيط. وفي التعليم، يبين استخدام المعايير القومية للتعليم على نحو واضح كيفية مراقبة أداء المدارس وهو مرتبط بأنظمة قادرة على الدعم المحلي.

### مشاركة القاعدة الشعبية

تتطوي اللامركزية على أفكار وممارسات لتمكين المجتمع المدني من إدارة الموارد العامة على مستوى الأقاليم والمجتمع المحلي. وتتيح المشاركة الشعبية الفرصة لإسماع صوت المواطن ولأن يكون مؤثراً على القرارات التي تؤثر بدورها على المجتمعات المحلية، كما تزود الدولة بالوسائل التي تكفل تحقيق عائدات أعلى للمشروعات والبرامج وتؤمن الملكية المحلية واستدامة عملية التنمية. (انظر الفصل العاشر).

أن الطريقة التي تعالج بها مشكلة الفقر تأتى بنتائج تفوق ما تأتى به الأموال التي تخصص لنفس الغرض (البنك الدولي ٢٠٠٤). وهناك فرصة كبيرة لنجاح العمليات التي يشارك فيها السكان المستفيدون من الخدمة فى مرحلتى التخطيط والتففيذ، ولذا يصبح دور مؤسسات المجتمع المدني مهماً فى مناقشة برامج مكافحة الفقر على سبيل المثال.

من المهم تشجيع نشاط المنظمات غير الحكومية على المستوى اللامركزي من خلال توفير الحوافز لإنشاء هذه المنظمات فى المجتمعات المحلية، وفقاً لأفضل قواعد الممارسة وظروفها التي تضمن تحقيق الديمقراطية والمحاسبة السليمة والحكم الرشيد والتوازن الملائم بين العمل التطوعي والأنشطة المدرة للدخل وجمع الأموال.

تشجيع قيام منظمات غير حكومية على المستوى الوطني فى مجالات معينة يتم اختيارها وفقاً لمعايير واضحة ومحددة على نحو جيد من أجل توسيع دائرة "الوسطاء الاجتماعيين" الموجودة حالياً والتي تكون بمثابة ممثلين لمنظمات غير حكومية اصغر حجماً وتدافع عن سياسات وإجراءات معينة بالإجابة عنها. إن زيادة عدد المنظمات الوطنية غير الحكومية ذات

الممارسة المتميزة يعني نشر شبكات فرعية و/ أو تحالفات والتعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية. ويعني ذلك أيضاً نقل المهارات في مجالات جمع الأموال والمراقبة والتقييم.

ويجب إعادة النظر في القوانين الخمسة النوعية المطبقة حالياً والتي تحكم عمل الجمعيات التعاونية (الاستهلاكية والإنتاجية والزراعية وجمعيات الإسكان، والمياه) وتوحيدها إن أمكن بهدف إزالة العراقيل التي تعطل عملها بشكل فعال. ومن بين هذه العراقيل وضعها الحالي الذي لا يجعلها تابعة للقطاع العام ولا الخاص وهناك مجال كبير لتنشيط حركة هذه الجمعيات التعاونية بوصفها وسيلة لإشراك الأفراد في الأنشطة التي تعزز الكفاءة الاقتصادية وفقاً لظروف السوق (تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٢).

يجب تشجيع انتظام المنتجين في القطاعات غير الرسمية في اتحادات أو جمعيات تعاونية أو منظمات غير حكومية باعتبارها أفضل وسيلة لتبادل المعلومات والتجارب وتنمية القدرة على تحديد المشكلات التقنية وتقييم الاحتياجات والمشتريات المشتركة والتسويق والحصول على القروض والتفاوض مع المسؤولين المحليين من أجل إيجاد حلول عملية.

وتتطلب تعبئة الجهود من أجل القيام بعمل جماعي إعداد أنشطة بناء القدرات في مجالين وهما إقامة نقاط اتصال للتنمية المجتمعية والمساعدة الفنية، ويمكن تنفيذ ذلك من خلال متخصصين للعمل طول الوقت.

المجال الأول: هو بناء الثقة ثم تحديد أصحاب المصلحة وإشراكهم وتوفير دعم لوجستي مساند وتدبير مساعدة تقنية متخصصة. المجال الثاني: هو تقييم الاحتياجات، التخطيط بالمشاركة والبناء المؤسسي وتدريب المهارات من أجل النمو والاستدامة.

إطلاع المسؤولين المحليين وكذلك ممثلي منظمات المجتمع المدني على أفضل الممارسات المحلية والدولية ويجب أن يكون التركيز على نماذج لتعاون أصحاب المصلحة ومشاركة المجتمع المحلي وتحديد الاحتياجات والإعلان عنها بشكل واضح والشراكة بين القطاعين العام والخاص وحشد الموارد المحلية.

ويمكن تنظيم جولات دراسية وحلقات نقاشية وفقاً لاحتياجات كل قطاع أو قطاع فرعي.

الشروع في عقد اجتماعات دورية بين مجتمع أصحاب المصالح في قطاعات أو مجالات مختارة في الصناعة أو المرافق العامة أو الخدمة الاجتماعية والمحافظة والمسئول المحلي المختص ومسئولي الوزارة المعنية والمنظمات غير الحكومية والمتخصصين في القطاعات المعنية لبحث الموضوعات التي تم

تحديدها لتكون لها الأولوية في التنمية ويمكن متابعة هذه الاجتماعات عن طريق جمعيات أصحاب المصلحة الموجودة بالفعل أو المشكلة حديثاً على المستوى المحلي للترويج لمفهوم القيمة الإيجابية للعمل الجماعي.

إن موافقة ودعم القيادة المحلية الرسمية- المحافظ أو رئيس الحي- أمر مهم لإضفاء الشرعية على العمل الجماعي وتعزيزه (الاتجاه من أعلى إلى أسفل) في حين أن وجود قوة محفزة تتمثل في أصحاب المصلحة أمر مفيد في رفع درجة الوعي بين "أفراد الشعب" بفوائد المشاركة لتلبية الاحتياجات الملحة (الاتجاه من أسفل إلى أعلى) ويشمل الثالثون الفعال قيادة محلية متسامحة ومشجعة وفريق من الخبراء يتوسط ويسهل الأمور دون أن يكون له انتماء حزبي يقوم بمساعدة أصحاب المصلحة في تحديد احتياجاتهم، واختيار قطاع أو خدمة مجتمعية يعتقد المواطنون المحليون على نطاق واسع أنها يمكن أن تخدم مصلحتهم الاقتصادية أو ترتقى بنوعية حياتهم.

ويمكن أن تصبح البرامج المطبقة حالياً مثل برامج الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار، والتي تربطها شراكة بسبعمئة منظمة غير حكومية، أكثر فاعلية باستخدام منظمات

المجتمع المدني على نحو استراتيجي لأهمية لعلاقات المساءلة بين عملاء الخدمة وصانعي السياسات ومقدمي الخدمة التي يصعب الوصول إليها وإضافة بُعد عائلي

يشمل الممارسات السليمة لصحة الأسرة والتغذية (البنك الدولي ٢٠٠٤) وقد انخفضت بالفعل نسبة الأمية بين الكبار على المستوى الوطني من ٥٣ في المائة عام ١٩٩٠ إلى ٤٥ في المائة حالياً.

ورغم أن الأجهزة التي سبق ذكرها والتي تمثل أصحاب المصلحة في المجتمع المدني وأصحاب الأعمال يمكن تنشيطها وتكرارها في الأمد القصير في مختلف المناطق معقود في فالأمل تعزيز عملية التحول للديمقراطية في المجالس الشعبية المنتخبة بدعم وإرادة سياسية من القيادة العليا.

### توصيل خدمات القطاع الخاص

أظهرت الأقسام المختلفة في التقرير أن القطاع الخاص له دور رئيسي في عملية اللامركزية من خلال تشجيع الأعمال الخاصة ودعم عمليات الأذخار والاستثمار والتوظيف والصادرات. ويجب أن يصبح منتج القطاع الخاص على المستوى المحلي من أصحاب المصلحة الرئيسيين في تحقيق توازن بين قوى السوق وقيام الحكومة بتقديم الخدمات العامة.

يمكن أن يقوم القطاع الخاص بتقديم المزيد من الخدمات وأدائها على نحو أفضل وبطريقة أكثر



## التوصيات بالنسبة للقطاعات

يمكن أن يقال أنه على المستوى القطاعي، برزت مبادرات اللامركزية كنتيجة لإرادة سياسية ابتكارية لكنها تأتي أيضاً استجابة لطلب اجتماعي ضاغط. وحالياً أقام المجتمع المدني من خلال مبادرات خاصة - نظماً موازية أو أنشطة غير رسمية لتعويض نقص الخدمات الحكومية أو إخفاقاتها. وهناك مثال واضح على ذلك وهو انتشار الدروس الخصوصية نظراً لأن التعليم الرسمي الحكومي أصبح ينظر إليه بشكل متزايد على أنه غير كاف وهناك مثال آخر صارخ وهو إسكان محدود الدخل، حيث أدى فشل الدولة في توفير أراضٍ مُرفَّقه، إلى انتشار ظاهرة المباني العشوائية التي اقتطعت ربع مساحة الأراضي الصالحة للزراعة. وبالمثل ظهرت خدمة الميني باص (حافلات الركاب الصغيرة) الخاصة لسوء حالة وسائل النقل العام وسوء توزيع خطوطها ومن ثم فإن عملية اللامركزية لا تتجه من المركز إلى الأطراف داخل أجهزة الدولة فحسب وإنما أيضاً من العام إلى الخاص. وتعتبر الممارسات غير الرسمية محاولة شعبية مشروعة لتلبية الاحتياجات، ومثل هذه المبادرات التي تتم على المستوى المحلي هي نتيجة لضغوط المطالب ويمكن للدولة أن تسرها عن طريق تقليص هيئتها.

## الصحة

إن برنامج إصلاح القطاع الصحي مثال على تقليص الحكومة المركزية لسلطاتها وعلى تعاون كل من الإدارة المحلية والقطاع الخاص وتنافسهما في توفير خدمات أفضل. وقد صمم برنامج إصلاح القطاع الصحي نماذج لا مركزية جديدة لتوفير الرعاية الصحية وتمويلها وبدأ بالفعل في تنفيذ تلك النماذج ويظل الجانب التنظيمي في يد المركز. ويمكن للمحافظة أو الحي أن يشتري الخدمات من مقدميها المحليين. وفقاً منهج صحة الحي سيتم إنشاء منظمة لتوفير الخدمة على مستوى الحي لتعاقد مع المشتري الجديد للخدمة وهو صندوق صحة الأسرة. ويسهم الصندوق في تحقيق استقلال مالي لا مركزي على مستوى الحي ويعمل بوصفه مؤسسة تمويل (تتلقى أموالها من وزارة المالية ووزارة الصحة والسكان وهيئة التأمين الصحي ومن اشتراكات العائلات المنضمة للمشروع) ويساعد الصندوق في تأمين استمرار التمويل وضمان الجودة العالية للخدمات وتعزيز المنافسة بين مقدمي الخدمات وبناء على ذلك:

1- يمكن أن يتم التخطيط لقوة العمل في المجال الصحي بشكل مركزي ولكن على أساس تقويم الاحتياجات المحلية بدءاً من نقاط توفير الرعاية الصحية في الأطراف وحتى مستويات إدارة الحي ويجب أن تتوفر في العاملين في المجال الصحي المعايير الوطنية ومعايير الترخيص المعتمدة على المستوى المركزي. ويمكن أن يصبح اختيار الأساليب المشجعة للعاملين في المجال الصحي، لتحقيق الإشباع الوظيفي، مسئولية الإدارة المحلية.

جدوى. ففي قطاع الصحة على سبيل المثال يمكن أن تحصل المستشفيات على خدمات خارجية من القطاع الخاص مثل خدمات التنظيف والتغذية. ويمكن أن يتكفل القطاع الخاص بمراكز رعاية الأطفال ودور الحضانه بشرط مراعاة الشروط التنظيمية المسبقة والمواصفات التي تحددها وزارة التعليم أو المجلس القومي للأمومة والطفولة. وفي قطاع الإسكان، يمكن أن ينفذ مقاولو القطاع الخاص مهام بأسعار أقل من أسعار الشركات العامة الضخمة التي ترتفع فيها المصاريف الإدارية.

يمكن أن تكون آليات اعتماد وضمان الجودة ناجحة في وضع معايير الجودة لمختلف مقدمي الخدمات. يجب تشجيع إقامة التجمعات الصناعية على مستوى الحي أو القسم عن طريق توفير قطع أراضي وبنية أساسية بنفس الشروط السارية في المناطق الصناعية الموجودة أو ربما بشروط أفضل. لأنها يمكن أن تخدم المشروعات الصغيرة في القطاعات الفرعية التي يوجد بها توازن بين الجنسين وتسم بتخصصات تقوم على المميزات المكانية الموجودة فعلاً أو يمكن أن تتوفر في المستقبل.

يجب اختيار مواقع لمناطق جديدة وفقاً لمبدأ "أقطاب النمو": بحيث تكون متاخمة للتجمعات الموجودة، ولكن تدخل في إطار استراتيجية تخطيط عمراني طويلة الأجل.

وهناك نظام آخر للنهوض بالجودة والقدرة التنافسية على المستوى المحلي وهو نظام منح حقوق الامتياز وهو يتطلب عادة استثمارات معتدلة كما يوفر انتقال الخبرة الفنية والتدريب وبإمكانه نشر شبكات من المنتجين الذين يعملون وفقاً لمواصفات إنتاجية عالية ويكتسبون مهارات تكنولوجية وإدارية وتسويقية جديدة.

إن مشروع مبارك كول هو مثال رائع على الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف تحسين أداء الطلاب في المدارس الثانوية الصناعية. وسيتم بموجب القرار رقم ٤١١ لسنة ٢٠٠٠ الذي أصدره وزير التنمية المحلية، إنشاء إدارة في وزارة التعليم لتعزيز الشراكة بين المنظمات غير الحكومية ووزارة التعليم.

وفي قطاع الصرف الصحي توجد حاجة لتشجيع مشاركة المجتمع المحلي وأصحاب المصلحة في عمليات اتخاذ القرار الأساسية. ويمكن أن يتحسن الأداء في قطاع المياه والصرف الصحي من خلال إقامة شركات مع القطاع الخاص وبصفة خاصة مبادرات أصحاب الأعمال على المستوى المحلي. وكذلك الأمر بالنسبة لكل قطاعات تقديم السلع العامة على المستوى المحلي.

## يمكن أن تقدم الخدمات بطريقة أفضل وأكثر جدوى من خلال القطاع الخاص

المدرسية وتوزيعها  
وهي المسائل المتعلقة  
بالبنية الأساسية  
للمدارس، والإدارة  
والرقابة المالية وإدارة  
الموارد البشرية. (ب)  
تشارك المدرسة

والمجتمع المحلي في تقويم الموظفين (ومن ثم تعزيز  
إمكانية المساءلة أمام المستفيدين من الخدمة) وفي  
توفير الكتاب المدرسي وصيانة المدارس ومراقبة  
الجودة والإدارة والرقابة المالية. (ج) يتخذ المدرسون  
قرارات فردية بشأن مضمون الدرس وطرق التدريس  
تتسق مع القرارات المتعلقة بالمناهج الدراسية التي  
يضعها زملائهم في القسم وللقرارات المتعلقة  
"بالمناهج ككل" التي يتخذها كل المدرسين في  
المدرسة.

٢- يجب على السلطات المركزية بالتشاور مع أصحاب  
المصلحة تعزيز الآليات التي توجه العملية التعليمية  
بتطوير أهداف المناهج أو أطرها ويجب أن يكون  
المنهج ذو التوجه المحلي مرتبطاً بإطار وطني  
لمنهج رئيسي يكون مضمونه مشتركاً بين كل  
المدارس. في الوقت نفسه فإن مشاركة أصحاب  
المصلحة في تخطيط المناهج ستطلب إدخال  
أشكال جديدة لتدريب المدرسين ومديري المدارس  
وكذلك إرشاد أولياء الأمور ووضع استراتيجيات  
تجريبية يتم تطبيقها في كل المحافظات والمدارس  
الموجودة بها.

٤- ولتحقيق العدالة ستستمر الحكومة المركزية في تمويل  
الحد الأدنى من الملتحقين بالتعليم إعمالاً للقوانين  
التي تنص على إلزامية التعليم الأساسي على أن يعاد  
توزيع نفقات التعليم العام بين مرحلة ما قبل الجامعة  
 ومرحلة التعليم العالي لصالح مرحلة ما قبل الجامعة.  
ويمكن بالكشف عن نتائج المدارس مكافأة المدارس  
 ذات الأداء المتميز، كما يمكن أيضاً التعرف على  
المدارس ذات الأداء المنخفض واتخاذ إجراءات  
علاجية حيالها مثل تقديم منح خاصة لها ومراقبة  
أدائها عن كثب. وسوف تحدد الحكومة المركزية  
المجتمعات المحتاجة لتوجيه أموال الزكاة أو تبرعات  
رجال الأعمال إليها. إن التجارب الرائدة لنظام  
الصكوك المدرسية يمكن أن تسهل التحاق عدد أكبر  
من الفقراء بالمدارس مع تنظيم حملات لجمع مزيد  
من الأموال لشراء هذه الصكوك وقد يشجع هذا النظام  
أيضاً على بناء مدارس خاصة وتشغيلها في المناطق  
منخفضة الدخل.

٥- يجب السماح للمدارس بالاحتفاظ بالرسوم الدراسية  
وجمع رسوم "لمجموعات تقوية" طوعية لاستخدامها في  
دعم أجور المدرسين.

٢- يمكن أن يقوم المحافظون بدور تنسيقي مهم على  
المستوى المحلي لتسهيل المضي قدماً نحو الأهداف ٢  
الإنمائية والصحية والمتفق عليها بوصفها جزء لا  
يتجزأ من سياسات قطاعات الزراعة والبيئة والتعليم  
والمياه والإسكان..... الخ (بدأ تطبيق فعلى لهذا النهج  
القائم على المشاركة في محافظة الفيوم).

٣- هناك حاجة لإضفاء طابع مؤسسي على القدرات في  
المستوى المركزي لتنظيم الجهات التي تقدم خدمة  
الرعاية الصحية بما في ذلك وزارة الصحة والسكان  
وهيئة التأمين الصحي وأطباء القطاع الخاص. ويمكن  
أن تقوم وزارة الصحة والسكان نفسها بإدخال  
تحسينات على هيكلها وأنظمتها من أجل وضع تخطيط  
استراتيجي ملائم يقوم على أساس التحليل الاقتصادي  
وصياغة السياسات المرتكزة على الشواهد.

٤- هناك نسبة عالية من الغياب بين الأطباء المعيّنين من  
العاصمة أو المدن الأخرى في المناطق الريفية  
والنائية. ويمكن حل هذه المشكلة بالاعتماد على أطباء  
محليين وتعزيز قدراتهم عن طريق التدريب وتقديم  
الحوافز لهم للعمل في المناطق الريفية والنائية ويجب  
مواصلة مواد التدريب التي يتم إعدادها مركزياً مع  
الاحتياجات المحلية.

## التعليم

شكلت لجنة تابعة لوزارة التعليم لبحث استراتيجيات  
اللامركزية مع عدد من رجال الأعمال والمنظمات غير  
الحكومية ورجال القانون والأكاديميين والأطراف المعنية  
الأخرى. وتم الاتفاق وفقاً للقرار الوزاري رقم ٢٦٢ لسنة  
٢٠٠٣ على إنشاء ثلاث وحدات جديدة داخل المدارس  
للنهوض بجودة التعليم والأنشطة الإنتاجية والتدريب  
والتقويم (انظر الفصل الخامس):

١- وتشمل المبادرات الجديدة لوزارة التعليم الآن (١)  
مشروع مبارك كول للتعليم الفني، والمعايير القومية  
للتعليم لعام ٢٠٠٣ التي وضعتها وزارة التعليم ولجنة  
للاعتدال- والتي تحدد النتائج المرجوة من التعليم  
وأهدافه مما يسمح لكل مدرسة بان تتخذ القرارات  
والاستراتيجيات التي تمكنها من تحقيق هذه النتائج.  
والتي تجعل من أولياء الأمور وقادة المجتمع المحلي  
وممثلي مجتمع الأعمال شركاء في العملية التعليمية  
ومراقبين لها بصورة أكثر فاعلية. (٢) تهدف مبادرة  
الإسكندرية التجريبية التي سوف تمتد إلى ست  
محافظات أخرى إلى تحسين جودة التعليم من خلال  
مشاركة أكبر للمجتمع في رصد أداء المدارس من خلال  
إدارة متطورة ولا مركزية لها ومن خلال توفير ظروف  
أفضل للتدريس والتعلم وتحسين مهارات التدريس.

٢- يُقترح أن: (أ) تشارك مستويات الإدارة المحلية  
في تطوير المناهج الدراسية وتوريد الكتب

٢ الأهداف التي وضعتها الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية عام ١٩٨٦

## إطار رقم ١-٢ الرسائل الأساسية المستخلصة من تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٤

□ **الإرادة السياسية هي مفتاح تفعيل اللامركزية.** وتتعلق التعديلات وإجراءات التنفيذ المطلوبة في معظمها بالتطبيق دون حاجة لإدخال تعديلات جوهرية على القوانين أو الدستور. وما زال التدرج هو أكثر الخيارات أماناً ويوصى باتباع أسلوب المراحل على الجهات السياسية والإدارية والمالية في كل قطاع من القطاعات التي يطلق عليها سلعا عامة (يغطي تقرير التنمية البشرية لمصر لعام ٢٠٠٤ خمسة قطاعات يوجه لها أكثر من ٥٠ في المائة من الموازنة الجارية باستثناء خدمة الدين).

□ **يوصى بالتدرج في تطبيق اللامركزية.** ويمكن أن يتم ذلك بالتحرك في ثلاثة اتجاهات:  
١- عبر ثلاثة أبعاد مالية وسياسية وإدارية عن طريق نقل السلطة وتحقيق الاستقلالية وفقاً لبرنامج مرحلي حيث يجري في المرحلة الأولى تهييد الطريق وبناء القدرات لكي تكون المرحلة التالية فعالة.  
٢- اختيار مواقع سلطة معينة كمواقع تجريبية يتم فيها اختبار المراحل المقترحة والتعجيل بها (مستويات المحافظة والمراكز). لكن يجب أن يخضع التدرج لأطر زمنية محددة ولتقويم التجارب الرائدة تمهيداً للتوسع في تطبيقها.  
٣- يمر الاتجاه الثالث عبر التصنيف القطاعي باختيار قطاعات وعناصر معينة من سلسلة إنتاج وتقديم كل خدمة اجتماعية أو مجتمعية حتى يمكن تطبيق اللامركزية عليها قبل سواها.

□ اللامركزية ليست غاية في حد ذاتها لكنها أداة ضرورية لتعزيز التنمية البشرية. وهي تحقق ذلك عن طريق توفير أجواء جديدة وقواعد ووسائل تمكن المواطنين (بما فيهم الأكثر تهميشاً) من التعبير عما يفضلونه والاشتراك في القرارات التي تؤثر على حياتهم ومستوى معيشتهم. واللامركزية وحدها لا يمكن أن تضمن تحقيق العدالة بين المناطق وداخل كل منطقة، خاصة وأن المخصصات الحالية للمحافظات في الموازنة لا تطوي على ما يشير إلى إعادة توزيعها بين المحافظات أو داخل كل محافظة لصالح المناطق الفقيرة والمعنى المستخلص هنا أن اللامركزية هي مجرد جزء من رؤية واستراتيجية أوسع للتنمية البشرية في مصر وأن مؤشرات التنمية البشرية يجب أن تستخدم إلى جانب مؤشرات متوسط دخل الفرد عند تحديد حجم مخصصات الموازنة المركزية في ظل أي نظام لا مركزي. ويجب كذلك أن يكون مبدأ الحياد المالي موجوداً في كل مراحل اللامركزية المالية.

□ **المرحلة الأولى من عملية اللامركزية المقترحة لمصر.** العناصر الأساسية للمرحلة الأولى هي التعددية السياسية وإجراء انتخابات محلية على نطاق أوسع وبدء عملية لامركزية مالية للموازنة الاستثمارية واللامركزية الإدارية تبدأ من تفويض السلطات إلى مستويات مختلفة من التسلسل التنفيذي المحلي فيما يتعلق بشئون العاملين كالتعيين والترقي والحوافز المالية، ضمن إطار مالي تقرره الحكومة المركزية.

□ **المرحلة النهائية من اللامركزية،** في هذه المرحلة يفترض أن يكون هناك نظام متعدد الأحزاب وأن تطبيق الديمقراطية على كافة المستويات. وسوف تترجم اللامركزية الإدارية إلى نقل السلطات والمسئوليات من أعلى إلى أسفل وبالتالي يمكن للمواطنين رصد وتقويم أداء الحكومة على المستوى المحلي وان يضمن نظام التدقيق والفحص الشفافية والمساءلة. وتعني اللامركزية المالية الكاملة قدرة المجتمعات المحلية على التعبير عن أولوياتها في اختيار موازنتها الجارية والرأسمالية في إطار قيود مشددة على الموازنة ترضها وزارة المالية وفقاً للمعايير المتفق عليها والمتعلقة بعدالة التوزيع ومؤشر التنمية البشرية.

مقاولاً ومستثمراً بدلاً من أن تكون مخططاً. والحل هو أن تركز الحكومة على التخطيط العام والتشريع العام وان تعود إلى قوانين الطلب والعرض في ظل اقتصاد السوق المعمول به حالياً. وفيما يتعلق بإسكان محدودي الدخل، يمكن للحكومة أن تخصص أموالاً محددة لهذا الغرض ثم توزع هذه الأموال على المحافظات وفقاً لاحتياجات سكانها وتعدادهم. على أن تكون المحافظات مسئولة أمام الحكومة عن الالتزام باللوائح والقوانين (انظر الفصل السابع):

١- يمكن أن تخصص لكل محافظة مناطق صحراوية أو بور واسعة خارج حدودها الضيقة الحالية. وكانت هذه الحدود قد منعت المجتمعات المحلية بالاشتراك مع الحكومة المحلية من إيجاد مواقع بديلة للمناطق العشوائية في القاهرة الكبرى التي ذكرت وزارة

## الإسكان

تتعلق اللامركزية أيضاً بالجغرافيا والتخطيط المكاني والديموجرافي في الأجل الطويل. وقد تعرضت الأراضي الصالحة للزراعة في مصر لخسائر فادحة نتيجة للسياسات التي تجاهلت قوى السوق وضغوط التحول إلى المجتمعات الحضرية وممارسات التخطيط العمراني السليمة. ونظراً لضيق الوقت، ولا بد من حشد جهود كل المستويات الحكومية والأخذ بنصائح الخبراء لإنقاذ الموقف، إذ تشير التقديرات إلى أن ما يقرب من نصف مساحة الأراضي الزراعية في مصر سيضيع في الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠٢٥ وستقام عليها مبان غير مرخصة في ظل غياب التخطيط أو عدم القدرة على تطبيق القوانين الحالية التي تحكم التوسع السكاني وفي قطاع الإسكان، ظهرت مشكلات أيضاً، فقد أصبحت الحكومة

التخطيط أنها تؤدي حالياً سبعة ملايين شخص. ويقضي الإجراء الفعال بإعادة النظر في حدود المحافظات إلى أن يتم وضع خطة رئيسية شاملة جديدة على مستوى الدولة تأخذ في الحسبان معدلات النمو المتوقعة وإعادة توزيع السكان المطلوبة. وهناك ما يؤيد بقوة مطالبه محافظات صعيد مصر بتمديد حدودها لتصل إلى ساحل البحر الأحمر. وسوف يسمح هذا بإعادة نشر السكان في الأجل المتوسط والطويل وتوزيع الأنشطة الاقتصادية بعيداً عن الحدود الجامة الموجودة حالياً.

٢- وإزاء ديناميكية حركة الإسكان العشوائية لابد أن تخصص الخطة الرئيسية لمصر مناطق عمرانية جديدة ومختارة بعناية لتكون مراكز جاذبة للنشاط الاقتصادي على أن تخصص لإقامة المشروعات الصغيرة وأن تخصص مساحات صغيرة للإسكان إلى جانب توفير أجواء المجتمعات التقليدية التي يكون فيها نشاط المشروعات الصغيرة والمتوسطة جزء لا يتجزأ من نسيج المجتمع.

٣- إعطاء الأولوية لتحفيز القطاع الخاص على إقامة مشروعات للإسكان منخفض التكاليف للفقراء خارج المناطق الزراعية المكتظة، بنفس قدر الاهتمام بالمشروعات الاقتصادية الكبيرة ذات العائدات المرتفعة وستكون النتيجة تحولاً هائلاً عن مشروعات الإسكان الموجهة لأصحاب الدخل المتوسطة والعالية والتي أصبح المعروض منها يفوق الطلب عليها، لحساب إقامة أعداد كبيرة من مشروعات الإسكان منخفض التكاليف وسوف يؤدي هذا النظام إلى ازدهار عمليات البناء التي تحتاج إلى عمالة مكثفة مما سيخفض معدلات البطالة وسيجل مشكلة التفاوت بين المتطلبات الاجتماعية والمنطق الاقتصادي للسوق. ويمكن المساهمة في سد "فجوة الحوافز" من عائدات بيع أجزاء من أراضي الدولة التي تشكل الجانب الأكبر من مساحة البلاد.

٤- ستحتاج المحافظات لسيطرة أكبر على الموارد المالية التي يمكن استخدامها في الحصول على مساهمات من السكان المحليين لتحسين مستوى وجودة الاستثمار والصيانة وتوصيل الخدمات لقطاع الإسكان وما يرتبط به من بنية أساسية ومرافق عامة. وفي حالة تنفيذ قواعد اللامركزية المالية المقترحة، سوف يسمح بالجمع بين زيادة موارد بيع الأراضي وزيادة صلاحيات جمع الأموال وزيادة السلطة والمرونة في تخصيص الموازنات الجارية والاستثمارية على مستوى المحافظة، بالعودة إلى "نظام السوق المنظمة" وتخفيف ضغوط الإسكان العشوائى.

٥- أن الدور الذي تقوم به صناديق الخدمات المحلية والتنمية أساسى في تشجيع المحافظات والأقسام على المبادرة بتبئة الموارد لمشروعات الإسكان المحلية. ويجب تنفيذ التشريعات القائمة حتى لا تعود هذه

الأموال لوزارة المالية على هذه الأموال. وعلى العكس ربما يكون من الضروري السماح للإدارة المحلية بجمع رسوم محددة إلى جانب الأموال المحلية لتحقيق تنمية عقارية.

٦- توضيح عملية توزيع الأدوار في أنشطة التخطيط العمراني بين مستويات السلطة المختلفة بدءاً بالهيئة العامة للتخطيط العمراني ووصولاً إلى وحدات الإدارة المحلية أو المدن أو المجتمعات الجديدة. وسوف يتطلب ذلك توفير تدريب على المهام المختلفة، التي تخضع حالياً لإشراف المهندسين والمعماريين المحليين للإعداد والإشراف على تنفيذ الخطط التفصيلية المنبثقة من الخطة الرئيسية للهيئة العامة للتخطيط العمراني والإشراف عليها.

### الري والمرافق الصحية

إن الاعتماد المتبادل الوثيق بين المستوى المحلي للإدارة والمستويات الأعلى أمر أساسي نظراً للحاجة إلى خبرات تقنية عالية من أجل الإدارة الفعالة لشبكات الري والصرف وقد تم البدء في إرساء قاعدة قانونية لتنظيم وإعادة تجميع مستخدمي المياه في مؤسسات رسمية جديدة ، وفقاً لشروط تقنية جديدة لإعادة الإدارة الجماعية لمياه الري على مستوى المسقى. وفي إطار مشروع تحسين الري شكلت ٥٢٠٠ جمعية لمستخدمي المياه منذ الثمانينات ولكنها تخدم اقل من أربعة في المائة من رقعة الأرض الزراعية. وليس مشروع مجالس المياه ومشروع تحسين الري المتكامل سوى محاولات لمعالجة وتغطية أوجه القصور الحالية.

وفي مجال الصرف الصحي، تعد الرسوم التي يدفعها المستهلك أمراً أساسياً لاستدامة الخدمة، ويتعين وضع برامج خاصة تستهدف الفئات محدودة الدخل والمهمشة في المناطق العشوائية. وعلى المستوى المركزي يجب الانتهاء من وضع الأطر القانونية والتنظيمية التي تسمح بإدارة الموارد عند أدنى المستويات. وينبغي أن توضع السياسات المتعلقة بتوفير المياه النقية الأساسية وخدمات الصرف الصحي الأساسية لسكان المناطق الفقيرة المحيطة بالمدن . ويمكن تقديم الدعم التقني للمستويات المحلية من خلال البحث والتطوير لتحديد التكنولوجيا المناسبة للخصائص الجغرافية والطبيعية المحلية. ويمكن أن تجمع الموارد من المجتمع المحلي والحكومة المركزية والإدارة المحلية وشركاء التنمية الخارجيين.

وفي ظل غياب شبكة عامة للصرف الصحي يمكن تنفيذ بعض الحلول الجماعية أو الفردية تحت التوجيه والمراقبة الفنية ويمكن أن تقدم الجامعات ومراكز

وفي ظل غياب شبكة عامة للصرف الصحي يمكن تنفيذ بعض الحلول الجماعية أو الفردية تحت التوجيه والمراقبة الفنية ويمكن أن تقدم الجامعات ومراكز

## إطار رقم ١-٣ الخطة القومية الخمسية لمصر تدعم اللامركزية

لتزمت خطة العام الخامس من الخطة القومية لمصر خلال الفترة من عام ٢٠٠٢ وحتى عام ٢٠٠٧ بتدعيم مشاركة المجتمعات المحلية في تحقيق اللامركزية في صنع القرارات. وتستعين الخطة بمؤشرات التنمية البشرية في تقويم أداء القطاعات المختلفة. كما تعالج القضايا العامة المتعلقة بالفقر والتفاوت في مستويات التنمية البشرية في كافة أجزائها. وفي إطار رؤية الخطة بشأن مستقبل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر حتى عام ٢٠٢٢، تأتي خطة التنمية الإدارية كأحد الركائز الأساسية لجهود تحديث الدولة والمجتمع المحلي. وثمة أوجه توافق كثيرة بين أهداف الخطة وبين القضايا الرئيسية التي وردت في الرسائل المستخلصة من تقرير التنمية البشرية لمصر عام ٢٠٠٤ والتي تتعلق بالمشاركة الشعبية والشفافية والمراقبة والمساءلة وأهمية إصلاح الجهاز الإداري للدولة.

"التنمية الإدارية وبناء المؤسسات وآليات الإصلاح: رؤية الخطة الخمسية"

### الأهداف

- ١١ **تعميق الديمقراطية والمشاركة:** تحقيق درجة أعلى من اللامركزية في عملية صنع القرار مع مشاركة فعالة للمجتمع المدني.
- ١٢ مواءمة النظام السياسي بما يتفق مع التطورات في الممارسات الديمقراطية والمشاركة، الانفتاح على المتغيرات العالمية، تعديلات دستورية إذا لزم الأمر، تواصل أعمق بين الأحزاب السياسية والشعب.
- ١٣ **تطوير أساليب التخطيط بالمشاركة:** تعميق دور التخطيط بالمشاركة، إدارة عملية التنمية بما يصحح أوجه القصور في آليات السوق فيما يتعلق بإدارة الموارد وتخصيصها، وضع نظام للمعلومات لدعم قرارات التخطيط.
- ١٤ **وضع قواعد وآليات المساءلة:** المتابعة والشفافية: الاستخدام الأمثل للموارد والشفافية والإفصاح عن البيانات، توفير أجهزة متابعة ورصد فعالة، وبرامج للإصلاح الإداري والتشريعي.
- ١٥ **إصلاح الجهاز الإداري:** تحقيق الحجم الملائم والطاقت المناسبة للجهاز الإداري.
- ١٦ **الإصلاحات التشريعية:** مواءمة التشريعات للمتغيرات المحلية والدولية، واستكمال البنية الأساسية التشريعية للمجالات الجديدة.

### السياسات والأساليب

- ١٧ إصلاح عملية صنع القرار، تفعيل دور المؤسسات العلمية في هذا الصدد، التوسع في التعاقد مع القيادات وفقاً للمهام المحددة للوظيفة.
- ١٨ إجراء حوار وطني واسع النطاق بشأن قضايا الإصلاح السياسي ومشاركة المجتمع المدني في الحوار الوطني بحيث تعكس القرارات التي يتم اتخاذها احتياجات الأفراد.
- ١٩ مشاركة أكبر للقطاع الخاص في تحديد أهداف الخطة وسياساتها، وتطوير أساليب التخطيط وتحليل تأثير آليات السوق على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ومنح المزيد من الاستقلالية المحلية عند صياغة السياسات الاقتصادية.
- ٢٠ توفير أجهزة متابعة ورصد فعالة، وبرامج للإصلاح الإداري والتشريعي.
- ٢١ تطوير معايير الإنتاجية والتشغيل، والتوسع في التدريب التحويلي من أجل إعادة توجيه فائض العمالة نحو مشاريع منتجة، ورفع القدرات التكنولوجية، لا سيما تكنولوجيا المعلومات، وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- ٢٢ إعادة النظر في التشريعات القائمة، وتحديد أوجه التعارض وإعادة النظر في مدى فاعليتها إزاء الأهداف التي وضعت من أجلها.

نيفين العرابي / استناداً إلى تقرير وزارة التخطيط عام ٢٠٠٢

Nivine El Oraby, based on MOP, 2002.

٢٠٠٤) وتكمن الأهمية الخاصة لقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في حجمه الكبير وقدرته على توفير المزيد من فرص العمل في المناطق الحضرية والريفية بتكلفة منخفضة نسبياً:

- ١- إن زيادة فرص الحصول على قروض صغيرة على أساس لا مركزي، يمكن أن يشمل ما يلي: (أ) منح الاستقلالية لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة في تحديد أسعار الفائدة وتحصيل القروض ووضع سياسة إعادة الجدولة دون تدخل من السلطات المركزية.
- (ب) السماح لهذه المؤسسات بأن تعهد بمهام مثل تقويم القروض أو الاستفسار عن العميل إلى أدنى

الأبحاث الإقليمية الحلول الصديقة للبيئة وينحصر دور وزارة الصحة والسكان في مراقبة الجودة والمتابعة وإدارة المخاطر الصحية والموافقة على التصميمات الفنية لنظم جمع المخلفات البشرية والموافقة على المواقع التي تقام فيها مراكز إعادة المعالجة ووضع القواعد المنظمة لإعادة استخدام مياه الصرف والإشراف عليها.

### تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة

أن الخصائص الهيكلية لمصر تشير إلى إيلاء اهتمام خاص في عمليات التنمية للتوظيف والمشروعات الصغيرة والمتوسطة والتنمية الزراعية والريفية (البنك الدولي

الفوائد المدعمة للقروض. ويدعو تقرير البنك الدولي لعام ٢٠٠٤ إلى توجيه خدمات الإرشاد الزراعي لتشجيع التحول نحو المحاصيل غير التقليدية ذات الربحية العالية في صعيد مصر.

٥- في تمويل المناطق الحضرية يمكن توفير خدمات تنمية الأعمال للمقترضين بمقابل مالي ولكن بالنسبة للمقترضين المحتاجين تقدم لهم هذه الخدمات مجاناً في المراحل الأولى. وتشمل الخدمات نشر معلومات عن الفرص المتاحة في السوق. يمكن استهداف المناطق المهمشة بإقامة مراكز لخدمات تنمية الأعمال. ومن المهم تقييم المراكز القائمة بغرض تكرار التجربة.

### المراجع

- احمد صقر عاشور (٢٠٠٢) إصلاح أداء التنمية في مصر: معايير مؤسسية، تقرير لم ينشر.  
معهد التخطيط القومي والبرنامج الانمائى للأمم المتحدة (٢٠٠٣) تقرير التنمية البشرية لمصر ٢٠٠٣، تنمية المشاركة المحلية.  
وزارة التخطيط (٢٠٠٢) الخطة الخمسية الخامسة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢٠٠٢ - ٢٠٠٧) وخطة عامها الأول.  
وزارة المالية، بيانات إحصائية (٢٠٠٠/١٩٩٩، ٢٠٠٠/٢٠٠١، ٢٠٠١/٢٠٠٢، ٢٠٠٢/٢٠٠٣، ٢٠٠٣/٢٠٠٤).  
الحزب الوطني الديمقراطي (٢٠٠٣) "الإدارة المحلية واللامركزية في مصر... الحاضر والمستقبل". ورقة نقاش للاجتماع الثاني للمجلس الأعلى، ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٣.  
مجلس الشورى ١٩٩٩ ملخص خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنة ١٩٩٩/٢٠٠٠ - السنة الثالثة من الخطة الخمسية.  
غير مؤرخ - "الحكم المحلي الرشيد... أداة للتقييم الذاتي".  
Ebel, Robert (1998) "Logic of Decentralization and Worldwide Overview-Talking Points," Paper presented to Mediterranean Development Forum, Marrakech.  
El Sawy, Aly, (2002) "Governors without Governance: Constitutional, Legal and Administrative Frameworks of Local Governments in Egypt," Paper presented to Mediterranean Development Forum (MDF) No. 4.  
UNDP, undated, *Good Local Governance Self-Assessment Tool*.  
Weisener, Eduardo (2003) "An Approach Paper to Decentralization in Egypt: The Qena Experience" (draft report)," UNDP Evaluation Office, New York.  
World Bank (2003). MENA Development Report. *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and*

وحدة بالفرع التابع لها والتي يكون لها اتصال مباشر بالعملاء. (ج) أن يهدف بمسئولية اقتراح منتجات ائتمانية جديدة تتناسب مع احتياجات السوق لأدنى مستوى في الفرع. (د) يعاد توزيع العاملين لا مركزياً على الوحدات الصغيرة وتعيضهم عن هذا الانتقال. وطبقاً لتقرير البنك الدولي ٢٠٠٤ يمكن أن يكون للصندوق الاجتماعي للتنمية تأثير أفضل بتركيز أنشطته بشكل أكبر على مكافحة الفقر من خلال اختيار المشروعات والمستفيدين منها وتحديد أماكن تلك المشروعات.

٢- ويمكن لمسئولي القروض في أدنى مستويات تمويل القروض الصغيرة الحصول على تدريب متقدم في تقييم القروض. وفي المناطق الريفية وبالرجوع إلى بنك التنمية والائتمان الزراعي يمكن أن يساعد النهوض بالمهارات الائتمانية لمسئولي القروض في بنك القرية على تقديم قروض للأششطة غير التقليدية (مثل القروض غير الموجهة لتربية الماشية) وبالتالي يتحقق تنوع في محفظة البنك وتزيد ربحيته. ولتقويم أداء موظفي الائتمان يمكن وضع معيارين جديدين لنظام الحوافز الخاص بهم: عدد المقترضين وعدد القروض المقدمة لأنشطة غير تقليدية. وسوف يشجع هذا الموظفين على توصيل خدمتهم لأكثر عدد من العملاء والدخول في مجالات جديدة، خاصة وأنه منذ عام ١٩٩٩/٢٠٠٠ والأنشطة غير الزراعية تمثل ٦٠ في المائة من مصادر الدخل في الريف المصري.

٣- يجب تدعيم وحدات المراقبة الداخلية في مؤسسات تمويل القروض الصغيرة من حيث الكم والكيف: حيث يساعد وجود عدد أكبر من موظفي المراقبة في القيام بزيارات تفقدية ميدانية لعينة أكبر من المقترضين ومن ثم تقليل التلاعب إلى أدنى حد وكذلك القروض التي لم توجه لأهدافها الأصلية: كما أن وجود رقابة ومتابعة منتظمة لعمليات تحصيل القروض في الموعد المحدد تسمح لمؤسسات التمويل منتهى الصغر بمساعدة المقترضين على حل أي مشكلات في مراحلها الأولى قبل أن يسبب التأخر عن السداد مشكلة ضخمة للتحصيل مما يستدعي تدخل الدولة لإصدار قرارات بإعادة جدولة الديون.

٤- يوصي بالنسبة للتمويل الريفي أن يتم التركيز على توفير خدمات الإرشاد الزراعي لزيادة إنتاجية المحاصيل ومساعدة المقترض على أن يتحمل مستقبلاً أسعاراً فائدة غير مدعمة. وفي المدى القصير، يمكن توفير خدمات الإرشاد الزراعي بالمجان للمزارع الصغيرة أو المتوسطة الحجم، بعد ذلك وعندما تتحسن دخول أصحاب هذه المشروعات نتيجة لهذه الخدمات يمكن أن يطلب منهم دفع مقابل لها. والتكلفة التي تتحملها وزارة المالية تكون أقل كثيراً بالنسبة لخدمات الإرشاد الزراعي بالمقارنة بما تتحملة في تعويض بنك التنمية والائتمان الزراعي عن

*Accountability.* The World Bank, Washington DC.  
World Bank (2004). "Arab Republic of Egypt: A  
Poverty Reduction Strategy for Egypt", Report  
No. 27954-EGT.  
World Development Report (WRD), (2004). Making  
services Work For Poor People.

## حالة التنمية البشرية

### الجزء الأول

إن التفاعل المتبادل والإيجابي بين التنمية البشرية ودرجة اللامركزية على مستوى أى دولة أصبح حالياً من الأمور التي تقر بها الأدبيات. ولهذا تعتبر حالة التنمية البشرية فى مصر نقطة بداية طيبة لبحث قضية اللامركزية على أساس جيد.

فى هذا التقرير، يتم تحليل الأبعاد المختلفة للامركزية من منظور تحسين تقديم الخدمة العامة من أجل المضي بدرجة أسرع وأكثر فى مسار التنمية البشرية. وتشير النتائج بصورة جلية إلى أنه بالنسبة لمصر، هناك مجال رحب لتحقيق اللامركزية وأن المنافع تفوق التكاليف. وترتكز العلاقة الإيجابية بين اللامركزية والتنمية البشرية على إعمال آليتين وهما، تعزيز المشاركة المجتمعية، وتمكين الإدارة المحلية. وترى الأطراف المعنية ذات المصلحة بالنسبة لكل من الآليتين أن هناك مكاسب من عملية اللامركزية حيث يمكن تحديد أولويات المجتمع المحلى بصورة أفضل، كما يمكن استغلال قدرات البيروقراطية المحلية ومساءلتها على نحو أفضل.

ويستعرض هذا الفصل، حالة واتجاهات مؤشرات التنمية البشرية فى مصر، ويبحث آراء المسؤولين المحليين حول اللامركزية وموقفهم منها. ويقدم الجزء الأول من هذا الفصل تحليلاً للتحديات والإنجازات التي تحققت خلال العقود القليلة الماضية على جبهة التنمية البشرية بالاستناد إلى مجموعة بيانات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومؤشر التنمية البشرية لمعهد التخطيط القومى، ويتبع هذا محاولة الإجابة على سؤال لماذا مازال ترتيب مصر على مؤشر التنمية البشرية متدنياً على الرغم من التقدم الملموس الذى تحقق فى مؤشرات التنمية البشرية الفردية على مر الزمن. ويجرى القسم الثانى تحليلاً لنتائج استطلاع رأى المسؤولين الحكوميين المحليين لفهم رد فعل هؤلاء الذين يتوقع أن تزيد سلطاتهم ومسئولياتهم فى حالة تحقق اللامركزية.

### حالة التنمية البشرية

لقد مر عشر سنوات منذ صدر تقرير التنمية البشرية المصرى عام ١٩٩٤. ولقد كان الاهتمام الذى آثاره هذا التقرير على المستوى القومى والوعى الذى خلقه بشأن

التنمية البشرية فى مصر، وأبعادها وسياساتها واستراتيجياتها المؤثرة، هو النتيجة الهامة التي تمخضت عن الإصدارات السبعة لتقرير التنمية البشرية المصرى. وقد انعكس هذا على استراتيجيات وخطط وسياسات التنمية للدولة ككل أو لكل محافظة من محافظاتنا. فعلى سبيل المثال، تستهدف الخطة تخفيض معدل السكان للطبيب من ٤٥١ نسمة لكل طبيب إلى ٤٤٥ نسمة، وفى معدل السكان للأسرة فى المستشفيات من ٤٧٧ إلى ٤٦٠، وتخفيض معدل وفيات الرضع من ٢٤ إلى ٢٣ ( لكل ١٠٠٠ مولود حى) فى عام ٢٠٠٢/٢٠٠٤. كما تخطط الدولة إلى زيادة عدد المستفيدين من التأمين الصحى من ٢١,٦ مليون عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ إلى ٣٣,٢ مليون فى ٢٠٠٣/٢٠٠٤.

وخلال العقد

**يساعد مؤشر التنمية البشرية صانعى القرار فى تحديد الأولويات وإعادة توجيه الموارد نحو القطاعات والأقاليم التي تستحق المزيد من العناية**

الماضى، يمكن أن نلمس استجابة إيجابية للجهود المتضافرة لتضييق فجوتين وهما، فجوة النوع الاجتماعى والفجوة بين الصعيد والدلتا. ويظهر

إنكماش فجوة النوع الاجتماعى بوضوح فى التحسن فى مؤشر التعليم. ومع هذا، ما زالت هناك فجوة بين الأناث والذكور فيما يتعلق بالتمكين السياسى والمشاركة الاقتصادية، وهو ما يتطلب اتخاذ إجراء حاسم إذا ما أردنا تضييق هذه الفجوة فى كافة الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وما زالت الفجوة فى قيم مؤشر التنمية البشرية بين الصعيد والدلتا واسعة للغاية وإن بدأت فى الانكماش خلال العقد الماضى.

وتعتبر المعلومات التى يتضمنها مؤشر التنمية البشرية ذات صلة باللامركزية، وهى الموضوع الأساسى لتقرير التنمية البشرية المصرى لعام ٢٠٠٤. ونقل السلطة إلى المستويات المحلية الذى تنطوي عليه اللامركزية، يجب أن يكون له أثر إيجابى على استهداف المجتمعات المحلية المهمشة، حتى يمكن تحسين قدرتها على الحصول على الخدمات العامة، وعلى الاستجابة للاحتياجات المحلية. ومن ناحية أخرى، فإن بيانات مؤشر التنمية البشرية تساعد على مشاركة الأفراد فى عملية صنع القرار من خلال آليات الرصد التى توفرها على المستوى المحلى لتعزيز



معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي ونسبة معرفة القراءة والكتابة للكبار(15+) سنة). وقد كان المعدل المركب للالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي منخفضاً حيث بلغ ٤٢٪ عام ١٩٦٠. وقد كان هذا ميراث صعب مواجهته وقد بذلت الحكومة الجهود ووفرت الموارد لزيادة الوعي وإقامة عدد كبير من المدارس خلال العقد الماضي، بلغت النسبة ٨٦٪ عام ٢٠٠٢ وفقاً لتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤. وزادت أيضاً نسبة معرفة القراءة والكتابة لدى البالغين(15+) من ٤٧٪ فى عام ١٩٩٠ إلى ٦٩,٤٪ عام ٢٠٠١، وهو تحسن كبير يعزى إلى السياسات التعليمية الناجحة التى اتخذتها الحكومة والجهود والموارد التى كرست لتخفيض أمية الكبار. ومن منظور النوع الاجتماعى، بلغت نسبة التحاق الإناث فى التعليم الأساسي والثانوي ٨٣٪ عام ٢٠٠١ ومعرفة القراءة والكتابة للبالغات(15+) ٥٤,٢٢٪ (تقرير التنمية البشرية المصرى) ٢٠٠٣.

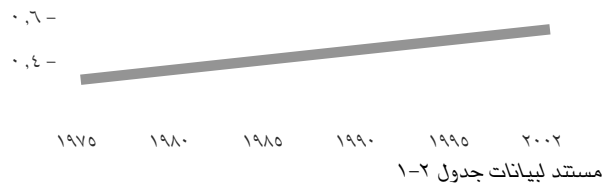
ويوضح جدول ٢-٢ أنه بين عامى ١٩٩٠، ٢٠٠٢ زاد معدل الألمام بالقراءة والكتابة بنسبة ٤٨,٦٪، كما زاد معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي بنسبة ١٠,٧٪. وارتفع متوسط نصيب الفرد من الدخل مقوماً على أساس تعادل القوة الشرائية للدولار بنسبة كبيرة تجاوزت ٦٦,٥٪. وتفسر هذه الزيادة الملموسة فى متوسط نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى (وفقاً لتعديل القوة الشرائية) بتغيير سنة الأساس (من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٧) عند تقدير تعادل القوة الشرائية للدولار، إلى جانب مراجعة وتحديث تقديرات الدخل وفقاً لتعديل القوة الشرائية فى دول مختلفة (أنظر الملحوظات الفنية والملحوظات الخاصة بإحصائيات البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، سنوات مختلفة) ويرجع الإنخفاض فى متوسط نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى (على أساس تعادل القوة الشرائية) بين عامى ٢٠٠٠، ٢٠٠٢ إلى التخفيض الكبير فى قيمة العملة المحلية. ويعزى التحسن فى العمر المتوقع إلى تحسن معدلات وفيات الرضع والأطفال ومعدل وفيات الأمهات. ووفقاً لبعض المؤشرات التى أوضحتها تقرير التنمية البشرية المصرى لعام ٢٠٠٣ عن فترة زمنية أطول، من عام ١٩٦١ وحتى ٢٠٠١، انخفض معدل وفيات الرضع من ١٠٨ لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء إلى ٣٠، كما تحسن معدل

جدول ٢-١ تطور مؤشر التنمية البشرية فى مصر (١٩٧٥ إلى ٢٠٠٢)

السنة	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٢
مؤشر التنمية البشرية	٠,٤٣٨	٠,٤٨٧	٠,٥٣٩	٠,٥٧٧	٠,٦٠٨	٠,٦٥٣

المصدر: البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٤، ص ١٤٥

شكل ٢-١ تطور مؤشر التنمية البشرية (١٩٧٥ إلى ٢٠٠٢)



المساءلة وتدعيم اللامركزية السياسية.

## مؤشرات التنمية البشرية

### المستوى القومى

حققت مصر تحسناً بنسبة ٤٩,٦٥٪ فى مؤشر التنمية البشرية الخاص بها بين عامى ١٩٧٥، ٢٠٠١ حيث زاد هذا المؤشر من ٤٣٣,٠ إلى ٦٤٨,٠. وقد كانت هذه الزيادة نتيجة اتجاه صعودى عام (جدول ٢-١) مما يشير إلى أن التنمية البشرية هى عملية تساند نفسها. وقد أدى هذا التحسن المضطرب إلى انتزاع مصر من شريحة الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة إلى الشريحة المتوسطة.

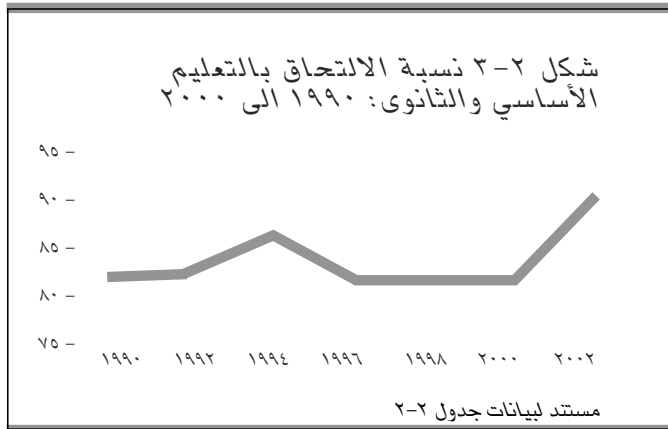
ويظهر هذا الاتجاه الصعودى العام فى مؤشر التنمية البشرية لمصر فى المكونات الأساسية المستخدمة لحساب قيمة هذا المؤشر. وخلال عقد التسعينات، زادت المكونات الأساسية للمؤشر كما يتضح من جدول ٢-٢.

والمؤشران المستخدمان لحساب مؤشر التعليم هما

جدول ٢-٢ بعض المكونات المختارة لمؤشر التنمية البشرية: ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٢

السنة	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٤	١٩٩٦	١٩٩٨	٢٠٠٠	٢٠٠٢
نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة (15+)	٤٦,٧	٤٨,٨	٥٢,٣	٥٥,٥	٥٧,٧	٦٢,٠	٦٩,٤
معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي	٨١,٤	٨١,٩	٨٥,٦	٨٠,٩	٨٠,٧	٨١,١	٨٥,٨
متوسط نصيب الفرد من الدخل بالدولار (على أساس تعادل القوة الشرائية للدولار)	٢٢٧٨	٢٠١٠	٣١٤٦	٣٩١١	٤٤٠٧	٤٨٧٨	٣٧٩٣

\* يرجع الانخفاض فى متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى، على أساس تعادل القوة الشرائية بين عام ٢٠٠٢ إلى التخفيض الكبير فى قيمة الجنيه مقابل الدولار خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٠. المصدر: معهد التخطيط القومى، تقرير التنمية البشرية، سنوات مختلفة.



نفس الفترة، ويوضح جدول ٢-٥ التغير في ترتيب المحافظات بالنسبة لأعلى وأدنى أداء لمؤشر التنمية البشرية.

إن أحد الجوانب الإيجابية التي يجدر الإشارة إليها هو تراجع التفاوت الإقليمي في قيم مؤشر التنمية البشرية خلال العقد الماضي، وهذا ما يشير إليه جدول ٢-٤، ٢-٥. فكما يوضح جدول ٢-٤ بلغت الفجوة في قيم مؤشر التنمية البشرية بين إقليمي الصعيد والدلتا

**جدول ٢-٢ تطور العمر المتوقع عند الميلاد**

الفترة	العمر المتوقع	نسبة التغير %
١٩٦٥-١٩٦٠	٤٧,٥	
١٩٧٠-١٩٦٥	٤٩,٩	٥,٠
١٩٧٥-١٩٧٠	٥٢,٢	٤,٦
١٩٨٠-١٩٧٥	٥٤,٣	٤,١
١٩٨٥-١٩٨٠	٥٧,١	٥,٢
١٩٩٠-١٩٨٥	٦١,٠	٦,٩
١٩٩٥-١٩٩٠	٦٤,٠	٤,٩
٢٠٠٠-١٩٩٥	٦٦,٠	٣,٨
٢٠٠٢-٢٠٠٠	٦٨,٣	٢,٧

ملحوظة: يحسب العمر المتوقع على أساس متوسط خمس سنوات، ونسبة التغير على مدى خمس سنوات.  
المصدر: World Development Indicators, CD Rom, 2003

وفيات الأطفال دون سن الخامسة حيث انخفض من ٢٠٤ إلى ٢٩ (لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء). كما تراجع معدل وفيات الأمهات حتى بلغ ٦٨,٩ في عام ٢٠٠٢. وخلال الفترة من عام ١٩٨٠ وحتى عام ١٩٩٨ انخفض معدل وفيات الرضع بحوالي الثلثين.

وقد انعكس هذا التحسن في هذه المعدلات على الزيادة الملحوظة في العمر المتوقع الذي زاد من ٤٧,٥ سنة خلال السنوات من ١٩٦٠ وحتى ١٩٦٥ إلى ٦٨,٣ سنة خلال عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٠، كما يبدو من جدول ٢-٣. وكما يتضح من نسب التغير، كان العمر المتوقع يزيد بمعدل متفاقم منذ مطلع التسعينيات كلما اقتربنا من المتوسط العالمي البالغ ٧٠ سنة.

ويعكس مؤشر التنمية البشرية بمكوناته الثلاثة الرئيسية اتجاهاً عاماً للتحسن في التنمية البشرية على المستوى القومي. والسؤال هنا، هل هذا التحسن انصرف أيضاً إلى سد الفجوة في النوع الاجتماعي وإلى إزالة الفوارق الإقليمية أم لا؟

#### مستوى المحافظة

يكشف الانتقال من المتوسطات على المستوى القومي إلى المتوسطات على مستوى المحافظة عن حدوث تقدم متفاوت في مؤشرات التنمية البشرية. فبينما استمرت مجموعة المحافظات الحضرية الأربع على قمة الأداء الأفضل بالنسبة لقيمة مؤشر التنمية البشرية، حيث زاد بصورة مطردة من ٥٦٨,٠ عام ١٩٩٠ إلى ٧٦٥,٠ عام ٢٠٠٢، فإن مجموعة الأقاليم الرئيسية الثلاثة الأخرى ظلت عند مستويات منخفضة نسبياً. ووفقاً لمتوسط قيم مؤشر التنمية البشرية، استمرت المحافظات الحدودية تحتل المرتبة الثانية، تليها محافظات الدلتا تحتل المرتبة الثالثة وأخيراً محافظات الصعيد. وقد زاد متوسط قيمة مؤشر التنمية البشرية بهذه المجموعات الثلاث من ٤٤٢,٠، ٤٤٠,٠، ٣٧٢,٠ في عام ١٩٩٠ إلى ٧٠٨,٠، ٦٦٦,٠، ٦٥٢,٠ لكل منها على التوالي في عام ٢٠٠٢ ويشير جدول ٢-٤ إلى التطور في متوسطات مؤشر التنمية البشرية لمجموعات المحافظات هذه.

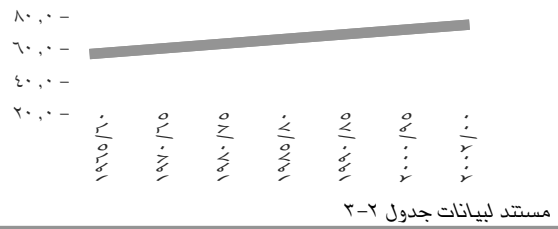
وباستبعاد المحافظات الحدودية الخمس (حيث لم تندرج في ترتيب مؤشر التنمية البشرية نتيجة الانخفاض الشديد في الكثافة السكانية بها بالمقارنة بمجموعات المحافظات الأخرى)، وبالنظر إلى أداء مؤشر التنمية البشرية في كل محافظة، نجد أن محافظة بورسعيد ظلت على قمة الأداء خلال الفترة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٢. هذا بينما استمرت المحافظات الحضرية الثلاث الأخرى (السويس، القاهرة، الإسكندرية) تحتل المرتبات الثلاث التالية خلال نفس الفترة، فيما عدا عامي ١٩٩٠، ١٩٩٢ حيث احتلت دمياط المرتبة الثالثة والرابعة خلال هذين العامين على التوالي، وكذلك عام ١٩٩٢ حيث احتلت الدقهلية المرتبة الثالثة. أما محافظات الصعيد فقد استمرت تحتل أدنى أداء خلال

بدراسة الجداول التي توضح الفجوة في التنمية البشرية بين المناطق الحضرية والريفية ، يمكن بسهولة تحديد الفوارق في التنمية البشرية بين مجموعات المحافظات الأربع الرئيسية وبين كل محافظة على حدة ، هذا على الرغم من جهود وبرامج التنمية الريفية المكثفة. ومازالت البيانات المتاحة غير كافية لتقدير مؤشرات التنمية البشرية الحضرية والريفية سواء على المستوى القومي أو المستوى المحلي. ولكن هناك عدد من مؤشرات التنمية البشرية الفرعية التي تكشف كثيراً عن وجود اختلال في مستوى التنمية البشرية بين الحضر والريف في مصر، هذا على الرغم من أن الفجوة بين الحضر والريف أخذت تضيق خلال الفترة من ١٩٩٠-٢٠٠٢. في عام ٢٠٠١، بلغت الفجوة بين الحضر والريف على المستوى القومي ، ٣٢,٣٪ في المتوسط بالنسبة لمعدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الكبار ، (أكثر من ١٥ سنة) مقابل ٤٥٪ عام ١٩٩٢.

وفي مجموعات المحافظات الرئيسية تبدو الفجوة بين الحضر والريف أكثر وضوحاً في محافظات الصعيد بالمقارنة بالفجوة على المستوى القومي و فيما بين مجموعات المحافظات الأخرى. ففي عام ٢٠٠٢ ، بلغت الفجوة بين الحضر والريف بالنسبة لمعدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الكبار (أكثر من ١٥ سنة) ٤١٪ في المتوسط في محافظات الصعيد مقابل ٣٢,٣٪ على المستوى القومي و ٢٤٪ في محافظات الدلتا و ٣٥,٦٪ في المحافظات الحدودية. وعلاوة على ذلك ، يبدو أن تطور الفجوة بين الحضر والريف بالنسبة لمعدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين الكبار ساعد في اتساع الفارق بين مجموعات المحافظات. فقد تراجع المعدل بنسبة ٩,٤٪ في محافظات الصعيد بين عامي ١٩٩٢ ، ٢٠٠٢ مقابل ١٢,٧٪ على المستوى القومي ، ١١,٠٪ في محافظات الدلتا ، ١١,٥٪ في المحافظات الحدودية.

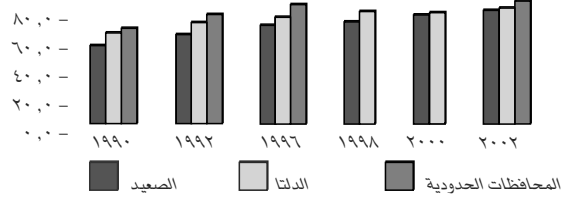
وتوضح الفجوة بين الحضر والريف بالنسبة للتعليم من خلال نسبة السكان (فوق ١٥ سنة) الحاصلين على تعليم ثانوي وعال. وقد كانت الفجوة بالنسبة لهذا المؤشر واسعة حيث بلغت ٤٩,٨٪ على المستوى القومي عام ٢٠٠١. وتبدو هذه الفجوة أكثر وضوحاً في محافظات

شكل ٢-٤ تطور العمر المتوقع عند الميلاد



مستند لبيانات جدول ٢-٣

شكل ٢-٥ مؤشر التنمية البشرية على المستوى الإقليمي ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٢



مستند لبيانات تقرير التنمية البشرية، سنوات مختلفة

٠,٠١٣ فقط عام ٢٠٠٢ مقابل ٠,٠٦٧ في عام ١٩٩٠. وبالمثل ، كما يشير جدول ٢-٥ ، بلغت الفجوة بين المحافظات التي حققت أعلى أداء والمحافظات التي حققت أدنى أداء ٠,١٧٧ فقط في عام ٢٠٠٢ (بورسعيد والفيوم) مقابل ٠,٣٤٨ في عام ١٩٩٠ (بورسعيد وسوهاج).

هذا التقدم نحو تضيق الفجوات يمكن اعتباره أحد مزايا الانتظام في حساب مؤشر التنمية البشرية (كما ذكر من قبل) والربط بين المقارنات الإقليمية لمؤشر التنمية البشرية وبين وضع السياسات والتخطيط. وبلا شك ، ساهمت عملية جمع البيانات وتوثيقها والتشاور بين المركز والمحافظات في وضع سياسات وبرامج ترمي إلى مساندة إقليم الصعيد والتنمية الحضرية والريفية

جدول ٢-٤ متوسط قيم مؤشر التنمية البشرية لمجموعات المحافظات الرئيسية ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٢

٢٠٠٢	٢٠٠٠	١٩٩٨	١٩٩٦	١٩٩٤	١٩٩٢	١٩٩٠	
٠,٧٦٥	٠,٧٦٥	٠,٧٢٥	٠,٨٧٢	٠,٧١٨	٠,٦٠٧	٠,٥٦٨	المحافظات الحضرية
٠,٦٦٦	٠,٦٦٦	٠,٦٤٦	٠,٦١٣	٠,٥٧٠	٠,٥٢٨	٠,٤٤٠	محافظات الدلتا
٠,٦٥٣	٠,٦٥٣	٠,٥٩٧	٠,٥٧٠	٠,٥٣٢	٠,٤٦١	٠,٣٧٣	محافظات الصعيد
٠,٧٠٨	N/A	N/A	٠,٧٠٠	٠,٦٣٦	٠,٥٤٣	٠,٤٤٢	المحافظات الحدودية
٠,٦٨٧*	٠,٦٦٥	٠,٦٤٨	٠,٦٣١	٠,٥٨٩	٠,٥٢٤	٠,٤٢٥	اجمالي مصر*

المصدر: معهد التخطيط القومي، تقرير التنمية البشرية، سنوات مختلفة. \* المؤشرات في هذا الجدول تختلف عن المؤشرات الواردة في جدول ٢-١ لاختلاف المصادر

جدول ٢-٥ قيم مؤشر التنمية البشرية ، والترتيب وفقاً لأعلى وأدنى أداء  
(باستثناء المحافظات الحدودية)

١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٩٦	٢٠٠٠	٢٠٠٢
<b>أعلى أداء</b>				
١ بورسعيد (٠,٦٧٦)	١ بورسعيد (٠,٦٨١)	١ بورسعيد (٠,٨١٦)	١ بورسعيد (٠,٧٥٧)	١ بورسعيد (٠,٧٨٠)
٢ القاهرة (٠,٥٧٥)	٢ القاهرة (٠,٦١٥)	٢ السويس (٠,٨٠٤)	٢ السويس (٠,٧٥٢)	٢ القاهرة (٠,٧٦٢)
٣ دمياط (٠,٥٥١)	٣ الدقهلية (٠,٦١٣)	٣ القاهرة (٠,٧٩٢)	٣ القاهرة (٠,٧٣٣)	٣ السويس (٠,٧٦١)
٤ الإسكندرية (٠,٥٤٩)	٤ دمياط (٠,٦٠٣)	٤ الإسكندرية (٠,٧١٥)	٤ الإسكندرية (٠,٧٢٤)	٤ الإسكندرية (٠,٧٥٢)
<b>أدنى أداء</b>				
١٨ أسيوط (٠,٣٤٨)	١٨ بنى سويف (٠,٤٤٢)	١٨ سوهاج (٠,٥٢٦)	١٨ الفيوم (٠,٥٩٩)	١٩ سوهاج (٠,٦١٨)
١٩ بنى سويف (٠,٣٣٧)	١٩ الفيوم (٠,٤٤١)	١٩ الفيوم (٠,٥٢٥)	١٩ المنيا (٠,٥٩٨)	٢٠ المنيا (٠,٦١٨)
٢٠ المنيا (٠,٣٣١)	٢٠ أسيوط (٠,٤٣٩)	٢٠ المنيا (٠,٥١٣)	٢٠ بنى سويف (٠,٥٩٨)	٢١ أسيوط (٠,٦١٣)
٢١ سوهاج (٠,٣٢٨)	٢١ المنيا (٠,٤٢٨)	٢١ أسيوط (٠,٥٠٦)	٢١ أسيوط (٠,٥٨٠)	٢٢ الفيوم (٠,٦٠٣)

المصدر: معهد التخطيط القومي ، تقرير التنمية البشرية ، سنوات مختلفة.

- الصعيد حيث بلغت ٥٩,٨٪ عام ٢٠٠١ مقابل ٤٠٪ فى محافظات الدلتا.
- مؤشرات الحرمان من الحاجات الإنسانية الأساسية (الحرمان الانساني) المستوى القومي
- شهدت كافة الجوانب التى تشكل ملامح الحرمان من الحاجات الإنسانية الأساسية، فيما عدا البطالة، تراجعاً ملحوظاً خلال الفترة ١٩٩٢-٢٠٠٢. وقياساً على عدد السكان الذين يعانون من الحرمان الانساني، انخفض مؤشر الحرمان الانساني منذ عام ١٩٩٢، ويبدو هذا الانخفاض كبيراً إذا أخذ فى الاعتبار أن عدد السكان زاد من ٥٥,٢ مليون نسمة فى عام ١٩٩٢ إلى ٦٧,٦ مليون نسمة فى عام ٢٠٠٢.
- وفى ضوء الانخفاض السريع والكبير فى معدلات وفيات الرضع والأطفال على مدى العقود الثلاثة الماضية، كما لوحظ من قبل، فإنه من الصعب توقع حدوث تقدم أكثر، وسوف يعتمد هذا على عوامل ترتبط بنوعية الحياة أكثر منها على نوعية الخدمات الصحية وحدها. وتدعو العلاقات السببية المتشابكة ، مثل انخفاض الدخل وسوء الصرف الصحي وسوء التغذية وما يرتبط بها من ارتفاع مستوى التعرض للأخطار البيئية والصحية، إلى وضع استراتيجيات وإجراء تدخلات متكاملة لا تقتصر على أى من القطاعات الخدمية (أنظر الفصول الخاصة بالقطاعات).
- ووفقاً لتقرير التنمية البشرية عن مصر لعام ٢٠٠٤ (انظر الملحق) يظهر التحسن فى مؤشرات الحرمان الإنسانى فى الآتى :
- انخفاض عدد السكان الذين لا تصل إليهم المياه من ١٢,١ مليون نسمة فى عام ١٩٩٢ إلى ٦,٨ مليون نسمة فى عام ٢٠٠١.
- انخفض عدد السكان الذين لا يصل إليهم الصرف الصحي من ١٢,٧ مليون نسمة إلى ٤,١ مليون نسمة خلال نفس الفترة.
- انخفض عدد الأطفال المتوفين قبل سن الخامسة من ٩٨,٢ ألف طفل إلى ٥٦,٥ ألف طفل خلال الفترة من عام ١٩٩١ ، ٢٠٠٢.
- انخفض ، خلال نفس الفترة ، عدد الأطفال الذين لم يلتحقوا بالتعليم الأساسى أو الثانوى من ٢,٩ مليون طفل إلى ١,٨ مليون طفل.
- انخفض عدد الأميين البالغين (١٥ سنة فأكثر) من ١٦,٩ مليون عام ١٩٩٣ إلى ١٣,٣ مليون عام ٢٠٠٢.
- بالنسبة للبطالة ، زاد عدد المتعطلين من ١٨٠٢ ألف (منهم ٨٤٥ ألف من النساء) فى عام ١٩٩٣ إلى ٢٠٧٥,٥ ألف (منهم ١٠٦٠,٢ ألف من النساء) فى عام ٢٠٠٢.
- مستوى المحافظات
- عند هذا المستوى ،
- معظم جوانب الحرمان من الحاجات الإنسانية الأساسية تشير إلى انخفاض ملموس بين عامى ١٩٩٢-٢٠٠٢
- تعمد مؤشرات الحرمان الانساني تفاوتاً كبيراً بين مجموعات المحافظات الرئيسية وداخل كل مجموعة.
- ويشير جدول ٦-٢ إلى التغير فى نسبة توزيع إجمالى الأفراد الذين يعانون من الحرمان الإنسانى بين عامى ١٩٩٦ و٢٠٠١. وقد وجدت أقل مؤشرات للحرمان الإنسانى لدى المحافظات الحضرية، حيث كان نصيبها النسبى من إجمالى عدد السكان الذين يعانون من الحرمان الإنسانى يقل عن نصيبها النسبى من إجمالى عدد السكان (١٨,٣٪) ويمكن القول أيضاً أن

مؤشرات الحالة الصحية كانت أعلى في المحافظات الحضرية (أنظر الفصل السادس والثامن).

وبالنسبة لمحافظة الصعيد، فهي على الرغم من أنها تضم أكبر فئة من السكان المهمشين الذين يرزحون تحت وطأة الحرمان الانساني، إلا أن هناك بعض الحقائق والدلائل الإيجابية التي تشير إلى تناقص الفجوة. فقد انخفضت نسبة الأطفال الذين يتوفون قبل سن الخامسة من ٥٥٪ من إجمالي الأطفال الذين يتوفون من هذه الفئة إلى ٤٨٪ بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠١. كما أن نسبة السكان الذين لا تصل إليهم المياه في محافظات الصعيد انخفضت من ٥١٪ من إجمالي سكان هذه الفئة إلى ٤٨٪ بين عامي ١٩٦٩، ٢٠٠١ وعلى الرغم مما تقدم، فإن محافظات الدلتا تشهد أعلى معدل للبطالة وليس محافظات

### إن وجود علاقات سببية متشابكة مثل سوء الصرف الصحي وسوء التغذية يدعو إلى وضع استراتيجيات وإجراء تدخلات متكاملة لا تقتصر على قطاع خدمي بعينه

الصعيد، حيث يصل عدد المتعطلين فيها إلى أكثر من نصف إجمالي عدد المتعطلين في مصر. وترتبط هذه الظاهرة بتركز البطالة بشكل كبير بين الشباب المتعلم.

### التطورات الحضرية والريفية

يتشابه توزيع شبكات الصرف الصحي بين سكان الحضر والريف مع المؤشرات الصحية الأخرى التي تؤكد على وجود تفاوت ملحوظ بين سكان الحضر والريف. وفي المحافظات الجنوبية تكون نسبة سكان الريف الذين تصل إليهم المجارى أقل كما تكون مؤشرات الحالة الصحية أدنى.

ومع هذا، حدث بعض التحسن في الفجوة بين الحضر والريف خلال الفترة ما بين عامي ١٩٩٢، ٢٠٠١، حيث بلغت هذه الفجوة ٨,١٥٪ بالنسبة لتوصيل المياه، ٥,٢١٪ بالنسبة لخدمات الصرف الصحي، مقابل ٣٧٪، ٤١٪ لكل منهما على التوالي عام ١٩٩٢.

### مؤشرات النوع الاجتماعي

#### المستوى القومي

تحتل مصر مرتبة متدنية بالنسبة لمقياس تمكين النوع الاجتماعي وفقاً لما ورد في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٤ الذي أصدره البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. فمن بين ٧٨ دولة يبلغ ترتيب مصر ٧٥، حيث تبلغ قيمة مقياس تمكين النوع الاجتماعي ٠,٢٦٦ مقابل ٠,٩٠٨ للنرويج التي تحتل أعلى مرتبة، ٠,٥١٩، لماليزيا التي يبلغ ترتيبها ٤٤، ٠,٣٩٥، لليجربين التي يبلغ ترتيبها ٦٦، ٠,٢٩٠، لتركيا التي يبلغ ترتيبها ٧٣.

وعلى الرغم من أن قيمة هذا المقياس في عام ٢٠٠٤ تشير إلى بعض التحسن إذا ما قورن بقيمته التي بلغت من قبل ٢٤٧,٠ (الأمم المتحدة، الأهداف التنموية للألفية ٢٠٠٢) إلا أنه ما زال يشير إلى ضرورة بذل جهود أعظم لتحقيق قدر أكبر من تمكين النوع الاجتماعي في مصر. ويتضمن هذا المقياس العديد من المعايير التي تعكس معظمها مشاركة المرأة في الحياة السياسية والمهنية. وتتمثل مكوناته في نسبة المقاعد التي تحتلها المرأة في البرلمان (٦,٣٪ من إجمالي المقاعد) ونسبة المُشَرعات من الإناث، ونسبة النساء اللاتي يتقلدن وظائف عليا والمديرات (٩٪ من الإجمالي)، ونسبة العاملات في المهن المتخصصة والمهن الفنية (٣٠٪ من الإجمالي) ونسبة الإناث اللاتي يحصلن على دخل إلى نسبة الرجال (٢٨,٠٪).

وتعتبر النساء من بين الفئات المتضررة من تخفيض حجم القطاع الحكومي المدني في إطار برنامج التصحيح الهيكلي. كما أن القطاع الخاص أقل ميلاً لتشغيل النساء نتيجة أجازة الأمومة التي تحصل عليها الأم العاملة بموجب القانون. وبينما يمنح الدستور للنساء المصريات كافة الحقوق، إلا أن هناك عدم وعي وعدم اهتمام بهذه الحقوق نتيجة الأدوار المزدوجة للإناث (الأمم المتحدة، الأهداف التنموية للألفية ٢٠٠٢).

وقد قام المجلس القومي للمرأة الذي أنشئ عام ٢٠٠٠، وله فروع في كل المحافظات، بوضع مكون للمرأة في الخطة الخمسية الحالية لتمكينها اجتماعياً (من خلال تحسين مستوى صحتها وتعليمها) واقتصادياً (من خلال توفير التدريب المهني والقروض الصغيرة) وسياسياً (من خلال الدفاع عن حقوقها، وزيادة التوعية وتسهيل إصدار بطاقات الهوية الشخصية للنساء).

وتشير بعض المؤشرات التي تقيس الفجوة بين الذكور والإناث في التعليم، إلى أن مصر تحقق تقدماً في القضاء على فجوة النوع الاجتماعي، وبذلك تعكس درجة عالية من الاستجابة الاجتماعية لمبدأ التكافؤ بين الذكور والإناث. وقد ضاقت كثيراً الفجوة بين الإناث والذكور منذ مطلع التسعينيات، معبراً عنها بنسبة الإناث إلى الذكور كما يلي:

- ♣ زاد العمر المتوقع عند الميلاد من ١٠٣,٠ إلى ١٠٦,٥ بين عامي ١٩٩١، ٢٠٠٢.
- ♣ زادت المشاركة في قوة العمل من ١٨ إلى ٢٨,٠ بين عامي ١٩٩٦، ٢٠٠٢.
- ♣ زاد الإلمام بالقراءة والكتابة من ٥٧ إلى ٦٧ بين عامي ١٩٩٢، ٢٠٠٢.
- ♣ زادت مؤشرات الالتحاق بالتعليم، بين عامي ١٩٩٢، ٢٠٠٢، من ٨٠,٤ إلى ١٠٧,١ في المدارس الابتدائية ومن ٧٩ إلى ٩٢,٣ في المدارس الإعدادية

<sup>١</sup> مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة (٢٠٠٢) تقرير الأهداف التنموية للألفية على مستوى الدول: مصر "إعداد مركز الإدارة العامة والاستشارات، جامعة القاهرة.

## جدول ٦-٢ التوزيع النسبي لإجمالي السكان الذين يعانون من الحرمان الإنساني بين المحافظات

المؤشرات	السنة	الحضر	الدلتا	الصعيد	محافظات الحدود	إجمالي السكان
(نسبة من السكان %)		(١٨,٣%)	(٤٣,٤%)	(٣٦,٧%)	(١,٤%)	(١٠٠%)
الذين لا تصل إليهم المياه	١٩٩٦	١,٩	٤٥,٥	٥١,٢	١,٢	١٠٠
	٢٠٠١	٠,٥	٥٠,١	٤٨,٢	١,٢	١٠٠
الذين لا تصل إليهم خدمات الصرف الصحي	١٩٩٦	٣,٢	٤٨,١	٤٦,٨	١,٩	١٠٠
	٢٠٠١	٠,٢	١٣,٢	٨٤,٤	٢,١	١٠٠
الأطفال الذين يموتون قبل سن الخامسة	١٩٩٦	١٣,٧	٢٩,٦	٥٥,٤	١,٢	١٠٠
	٢٠٠٢	١٧,٠	٣٣,٦	٤٨,١	١,٢	١٠٠
الأطفال الذين لا يلتحقون بالمدارس الابتدائية والثانوية	٩٧/٩٦	٧,٥	٣٧,٧	٥٣,٦	١,٣	١٠٠
	٠٢/٠١	٢,٧	٣٨,٣	٥٥,٢	٣,٨	١٠٠
نسبة الأمية (١٥+)	١٩٩٦	١٢,٦	٤٤,٥	٤١,٨	١,١	١٠٠
	٢٠٠٢	٨,٣	٤٢,٨	٤٧,٨	١,٢	١٠٠
إجمالي عدد الفقراء	١٩٩٦	١٣,٤	٣٢,٢	٥٣,٦	٠,٨	١٠٠
	٢٠٠٢	٦,٤	٢٦,٣	٦٥,٢	٠,٨	١٠٠
عدد المتعطلين	١٩٩٦	١٦,٩	٥٠,٤	٣١,٨	٠,٩	١٠٠
	٢٠٠٢	١٣,٥٩	٥٣,٩	٣٠,٧	٣,٠	١٠٠

تم الحساب باستخدام تقرير التنمية البشرية سنة ١٩٩٧/١٩٩٨ ومؤشر التنمية البشرية لهذا العام (انظر في الملحق)

تباطأ النمو السكاني بين عامي ١٩٩٦ ، ٢٠٠٢ وانخفض معدل النمو إلى ١,٢٪ نتيجة انخفاض معدل الخصوبة الكلي الذي انخفض إلى ثلثي مستواه في عام ١٩٨٠. ويعكس الانخفاض في النمو السكاني أيضاً الإجماع المتزايد بأهمية تنظيم الأسرة الذي أدى إلى زيادة معدل استخدام وسائل منع الحمل ليصل إلى ٦٠٪ عام ٢٠٠٣. ومن الملاحظ أيضاً زيادة الكثافة السكانية في المناطق الحضرية نتيجة الهجرة الداخلية وتحول الكثير من القرى إلى مدن صغيرة ومدن كبيرة وقد بلغ معدل النمو السنوي لسكان الحضر ١,٨٪ في الفترة ١٩٩٦/٢٠٠٢ مقابل ٢٪ في الفترة من عام ١٩٨٦ وحتى عام ١٩٩٦.

### تعتبر النساء من بين الفئات المتضررة من تخفيض حجم القطاع الحكومي المدني

#### المؤشرات الاقتصادية

بلغت قوة العمل (أكثر من ١٥ سنة) ٣٠,١٪ من إجمالي السكان ، كما بلغ معدل البطالة ١٠,٢٪ عام ٢٠٠٢. ويعتبر معدل البطالة بين خريجي المدارس الثانوية أعلى معدل (٢٠,٤٪) يليه معدل البطالة بين خريجي الجامعة (١٤,٤٪) وتمثل الإناث (أكثر من ١٥ سنة) ٢١,٨٪ من قوة العمل ، بينما بلغ معدل البطالة بينهن ٢٣,٩٪ في عام ٢٠٠٢. ويستوعب قطاع الخدمات أكبر نسبة من قوة العمل (٤٨,٦٪) يليه قطاع الزراعة (٣٠,٤٪) ثم قطاع الصناعة (٢١٪). وفيما يتعلق بالفقر وتوزيع الدخل ، زاد متوسط

ومن ٨٦ إلى ٩٥ ، ٤ في التعليم الثانوي ومن ٥٢,٢ إلى ٩٠,٠ في التعليم العالي. ويشير تناقص الفجوة إلى زيادة معدل التحاق الإناث بدرجة أسرع من الذكور ويمكن أن يعزى هذا إلى أن معدلات تسرب الذكور من المدارس أعلى من المعدلات بالنسبة للإناث (تقرير التنمية البشرية المصري، ٢٠٠٣). ومن الملاحظ أن عدد حالات التسرب خلال الفترة ٩٢/١٩٩٣-٩٦/١٩٩٨ كان يتجاوز ١٠٠ ألف حالة، على الرغم من انخفاض معدل التسرب من ٢,٤٪ عام ٩٢/١٩٩٣ إلى ١,٥٪ فقط في عام ١٩٩٧/١٩٩٨. وقد تحسنت أيضاً المؤشرات الخاصة بالنساء حيث زاد العمر المتوقع عند الميلاد من ٦٥,٦ سنة في عام ١٩٩١ إلى ٧٢,١ سنة في عام ٢٠٠٢ ، وانخفض معدل وفيات الأمهات من ١٧٤ لكل ١٠٠ ألف في ١٩٩٢ إلى ٦٨,٩ في عام ٢٠٠٢. وعلاوة على ذلك ، شهدت معدلات الالتحاق بالمدارس تحسناً ملحوظاً خلال عامي ١٩٩٢ ، ٢٠٠٢ حيث ارتفعت بنسبة ٧,٧٪ ، ٦٧,٨٪ ، ٥٥٪ في كل من مراحل التعليم الأساسي والثانوي والعالي على التوالي.

#### المؤشرات السكانية

بلغ متوسط معدل النمو السكاني في مصر ٢,٤٪ سنوياً خلال الفترة من عام ١٩٦٠ وحتى ١٩٩٦ ، حيث ارتفع عدد السكان من ٢٦ مليون نسمة إلى ٥٩ مليون نسمة. ونتيجة لسياسة تنظيم الأسرة الفعالة التي تبنتها الدولة،

<sup>٢</sup> تجدر الإشارة الى انه بسبب أن الإناث يمثلون خمس قوة العمل فقط ، فإن مشاركتهن تقل عن ٣٠٪ من قوة العمل للذكور.

الذي يرتب الدول تنازلياً وفقاً لقيم دليل التنمية البشرية الخاص بها، يعتبر منخفضاً نسبياً إذا ما قورن بالكثير من الدول النامية.

وكما يتضح من جدول ٢-٧، كان ترتيب مصر في تقرير التنمية البشرية العالمي ١٢٠، على مدار السنوات السبع الماضية فيما عدا عام ١٩٩٩، حيث بلغ هذا الترتيب ١٠٥ نتيجة انخفاض عدد الدول التي كان يغطيها هذا التقرير كما يتضح من الجدول.

ولا يتوقف ترتيب دولة معينة وفقاً لمؤشر التنمية البشرية على أداء هذه الدولة فقط، ولكنه يتوقف أيضاً على أداء الدول الأخرى، هل هو جيد أم سيء؟ ويمكن القول بأن مستوى أداء التنمية البشرية مرتبط ارتباطاً كبيراً بمدى بطء أو سرعة النمو السكاني وهو ما يفسر جزئياً بأنه على الرغم من كافة الجهود الخاصة بالسياسة السكانية في مصر، لم يصل النمو السكاني إلى معدل معقول بعد حيث ينمو السكان بمعدل يبلغ ٢,١٪ سنوياً، وهو ما يتجاوز لحد كبير معدل النمو السكاني في الكثير من الدول التي سبقت مصر في ترتيب مؤشر التنمية البشرية. وارتفاع معدل النمو السكاني يضع المزيد من الضغوط على موارد الدولة المحدودة أصلاً المخصصة لتقديم الخدمات الصحية والتعليمية العامة لهذا العدد المتزايد من السكان.

وعلى الرغم مما تقدم، حققت مصر تقدماً في زيادة معدل الالتحاق بالمدارس وفي تحسين الكثير من مؤشرات الحالة الصحية. والرقم الوحيد الذي لمزال يتعين تخفيضه بأسرع ما يمكن هو معدل الأمية الأبجدية الذي يعتبر السبب الثاني، بعد النمو السكاني، وراء احتلال مصر لمرتبة متأخرة على سلم التنمية البشرية على المستوى العالمي. ويكفي الإشارة إلى أن ترتيب مصر يمكن أن يتقدم بما يتراوح بين ٢٥-٣٠ موقعاً على سلم التنمية البشرية إذا استبعد مكون الأمية الأبجدية من مؤشر التنمية البشرية (الذي يشكل ثلثي مؤشر التعليم). وهذا يفسر لماذا كان القضاء على الأمية الأبجدية يمثل أولوية مرتفعة لدى مجالس الوزراء المتتالية في مصر على مدار العقود الثلاثة الماضية. وقد نتج عن الاهتمام بتعزيز التنمية البشرية بوجه عام والقضاء على الأمية بوجه خاص صدور قرار رئيس مجلس الوزراء الجديد بتشكيل لجنة وزارية للتنمية البشرية لأول مرة.

ولهذا، فإن التحسن في الحالة الصحية في مصر، كما عكسها الزيادة المضطربة في العمر المتوقع يقابله انخفاض متواضع في معدل الأمية بالمقارنة بالدول الأخرى. وعلاوة على ذلك، أدت الصدمات الخارجية الناتجة من الظروف العالمية، إلى جانب عوامل أخرى، إلى إعاقه النمو الاقتصادي في مصر، وبالتالي إلى حدوث تحسن بطيء في مكون إجمالي الناتج المحلي في مؤشر التنمية البشرية. ومازالت هناك فجوة بين متوسط

نصيب الفرد من الدخل من ٥٥٣٧,٦ جنيه عام ٢٠٠١ إلى ٥٧٤٢,١ جنيه عام ٢٠٠٢، وهي زيادة طفيفة نتيجة تباطؤ النمو الاقتصادي في مصر خلال الثلاث سنوات الماضية والذي يعزى إلى الأحداث الدولية. وقد انخفض عدد الفقراء كنسبة من إجمالي السكان من ١٦,٧٤٪ إلى ١٦,٣٥٪ خلال عامي ٢٠٠٠/١٩٩٩ و ٢٠٠١/٢٠٠٠.

### مؤشرات الفجوة الإقليمية

تناولنا من قبل فجوة النوع الاجتماعي، أما الفوارق الإقليمية، فإنه على الرغم من تناقصها عبر الزمن، إلا أنها ما زالت مرتفعة نسبياً بالنسبة لمؤشرات التعليم والصحة. وتكشف مقارنة مؤشرات التنمية البشرية المختلفة في إقليم الصعيد بنظيرتها في إقليم الدلتا أن هناك تفاوت في مستوى التنمية البشرية على المستوى الإقليمي. ففي عام ٢٠٠٢، كانت نسبة الأمية الأبجدية للكبار ٤٠,٣٪ في إقليم الصعيد مقابل ٣١,٤٪ فقط في إقليم الدلتا. كما بلغ عدد السكان الذين لاتصل إليهم وسائل الصرف الصحي في إقليم الصعيد ٣٤٦٩ ألف نسمة، وهذا رقم يثير القلق إذا ما قورن بنفس الرقم في إقليم الدلتا ( حيث بلغ

٥٤٣,٨ ألف نسمة) في عام ٢٠٠١. وتصبح الصورة أكثر قتامة عند مقارنة عدد الفقراء في

إقليم الصعيد (٧٢٠٤ ألف نسمة) بنظيره في الدلتا (٢٩٠١ ألف نسمة) في عام ٢٠٠٢.

ووفقاً لبيانات عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ بلغ عدد الأطفال الذين لم يلتحقوا بالمدارس الابتدائية أو الثانوية في إقليم الدلتا ثلثي العدد في إقليم الصعيد. وتشير مؤشرات الصحة، خاصة المؤشرات الخاصة بالحفاظ على حياة الأطفال والتنمية، إلى وجود بعض التفاوت بين كل من إقليمي الصعيد والدلتا. ففي عام ٢٠٠٢، بلغ معدل وفيات الرضع (لكل ١٠٠٠ من المواليد الأحياء) ومعدل وفيات الأمهات (لكل ١٠٠ ألف) ومعدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة (لكل ١٠٠ ألف) ٢٩,٢، ٧٠,١، ٣٦,١ في الصعيد مقابل ١٨,١، ٤٧,٤، ٢٦,٣ في إقليم الدلتا كما شهدت معدلات الولادات التي تمت تحت إشراف أخصائي صحي، والأطفال ناقصي الوزن (أقل من خمس سنوات) تفاوتاً كبيراً في قيمتها في الصعيد بالمقارنة بالدلتا. وقد كانت قيم هذه المعدلات هي ٧٤,٩، ١٠,٢ في الصعيد مقابل ٤,٨، ٤,٤، ١٠٠,٤ في الدلتا.

لماذا تحتل مصر مرتبة متدنية في تقرير التنمية البشرية العالمي؟

على الرغم من التحسن الذي تحقق على مختلف جبهات التنمية البشرية في مصر خلال العقود الثلاثة الماضية، فإن ترتيب مصر في تقرير التنمية البشرية العالمي،

## جدول ٧-٢ قيم مؤشرات التنمية البشرية وترتيب مصر ١٩٩٧ - ٢٠٠٢

٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	
٠,٦٥٣	٠,٦٤٨	٠,٦٤٢	٠,٦٣٥	٠,٦٢٣	٠,٦١٦	مؤشر التنمية البشرية
١٢٠	١٢٠	١١٥	١٠٥	١١٩	١٢٠	الترتيب
١٧٧	١٧٥	١٧٣	١٦٢	١٧٤	١٧٤	عدد الدول التي يغطيها تقرير التنمية البشرية

المصدر: البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، سنوات مختلفة

هذه المؤشرات في الاعتبار جوانب الكفاءة الهامة، أي الكفاءة الاجتماعية وكفاءة نظم تقديم الخدمة. وحتى تكون هذه المؤشرات ذات دلالة في مصر والدول الأخرى يحتاج الأمر إلى معايير إضافية. فعلى سبيل المثال، زادت نسبة السكان المصريين الذين تصل إليهم المياه من ٧٩,٩٪ في عام ١٩٩٢ إلى ٩١,٣٪ في عام ٢٠٠١، ولكن هذه الزيادة تصبح بلا معنى في حالة تدهور جودة المياه أو عدم انتظامها (وفقاً لعدد الأيام في السنة وعدد الساعات في اليوم) ومثال آخر، زاد العمر المتوقع عند الميلاد من ٦٥,٣ سنة عام ١٩٩٢ إلى ٧٠,١ سنة عام ٢٠٠٢ ولكن لا أحد يذكر مدى ملائمة هذه الحياة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية (الاختيارات الحقيقية المتاحة للأفراد، الأمراض والمخاطر المهنية، التحرك الاقتصادي والاجتماعي... الخ.

### اللامركزية والمشاركة والتنمية البشرية

#### إن ارتفاع معدل النمو السكاني يضع المزيد من الضغوط على موارد الدولة المحدودة أصلاً

منذ أن برز مفهوم التنمية البشرية كمفهوم متكامل للتنمية ينصرف إلى كل جوانب الحياة الإنسانية، كان تطبيق هذا المفهوم يدور حول أربعة مبادئ أساسية: المشاركة، إمكانية الحصول على ثمار التنمية، والاستمرارية والإنصاف. وفي الواقع تتشابك هذه المبادئ وتمثل الإطار العام لاستراتيجية التنمية البشرية وما يتصل بها من سياسات. وبدون هذه المبادئ، لن تتحقق التنمية بالناس ولن تكون لهم . ولن تكون تنمية متواصلة.

وحتى يمكن وضع هذه المبادئ الأساسية الأربعة موضع التنفيذ، وحتى يمكن تدعيم التفاعل بينها بطريقة إيجابية، تصبح اللامركزية أمراً ضرورياً في مصر وفي كل الدول أيضاً التي تتطلع إلى إنجازات أفضل في مجال التنمية البشرية. وهذا يتضمن أمرين: الأول هو أن يتم فوراً تحديد وتنفيذ الوضع الأمثل للتوازن بين المركزية

نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي<sup>٢</sup> (على أساس تعادل القوة الشرائية) في مصر ونظيره في معظم مجموعات الدول النامية. وتزداد هذه الفجوة على مدار الوقت، عند مقارنة مصر بالمتوسط العالمي، وبدول أمريكا اللاتينية ومجموعة الدول ذات الدخل المتوسط. أما بالنسبة لمعدل الأمية، من الواضح أن هذا المعدل ما زال من أعلا المعدلات في العالم، وأن الفجوة بين مصر ومجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي الدول التي تسبق مصر في ترتيب مؤشر التنمية البشرية، تتزايد باستمرار.

### ما وراء القيم الاسمية للمؤشرات

تشير المؤشرات التي تم تناولها أعلاه إلى التحسن الملحوظ في وضع التنمية البشرية في مصر. ومع هذا، يجب لفت الانتباه إلى حقيقة أن معظم هذه المؤشرات، وليس كلها، تستند إلى قيم اسمية لبيانات منشورة بصرف النظر عن مغزاها الحقيقي في حياة الناس. ومؤشرات التنمية البشرية هي متوسطات غالباً ما تخفي الفوارق الواسعة بين الأفراد والجماعات التي تشكل المجتمع الذي تحسب له هذه المتوسطات. وفي الواقع، هذا النقص في مؤشرات التنمية البشرية يعتبر نقصاً كبيراً وشائعاً في كل الدول وفي أقاليم كل دولة. وعلاوة على ذلك، فإن البيانات المستخدمة لحساب مؤشرات التنمية البشرية تحتاج لتقويمها باستخدام معايير إضافية خاصة بالنسبة للكثير من الخدمات التي تؤثر على وضع التنمية البشرية للسكان. ويعتبر التعليم، والصحة، وتوفير المياه النقية والصرف الصحي والنقل والاتصالات خدمات تؤثر بشدة على وضع التنمية البشرية ويمكن أن يكون وضع التنمية البشرية مضللاً بدرجة كبيرة عندما يستند إلى قيم اسمية للمؤشرات المستخدمة في تقدير درجة التقدم في توفير هذه الخدمات. والمؤشرات التي تستخدم في تقويم وضع التنمية البشرية تركز أساساً على الجوانب الكمية وتغفل الجوانب النوعية الهامة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تأخذ

<sup>٢</sup> يمكن القول أيضاً أن مايفسر جزئياً سبب عدم مجارة مصر للدول الأخرى في متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي هو أن الموارد البشرية من النساء لم تستغل بالكامل. علي الرغم من انكماش فجوة النوع الاجتماعي في التعليم، فإن هذه الفجوة مازالت واسعة بالنسبة للمشاركة في قوة العمل والتوظيف.



واللامركزية في ظل الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والمؤسسي والتنظيمي والثقافي السائد. والثاني هو صياغة وتنفيذ برامج للإصلاح ترمي إلى التقدم بهذه الأوضاع نحو المزيد من اللامركزية وفي نفس الوقت تدعيم الهوية القومية.

إن اتخاذ هاتين الخطوتين الهامتين سيكون له أثر إيجابي عاجل على وضع التنمية البشرية في مصر. ومكافحة الأمية يمكن أن تكون أحد أهم الأمثلة في هذا الصدد، حيث أن الارتفاع النسبي في معدل الأمية (أكثر من ٣٠٪ من السكان الذين يتجاوز عمرهم ١٥ سنة في عام ٢٠٠٢) هو السبب الأساسي في الانخفاض النسبي في قيمة مؤشر التنمية البشرية لمصر وانخفاض ترتيبها في تقرير التنمية البشرية العالمي. وعلى الرغم من الجهود التي بذلت خلال العقد الماضي للقضاء على الأمية، كانت النتائج متواضعة للغاية. ومن المتوقع أن يؤدي توسيع نطاق اللامركزية في التعامل مع هذه المشكلة إلى تحقيق نتائج أفضل، أي من خلال تبني برامج للقضاء على الأمية متنوعة في محتواها وتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والبيئية لكل مجتمع محلي مع إعطاء المنظمات غير الحكومية دور أكبر في صياغة وتمويل وتنفيذ هذه البرامج.

**ربط قطاع التعليم بدرجة كبيرة بين اللامركزية والتفتيت الإداري**

وتوسيع نطاق اللامركزية في مصر مطلوب أيضاً للنهوض بكفاءة خدمات المنافع العامة مثل توفير المياه النقية وخدمات الصرف الصحي. وصحيح أن القيم الاسمية للمؤشرات المتعلقة بهذه الخدمات، توضح أن هناك تقدم مستمر، إلا أن النظرة الفاحصة وراء هذه القيم الاسمية تكشف أوجه الضعف الواضح فيما يتعلق بتمويل وصيانة وجود هذه الخدمات. ويمكن حل معظم المشاكل المرتبطة بنقاط الضعف هذه من خلال المشاركة واللامركزية في عملية صنع القرارات. وهذا يتطلب إجراء إصلاح في التشريعات الخاصة بهذه الخدمات وتنظيمها وتفويض أكثر للسلطة للوحدات المحلية، كما هو مقترح في بعض فصول هذا التقرير.

## الجزء الثاني

### استطلاع رأي حول اللامركزية

استهدف المسح الذي أجرى خصيصاً لتقرير التنمية البشرية المصري لعام ٢٠٠٤ وأعدته المركز الديمغرافي بالقاهرة، التعرف على آراء كل من العاملين والإدارة في وحدات الإدارة المحلية حول التطبيق الحالي للامركزية والموقف منها والقيود التي تواجهها ومدى ما يمكن أن تحققه من أجل النهوض بمستوى الأداء والتفاوت بين القطاعات في هذا الشأن.

### المنهج المتبع واختيار العينة

أجرى المسح في عشر محافظات مختارة، منها محافظة حضرية (الإسكندرية) وأربع محافظات في الدلتا (دمياط، الغربية، كفر الشيخ، البحيرة) وخمس محافظات في الصعيد (الفيوم، المنيا، أسيوط، سوهاج، قنا). وتم إجراء لقاءات مع القيادات المحلية في عواصم المحافظات وفي عدد من المراكز. وغطى المسح القطاعات الإدارية، وقطاعات الصحة والتعليم والإسكان والرى. وتراوحت المراكز الوظيفية التي تم مقابلتها ما بين رؤساء الإدارات والمديريات إلى وكلاء الوزارات وسكرتيري عموم المحافظات. وبلغ عدد من تم توجيه الأسئلة إليهم ٧٣١ شخصية، منها ٣٨٠ شخصية في محافظات الدلتا، ٢٥١ في محافظات الصعيد.

### نتائج الدراسة

#### اللامركزية: المفهوم والموقف منها

يوضح جدول ٢-٨، أن مفهوم اللامركزية لدى من تم مقابلتهم وموقفهم منها، يعكس اعتقادهم بأن اللامركزية سوف تؤدي إلى سرعة العمل وتبسيط وتيسير الإجراءات (٩٥٪). كما أنها سوف تسمح للحكومة بأن تركز على مواجهة القضايا القومية الأساسية وعلى وضع السياسات العامة (٨٩٪) إلى جانب أنها تشجع الجهود الفردية والمنظمات غير الحكومية على المشاركة في التنمية المحلية (٨٥٪) وكذلك تؤدي إلى تخفيض الأعباء الإدارية والمالية على الحكومة المركزية (٨٤٪). ولحد أقل، يرى أن اللامركزية تستطيع أن تساعد الوحدات المحلية على تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلى (٧٧٪) وأن ترسخ الممارسات الديمقراطية وتشجع مشاركة الأفراد في الإدارة المحلية (٧٥٪) وتحقق الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية (٦٦٪) وتمكن المجالس المحلية من تحمل مسؤوليات التخطيط وصنع القرارات (٥٤٪) وتساعد الوحدات المحلية على الاحتفاظ بحصة كبيرة من الإيرادات المالية المحلية (٥٢٪) وتُفعل حق المجالس المحلية في مساءلة ممثلي السلطة التنفيذية المركزية (٤٦٪).

ومن ناحية أخرى، يرى ٧٦٪ ممن تم توجيه الأسئلة إليهم أن اللامركزية لا تتفق مع الممارسات الموجودة والراسخة، كما يعتقد ٣٦٪ أن اللامركزية سوف تؤدي إلى التفتيت الإداري وإلى تكرار الإجراءات وتداخل الاختصاصات.

ويختلف مدى مناسبة مفاهيم اللامركزية باختلاف القطاعات، فقد جاءت أعلى نسبة للاتفاق مع المفاهيم من القطاع الإداري وأدناها من قطاع الرى. وكان التفاوت كالتالي:

١- في تصور الذين تم مقابلتهم في قطاع التعليم (أكثر ممن تم مقابلتهم في أي قطاع آخر)، أن اللامركزية

ترتبط بتشجيع جهود الأفراد والمنظمات غير الحكومية على المشاركة في التنمية المحلية وتخفيف الأعباء الإدارية والمالية عن الحكومة وتسمح لها بأن تركز على القضايا القومية الأساسية وعلى وضع السياسات. ومع هذا يربط قطاع التعليم رتباً كبيراً بين اللامركزية والتفتت الإداري إلى جانب تدخل الاختصاصات.

٢- في تصور الذين تم مقابلتهم في قطاع الإسكان ، (أكثر ممن تم مقابلتهم في أي قطاع آخر) ارتبطت اللامركزية بتمكين وحدات الإدارة المحلية من تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلى للمواطنين ،ومن الاحتفاظ بحصة أكبر من حصة الموارد المالية المحلية ، وبالاستقلال المالي والإداري لوحدات الإدارة المحلية.

ومن هنا ، ارتبطت اللامركزية بدرجة أقل بالمقارنة بالقطاعات الأخرى- بتشجيع مشاركة الأفراد وبتفعيل حق وحدات الإدارة المحلية في مساهلة السلطة التنفيذية المركزية وممثليها.

٣- أخذ قطاع الصحة موقفاً وسطاً من رأى من تمت مقابلتهم في القطاعات الأخرى.

#### الوعي بقانون الإدارة المحلية

لم يطلع معظم من تم توجيه الأسئلة إليهم (٧٢٪) على قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. ولم تختلف هذه النسبة كثيراً باختلاف مستوى التعليم. وكانت النسبة أكبر في محافظات الصعيد بالمقارنة بمحافظات الدلتا (٧٥٪ مقابل ٦٩٪).

وفي إجابات القطاعات ، كانت نسبة من لم يطلع على القانون أعلى كثيراً في قطاع الري (٩١٪) يليه قطاع الصحة (٨٣٪) ثم التعليم (٧٦٪) ثم الإسكان (٦٦٪) والقطاع الإداري (٤٥٪). وكما هو متوقع ، لم يكن الموظفون الإداريون أكثر ميلاً للإطلاع على القانون من الموظفين الفنيين. وقد لوحظ أيضاً أن معظم من تمت مقابلتهم الذين ذكروا أنهم أطلعوا على القانون لم يستطيعوا تحديد المواد ذات الصلة بعملهم.

#### تحول ملحوظ نحو اللامركزية

استطلع المسح آراء ووجهات نظر قادة الوحدات المحلية والموظفين حول أهمية التحول نحو مزيد من اللامركزية. وقد عكست الآراء جميعها أن هناك موقفاً إيجابياً تجاه اللامركزية ، حيث ذكر ٦٠٪ ممن تم توجيه الأسئلة إليهم أن اللامركزية يجب أن تكون على رأس الأولويات وأنها شرط مسبق هام للتنمية المحلية ، كما رأى ٥٢٪ منهم أن أهمية اللامركزية تتفاوت من قطاع لآخر ، بينما رأى ٤٪ أنه ليست هناك حاجة لمزيد من اللامركزية أو أنها ليست ذات أهمية كبيرة.

وقد سئل هؤلاء أيضاً عن مدى إمكانية التوسع في تطبيق اللامركزية في مصر. وجاءت إجابة ٧٦٪ منهم

بأنهم يعتقدون أن اللامركزية يمكن تطبيقها تدريجياً. وجاءت إجابة نصفهم بأن التطبيق يجب أن يرتبط بعدد من الإجراءات المساندة ، وأجاب ١٨٪ بأنهم يعتقدون بأن اللامركزية يمكن أن تطبق بسهولة.

وكما يوضح الشكل ٢-٩ ، فإن نسبة الإجابات التي تري أنه من الممكن

تطبيق اللامركزية بسهولة تختلف من قطاع لآخر (من ٢٣٪ في القطاع الإداري إلي ١١٪ في قطاع الري). وكانت النسب أعلا في الدلتا عنها في الصعيد (٢٠٪).

١٥٪ (علي التوالي). كما أنها كانت أعلا في المراكز عنها في عواصم المحافظات (٢٠٪ مقابل ١٣٪). وكانت ٢٪ فقط من الإجابات تري أنه مستحيل تطبيق اللامركزية في مصر.

#### نطاق تطبيق اللامركزية

أشارت الإجابات إلي أن اللامركزية تطبق بصورة أكثر في مجالات الإشراف ومتابعة التنفيذ (شكل ٢-٧) ، يليها في مجال التقييم وقياس كفاءة الأداء والتنسيق بين القطاعات وتحديد معايير الحوافز والجزاء للعاملين . وكان من الواضح أن اللامركزية لا تطبق حالياً في مجالات التخطيط وصنع القرارات أو في إيجاد مصادر تمويل غير حكومية.

وبالنسبة للإجابات التي تري أن اللامركزية تطبق دائماً ، كان التفاوت بين القطاعات كما يوضحه الجدول رقم ٢-٩ كالتالي:

كانت إجابات قطاع الري هي أعلا الإجابات التي ذكرت أن اللامركزية تطبق دائماً في مجالات التخطيط والإشراف ومتابعة التنفيذ وإدارة الأزمات.

كان القطاع الإداري هو صاحب أعلا الإجابات التي تري أن اللامركزية تطبق في صنع القرارات والتقييم وقياس كفاءة الأداء وتحديد معايير حوافز وجزاء العاملين والتنسيق والتعاون بين القطاعات وإيجاد مصادر تمويل غير حكومية.

في قطاع الصحة كانت نسبة الإجابات أعلا من عدد من القطاعات الأخرى في مجالات التقييم وقياس كفاءة الأداء ووضع المعايير الخاصة بحوافز وجزاء وإيجاد مصادر تمويل غير حكومية.

تشير البيانات أن تطبيق اللامركزية منخفض نسبياً في قطاعي التعليم والإسكان وتري ٦١٪ من الإجابات أن الجهود التي تبذل حالياً لتطبيق اللامركزية أقل مما يجب ، بينما تري ٣٠٪ من الإجابات أنها مقبولة. وعند الاستفسار عن القطاعات التي تطبق

اللامركزية بدرجة أكبر ، أفادت الإجابات بأن هذه القطاعات هي الإسكان والإعلام والاتصالات. وبالنسبة للقطاعات التي تحتاج أكثر لتطبيق اللامركزية ذكرت الإجابات أنها الإسكان ويأتي بعدها الصرف الصحي والتعليم.

#### معوقات تنفيذ اللامركزية

وتوضح نتائج المسح (جدول ٢-١٠) أن الفشل في تدريب وإعداد الموظفين الإداريين هو العقبة الأساسية أمام تنفيذ اللامركزية ، يليها القيم الثقافية السائدة التي تتمثل في الإحجام عن تغيير ما يمارس عادة ، وعدم القدرة على التصريح كتابة بتوليد موارد مالية إضافية وعدم وضع اللامركزية علي رأس الأجندة السياسية وأخيراً أن الرأي العام ليس مهياً لقبول فكرة اللامركزية. ويوضح جدول ٢-١٠ أيضاً ، التفاوت بين القطاعات فيما يتعلق بآرائهم حول الأهمية النسبية للقيود التي تواجه تنفيذ اللامركزية:

ii الإسكان ، كان هناك أعلى مستوى من الاتفاق بين موظفي قطاع الإسكان حول القيود التي تواجه تطبيق اللامركزية مثل عدم وجود قدرات بشرية أو كوادر محلية مدربة ، وعدم كفاية المخصصات المالية وعدم السماح بتوليد إيرادات إلى جانب حقيقة أن اللامركزية لا تقع على رأس الأولويات السياسية.

ii التعليم ، أعطى موظفو قطاع التعليم الأهمية الكبرى إلي عدم استعداد الرأي العام لقبول فكرة اللامركزية والتردد في

إجراء التغيير وعدم

كفاية المخصصات

المالية وعدم السماح

بتعبئة الموارد .

ii الري ، أعطى

موظفو قطاع الري أهمية

أقل ، بالقياس لموظفي

القطاعات الأخرى ، لمعظم القيود المذكورة ، ولكن

كان هناك اتفاق كبير على أن اللامركزية لا تتمتع

بأولوية سياسية وأن الرأي العام ليس مستعداً

لقبولها .

#### خاتمة

يمكن تلخيص نتائج المسح في الآتي:

١- يوافق من تمت مقابلتهم بدرجة كبيرة على أن

اللامركزية سيكون لها أثر إيجابي على تبسيط

وتيسير الإجراءات ، وستسمح للحكومة بأن تركز

على القضايا القومية الأساسية وعلى وضع

السياسات ، وستشجع الأفراد والمنظمات غير

الحكومية على المشاركة في التنمية المحلية كما

ستعمل على تخفيف الأعباء الإدارية والمالية على

الحكومة.

٢- فيما عدا عدد محدود من الموظفين الإداريين غير الفنيين ، هناك وعى محدود بالقوانين واللوائح التي تحكم الإدارة المحلية من جانب موظفي الوحدات المحلية.

٣- كان موقف عدد كبير ممن تمت مقابلتهم إيجابياً تجاه اللامركزية باعتبارها شرط مسبق هام للتنمية المحلية. ويعتقد معظمهم بأنها يجب أن تطبق تدريجياً ، بينما يعتقد عدد قليل منهم بأنه يمكن تطبيق اللامركزية بسهولة.

٤- تطبق اللامركزية حالياً بصورة أكبر في مجالات الإشراف ومتابعة التنفيذ والتقييم وقياس كفاءة الأداء . وعلى العكس لا تحظى عملية صنع القرارات والتخطيط وتحديد الموارد المالية غير الحكومية باهتمام كاف علي مستوى الإدارة المحلية.

٥- تبدو اللامركزية مرتبطة بالمنظور الفني أكثر من ارتباطها بالمنظور السياسي. وتتمثل القيود الأساسية التي تواجهها في عدم وجود قدرات بشرية محلية ، ومقاومة التغيير وعدم كفاية المخصصات المالية للوحدات المحلية وعدم السماح بتعبئة الموارد . وأخيراً هناك إدراك بأن اللامركزية لا تحتل موقع متقدم على الأجندة السياسية .

**هناك اتفاق كبير بين  
المستجوبين على أن اللامركزية  
سيكون لها أثر إيجابي على  
تبسيط وتيسير الإجراءات**

## جدول ٢-٨ الموقف من اللامركزية

تأييد منخفض نسبياً %  
تأييد مرتفع نسبياً %

نسبة القطاعات						الإيجابيات
الصحة	الري	التعليم	الإسكان	الإداري	الإجمالي	
٩٥,٢	٩١,٦	٩٥,٤	٩٥,٧	٩٧,٤	٩٥,١	الإسراع بأداء العمل وتبسيط وتيسير الإجراءات
٩١,٧	٧٦,٢	٩٤,٧	٨٩,٢	٩٤,٨	٨٩,٥	السماح للحكومة بأن تركز على معالجة القضايا القومية الأساسية وعلى وضع السياسات العامة
٨٤,١	٧٩	٩٠,١	٨٥,٦	٨٦,٩	٨٥,٢	تشجيع الجهود الفردية والمنظمات غير الحكومية على المشاركة في التنمية المحلية
٨٤,٨	٦٦,٤	٩٠,٧	٨٤,٢	٩٢,٨	٨٤,٠	تخفيف الأعباء الإدارية والمالية عن الحكومة
٦٧,٦	٦٣,٦	٧٨,١	٨٩,٢	٨٧,٦	٧٧,٣	تمكين الوحدات المحلية من تقديم خدمات عامة ذات جودة أعلى
٦٤,٨	٧٢	٨٣,٤	٦٤,٧	٨٩,٥	٧٥,٢	ترسيخ الممارسة الديمقراطية وتفعيل مشاركة الأفراد في الإدارة المحلية
٦٧,٦	٣٨,٥	٦٧,٥	٧٧,٧	٧٩,١	٦٦,٢	تحقيق الاستقلال المالي والإداري للوحدات المحلية
٥٠,٤	٤٥,٥	٥٤,٣	٥١,٨	٦٩,٣	٥٤,٤	تمكين المجالس المحلية من تحمل مسؤوليات التخطيط وصنع القرارات
٤٧,٦	٣١,٥	٤٥	٧٧,٧	٥٦,٥	٥٢,١	مساعدة الوحدات المحلية في الاحتفاظ بحصة أكبر من الإيرادات المالية المحلية
٤٧,٦	٤١,٣	٤٧,٧	٤٠,٣	٥١	٤٥,٧	تنفيذ حق المجالس المحلية في مساءلة ممثلي السلطة التنفيذية المحلية
						<b>السلبيات:</b>
٧٨,٦	٧٠,٦	٧٤,٨	٧٩,١	٧٨,٤	٧٦,٣	لا تتماشى مع ما هو معتاد عليه من مدة طويلة
٣١,٧	٤٢	٤٣	٣٥,٣	٣٠,١	٣٦,٤	تؤدي إلى التفتت الإداري وتداخل التخصصات وتكرار الإجراءات

## جدول ٩-٢ اللامركزية تطبق دائماً: التوزيع النسبي لإجابات القطاعات (%)

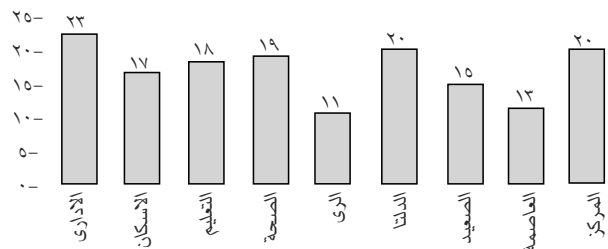
المهام والمتطلبات	الإجمالي	الإداري	الإسكان	التعليم	الري	الصحة
التخطيط	٢٥,٧	٢٤,٢	٢٧,٣	١٦,٦	٣٥,٠	٢٦,٢
صنع القرارات	٢٦,٣	٣٠,٧	٢٨,٨	٢٠,٥	٢٤,٥	٢٦,٩
الإشراف ومتابعة التنفيذ	٦٣,٣	٦٢,٧	٦٦,٢	٥٣,٦	٧٣,٤	٦١,٤
التقويم وقياس كفاءة الأداء	٥٣,١	٥٨,٢	٤٧,٥	٤٧,٧	٥٢,٤	٥٩,٣
إدارة الأزمات والتعامل مع الحالات الطارئة	٥٠,١	٤٧,٧	٤٣,٩	٤٥,٧	٦٤,٣	٤٩,٠
وضع حوافز وجزاء الموظفين	٣٦,٣	٤٣,٨	٢٣,٠	٢٩,٨	٤٠,٦	٤٣,٤
التسييق والتعاون بين القطاعات	٤١,٦	٤٧,١	٣٦,٠	٣٧,١	٤٦,٢	٤١,٤
إيجاد مصادر تمويل غير حكومية	١٥,٥	١٩,٠	٧٢,٠	١٥,٩	١٢,٦	٢٢,١

## شكل ٦-٢ الآراء حول تطبيق اللامركزية (%)

تطبيق دائماً □ تطبيق أحياناً ■ تطبيق نادراً ■

المهمة	تطبيق دائماً (%)	تطبيق أحياناً (%)	تطبيق نادراً (%)
الإشراف ومتابعة التنفيذ	٣٠	٦٣	٧
التقويم ومتابعة كفاءة الأداء	٣٢	٥٣	١٥
إدارة الأزمات	٣٥	٥٠	١٥
التسييق والتعاون بين القطاعات	٤٣	٤٢	١٦
تحديد معايير حوافز وجزاء العاملين	٣٥	٣٦	٢٩
صنع القرار	٥٠	٢٦	٢٤
التخطيط	٤٦	٢٦	٢٨
إيجاد مصادر غير حكومية للتمويل	٣٥	١٦	٤٩

## شكل ٧-٢ اللامركزية سهل تطبيقها: % الإجابات المذكورة



## جدول ١٠-٢ نسبة الموافقة على القيود التي تعوق تنفيذ اللامركزية

القيود	نسبة القطاعات					
	إجمالي	الإداري	الإسكان	التعليم	الري	الصحة
الأحجام عن تغيير ما يمارس منذ مدة طويلة	٦٤,٠	٦٤,٧	٦١,٩	٦٦,٩	٥٩,٤	٦٦,٩
عدم كفاية تدريب العاملين الإداريين	٦٧,٧	٦٨,٦	٧٣,٤	٦٧,٥	٥٥,٢	٧٣,٨
الرأى العام غير مهياً بعد لقبول اللامركزية	٤١,٧	٤٣,١	٣٨,١	٤٧,٧	٤٥,٥	٣٣,٨
اللامركزية لا تقع بعد على قمة الأجندة السياسية	٥٥,٤	٥٤,٢	٦١,٩	٤٩,٧	٥٨,٧	٥٣,١
عدم كفاية عدد الكوادر التي تثبت قدرتها على القيادة المحلية	٤٥,٧	٤٣,١	٥٥,٤	٤٩,٧	٤٤,١	٣٦,٦
عدم كفاية المخصصات المالية للوحدات المحلية	٥٨,٨	٦٢,١	٨٢,٧	٥٧,٦	٣٩,٢	٥٣,١
عدم كفاية ما يسمح به للوحدات المحلية لخلق مصادر تمويل	٥٩,٢	٦٦,٠	٧٨,٤	٥٦,٣	٤٢,٠	٥٣,٨

### شكل ٨-٢ الآراء حول القيود التي تعوق تحقيق اللامركزية (%)

	موافق	موافق لحد ما	غير موافق
عدم كفاية تدريب العاملين	٦٨%	٢٥%	٨%
الأحجام عن تغيير ما يمارس منذ مدة طويلة	٦٤%	٣٦%	١٠%
عدم كفاية ما يسمح به للوحدات المحلية لخلق مصادر تمويل	٥٩%	٢٩%	١٢%
عدم كفاية المخصصات المالية للوحدات المحلية	٥٩%	٢٨%	١٣%
اللامركزية لا تقع بعد على قمة الأجندة السياسية	٥٥%	٣٥%	١٠%
عدم كفاية عدد الكوادر التي تثبت قدرتها على القيادة المحلية	٤٦%	٢٨%	٢٦%
الرأى العام غير مهياً بعد لقبول اللامركزية	٤٢%	٣٢%	٢٦%

## اللامركزية الإدارية لدفع التنمية

فعالة غير كافية مثل الالتزام السياسي والموارد المالية والامكانات التقنية المتاحة لأجهزة الإدارة المحلية مثل المجالس التنفيذية والمنتخبة. التحديات والفرص

ومع ذلك تتزايد دعوة الخطاب السياسي إلي تحقيق التنمية واللامركزية وفقا لما تعبر عنه وجهات نظر عديدة والمطالبة بإصلاح قانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ ، وتعديلاته ومن المرجح

أن تعزز الأجواء السياسية هذا التوجه الإصلاحية وخاصة في ضوء ما يلي:

- مناقشات ومطالبات أعضاء مجلس الشعب ولجنة الإدارة المحلية وخاصة علي مدار العاميين الماضيين.
- تشكيل لجنة وزارية في عام ١٩٩٦ برئاسة وزير العدل لبحث تعديل قانون الإدارة المحلية.
- الدعوات المتكررة التي تصدر عن المؤتمر السنوي العام للحزب الوطني الديمقراطي المنادية بإدخال هذه التعديلات. فقد أشار الرئيس مبارك إلي الحاجة " لتطوير الإدارة المحلية علي نحو يواكب روح العصر والقضايا الاجتماعية واللامركزية الموسعة ). وفي خطابه أمام الجلسة المشتركة لمجلسي الشعب والشورى في نوفمبر عام ٢٠٠٣ قال الرئيس " إننا نواجه الكثير من التحديات والمهام الجسام لبناء المجتمع المصري العصري الذي نتطلع إليه . ويتطلب هذا إعادة تحديد وتوصيف دور الحكومة كأداة تنفيذية فعالة وتوسيع نطاق اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية ودعم المشاركة الشعبية وتحديد المسؤوليات التكاملية لكل من المجتمع والدولة.
- في مارس عام ٢٠٠٣ أكد وزير التنمية المحلية أمام

شكلت هيمنة الدولة قيادا علي التنمية المحلية في مصر في مراحل عديدة من التاريخ وأدت إلي إتباع نهج شديد المركزية إزاء التنمية، وحدت من المشاركة المحلية والمبادرات المحلية ومن تحديد الاحتياجات المحلية ذات الأولوية . لقد خصص الجانب الأكبر من الموارد لمراكز صنع القرار والمناطق الحضرية والعاصمة ، مما أوجد تنمية غير متكافئة في مختلف أقاليم الدولة. وستكون اللامركزية - التي ستؤدي إلي تمكين الإدارة المحلية وتجعلها أكثر قربا من المواطنين ومسئولة أمامهم بشكل أكبر - نقطة تحول بعد تاريخ طويل من المواطنة السلبيية التي ألزمتها الصمت بيروقراطية مركزية جامدة.

ويمثل النظام الإداري الحالي في مصر واحدا من أكثر النظم مركزية في العالم ، ففي حين انتقلت تبعية كثير من الخدمات للسلطات المحلية في معظم البلدان، لا تزال كل الخدمات في مصر ، مثل توزيع المياه والصرف الصحي والتعليم والصحة وتوزيع الطاقة وجمع القمامة وحتى الأماكن المخصصة لوقوف السيارات تدار مركزيا . وبرغم أن تقديم الخدمات ينفذ محليا ، ما زالت الحكومة المركزية تحكم قبضتها وسيطرتها علي الأنظمة المالية والإدارية التي يتم عن طريقها توفير الخدمات المحلية.

إن التحدي الأساسي أمام اللامركزية في مصر هو تحد سياسي ، فبرغم أن إطار العمل الدستوري والسياسي للحكومة لا يحدد عن مفهوم اللامركزية ( بل إنه يشير إلي توزيع عملية صنع القرارات والتنفيذ علي كيانات متعددة من بينها الوحدات المحلية ) فقد صمم النظام المحلي علي الجانب الآخر بحيث يساعد ويدعم التنمية التي تدار مركزيا ، كما ينظر إلي المجالس المنتخبة علي أنها أدوات مساعدة للفروع المحلية لجهاز التنفيذ . وفي هذا السياق المتناقض تصبح العوامل الأساسية اللازمة لتحقيق لامركزية

مجلس الشعب أن الحكومة تعتزم الإبقاء علي عملية تصميم وصياغة السياسات لكنها ستقلص مركزية عمليات التنفيذ إلي أقل قدر ممكن . وقد كان من المفترض أن تتخلي ١٤ وزارة عن وظائفها التنفيذية ، ولكن ما حدث هو أن هذه الوزارات إما فشلت في نقل هذه الوظائف ، وإما أنشأت أجهزة قومية لتتولى القيام ببعضها .

■ في ديسمبر عام ٢٠٠٣ أوصت لجنة الإدارة المحلية في مجلس الشعب بسرعة الانتهاء من مشروع قانون الإدارة المحلية .

وبينما لا يزال تطبيق اللامركزية في مصر

محدودا فقد حظي بدعم

ملحوظ في ثلاث

إتجاهات علي الأقل هي :

أولا: النجاح الذي

حققته خطط التنمية في

تحسين نوعية الحياة في

مصر علي مدار الأعوام

العشرين الماضية وقد تحقق هذا من خلال الإدارة المتوازنة لعملية الإصلاح الاقتصادي التي بددت مخاطر حدوث اضطرابات اجتماعية حادة .

ثانيا: وجود درجة كبيرة من التوافق الاجتماعي وإجماع شعبي مستمر علي أهمية الوحدة الوطنية والإصلاح بطريقة سلمية بدلا من التغيير عن طريق اللجوء إلي العنف .

ثالثا: توافر الامكانيات اللازمة للإصلاح الإداري سواء كانت موارد اقتصادية أو القوة البشرية المؤهلة للنهوض باللامركزية .

ويتسع مفهوم اللامركزية نفسه بدءا من المنظور السياسي ووصولاً إلي المنظور التقني حيث يركز البعض علي النهج التقني والإجرائي (بمعني تحسين كفاءة المؤسسات القائمة والعمليات) - ويشيرون علي سبيل المثال إلي "القضاء" علي الفساد في وحدات الإدارة المحلية أو "ترشيد" الدعم المركزي لهذه الوحدات أو "إصلاح" المجالس المحلية من أجل الاستجابة بصورة أفضل لمطالب السكان المحليين. ومن المتوقع أن تخفف هذه الإجراءات ، ضمن جملة أمور أخرى ، العبء عن كاهل الموازنة العامة للدولة أو أن تحدد الاحتياجات المحلية بدقة أكبر ، عن طريق إبداء شئ من المرونة وإدخال تعديلات محدودة والمنظور الآخر يري اللامركزية أمرا سياسيا وهيكليا في الأساس وتقتصر هذه الرؤية أن تبدأ العملية بالإصلاح السياسي بالتوازي مع تشجيع اللامركزية الهيكلية وإجراءات الحكم الرشيد ، وهذا هو المنهج المطلوب. وفقا لهذه الرؤية - من أجل

إصلاح مؤسسات الإدارة المحلية وتعزيزها بصورة فعالة وتدعيم فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لقد أحدث انتشار الاتجاه السابق حالة ارتباك عند تقنين دور وحدات الإدارة المحلية. ومنذ عام ١٩٦٠ كانت هناك تعديلات علي قانون الإدارة المحلية بواقع تعديل واحد كل ثلاث سنوات (١٥ قانونا وتعديلا علي مدار ٤٥ عاما). ومع ذلك فلم تفلح هذه التعديلات في ترجمة روح النص الدستوري ، بشأن "التنازل التدريجي للسلطة" إلي واقع. وظلت عملية صنع القرار مركزية بصورة كاملة وكذلك الحال بالنسبة لعمليات التخطيط والتمويل ، إلي الحد الذي جعل القلق ينصب الآن علي تكلفة عدم الإصلاح ، حيث أن غياب نظام لا مركزي أصبح يؤثر الآن بشكل واضح علي القدرات الإدارية للدولة والمجتمع. وتواجه اللامركزية في مصر تحديين رئيسيين أحدهما سياسي والآخر مالي .

### التحدي السياسي

إن تبعية الحزب الوطني الديمقراطي أو الحزب الحاكم للحكومة المركزية جعلته يخترق وحدات الإدارة المحلية من خلال اختيار قيادتها وأجهزتها من داخل الحزب. وقد أفرز هذا ظاهرتين سلبيتين. الأولى - هي ضعف قدرة المجالس الشعبية المنتخبة علي ممارسة سلطة سياسية علي المؤسسات التنفيذية المحلية ومحاسبتها مما يمثل عائقا في طريق المشاركة المحلية في التخطيط للتنمية وأنشطتها. وبالإضافة إلي هذا توجد مشكلة الانتماء الحزبي للحكومة المركزية لموظفي الإدارة المحلية الذين يعينون عن طريق المركز ، ولكن من المفترض أن ينفذوا التوصيات "المستقلة" للمجالس الشعبية المنتخبة وفقا للقانون. وتغوق مثل هذه الأمور "التعددية السياسية" علي المستوى المحلي و "الاستقلال" في العلاقة ما بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية ، ولا يوجد إلا مستوى محدود جدا من الضوابط والتوازنات بين المجالس المنتخبة والأجهزة التنفيذية. وكانت دعائم هذا النظام قد توطدت منذ الاتجاه نحو المركزية السياسية الصارمة في الخمسينيات إلي جانب توسيع دور الدولة بصفة عامة وفي كل مناحي الحياة .

### التحدي المالي

لقد أدت المركزية القوية التي يدار بها التمويل والإنفاق إلي ضعف كفاءة الوحدات المحلية والحد من قدرتها علي المساءلة وأثر ذلك علي عملية التخطيط والتنفيذ والمتابعة من قبل السلطات المركزية. علاوة علي ذلك ،



المحلية التي تنقسم إلى محافظات وأقسام ومدن رئيسية ومدن إقليمية ومراكز حضرية وبلدات ووحدات قروية ، ووفقا لهذا القانون تقع المجتمعات المحلية تحت نظام للإدارة المحلية من (ثلاث درجات بالنسبة إلى المناطق الحضرية تماما) وأربع درجات (بالنسبة إلى المناطق الريفية أو التي يختلط فيها الريف بالحضر) وهكذا تنقسم مصر إلى ٢٦ محافظة منها عدد قليل فقط يضم مناطق حضرية تماما (القاهرة والسويس وبورسعيد) وهذه المحافظات مقسمة هي الأخرى إلى أقسام . أما المحافظات الثلاث والعشرون الأخرى فتشمل خليطا من المجتمعات الحضرية والريفية ، وهي مقسمة إلى مراكز يضم كل منها مدينة أو أكثر - أحدها عاصمة المركز كذلك عدد من الوحدات المحلية القروية والقرى الكبيرة

### تسيطر الوزارات المعنية على الأمور المتعلقة بشؤون التوظيف للعاملين في المديرية المحلية مما يحد من المرونة على المستوى المحلي

وتعرف المدن بأنها لها وضعاً خاصاً يحدده القانون مثل المدن الجديدة علي سبيل المثال التي يحكمها القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩. وتضم كل وحده

أساسية مسئولاً تنفيذياً وموظفين ومجلسين أحدهما مجلس شعبي محلي يتم انتخابه كل أربع سنوات والآخر مجلس تنفيذي لمدراء حكوميين يمثلون الوزارات(المركزية) المختلفة موزعين علي ثلاث مستويات من الإدارة (المحافظة - القسم - البلدة أو القرية). ومن المفترض أن تغطي ثماني مناطق إقتصادية المحافظات الست والعشرين لكنه لم يتم وضع هيكل مؤسسي لدعم عمل هذه المناطق . والمسؤولون الإداريون كلهم معينون فالرئيس يعين المحافظين ورئيس الوزراء

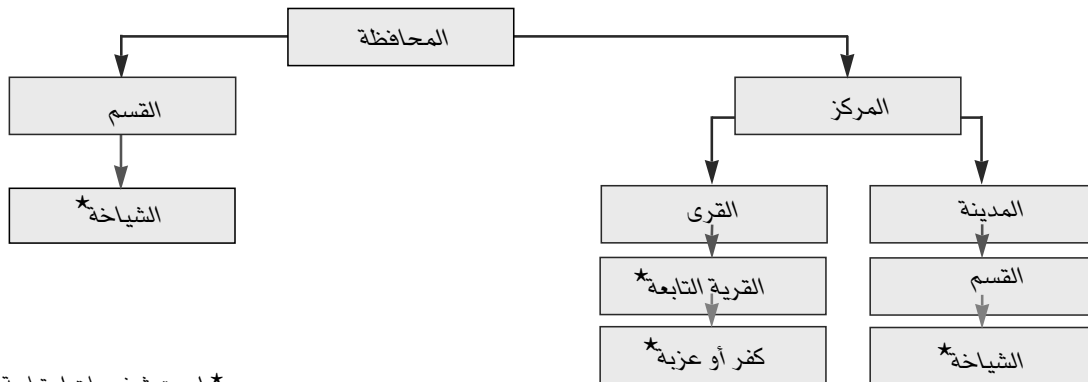
وبسبب سياسات الإصلاح الاقتصادي من ناحية ومشكلة الزيادة السكانية من ناحية أخرى ، لم تتمكن السلطات المركزية من تدبير الموارد البشرية والمالية اللازمة لهذه الوحدات. ومن ثم ظلت الإدارة المالية للتنمية المحلية مركزية بالكامل تقريبا. ففي موازنة الدولة لسنة ٢٠٠٤/٢٠٠٣ علي سبيل المثال تتولي الحكومة وهيئاتها إدارة استثمارات بقيمة ١١,٨ مليار جنيه وفقا للباب الثالث من الموازنة ، بينما لا تدير وحدات الإدارة المحلية مجتمعة سوى ١,٧ مليار جنيه. وفي الباب الثاني تدير الحكومة ٢٢,٧ مليار جنيه بينما تدير وحدات الإدارة المحلية مجتمعة ١,٧ مليار جنيه.

وقد أدى هذا الوضع إلى حالة من اعتماد المجتمعات المحلية علي الحكومة ، وتحويل اهتمام المواطنين المحليين بعيدا عن الهياكل المؤسسية المحلية ، ويلجأون بدلا من ذلك إلى الحكومة المركزية لحل ما يواجهونه من مشكلات مالية وغيرها ، وينظر إلى المركز علي أنه القادر وحده علي توفير الموارد المالية لتنفيذ خطط التنمية المحلية أو علي مراقبة أداء وحدات الإدارة المحلية نفسها ، ويظهر هذا الاعتماد في أبرز أشكاله في النظرة إلى الانتخابات البرلمانية والنواب المنتخبين باعتبارهم القنوات الأساسية للحصول على الخدمات من الحكومة المركزية.

### الإدارة المحلية

تناول الدستور المصري لعام ١٩٧١ باقتضاب بالغ نظام الإدارة المحلية. واكتفي بالنص علي تقسيم البلاد إلى محافظات ووحدات إدارية محلية أخرى. وترك الدستور مسألة شرح هذا النظام للقانون العادي. ويوضح القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩ هيكل الوحدات الأساسية للإدارة

الشكل رقم ٣-١ خريطة إدارية لنظام ثلاثي المستوى (في الحضر) ورباعي المستوى (في الريف)



\* ليست شخصيات اعتبارية

يعين رؤساء المراكز والمدن والأقسام والمحافظ بدوره يعين عمد القرى. وقد ظهر تدريجيا عدد من الآليات المترابطة لتحقيق أكبر قدر من السيطرة علي أجهزة الإدارة المحلية.

■ يتولى وزير من الحكومة المركزية مختص بالتنمية المحلية ، التنسيق بين المحافظات والإشراف عليها ومن الطبيعي أن يقوم هذا الوزير بترشيح الأشخاص لمنصب المحافظ.

■ نص القانون علي إنشاء مجلس أعلى للإدارة المحلية (أعضاؤه هم المحافظون) ويرأسه وزير التنمية المحلية. ومن الناحية العملية حل مجلس المحافظين الذي استحدثه ورأسه أحد رؤساء مجلس الوزراء السابقين محل هذا المجلس ومن ثم أصبح وزير التنمية المحلية مجرد عضو في مجلس المحافظين.

■ تتبع المديرية الموجودة في المحافظات الوزارات المركزية المختصة وتلتزم بسياساتها وتوجيهاتها. ولا توجد أليه لإلزام هذه الفروع بإتباع توجيهات المحافظين أو التنسيق معهم. ومع ذلك فربما يتم التنسيق بشكل طوعي

ويتوقف ذلك علي شخصية المحافظ نفسه وسلطته وعلي المديرية. وتشرف

الوزارات المركزية علي فرص العمل والشئون الوظيفية للعاملين في المديرية الموجودة بالمحافظات. ولا يكون للمحافظين أو أجهزة الإدارة المحلية الأخرى سلطة علي موظفيها.

■ تنفرد وزارة الداخلية بالإشراف علي الأمور الأمنية في كل مستويات هيكل الإدارة المحلية وصولا إلي مستوى القرية. فقد أصبح اختيارا وتعيين عمد القرى - الذين جرت العادة علي انتخابهم شعبيا - يتم عن طريق وزارة الداخلية منذ عام ١٩٩٤. واقتصر دور العمدة علي الأمور الأمنية حيث يمثلون الهياكل المختلفة لوزارة الداخلية ويرفعون إليها التقارير.

■ تمارس أجهزة الإدارة المحلية سلطة محدودة علي الموارد التي يتم جمعها علي المستوى المحلي. ويتعين تحويل هذه الأموال إلي المركز ( وزارة المالية) حيث يجري تجميعها قبل أن يعاد توزيعها من جديد علي المحافظات.

## مشكلات النظام الحالي

### التحول إلي اللامركزية

شهد نظام الإدارة المحلية إصلاحات متتالية علي

المستويين المؤسسي والتشريعي. ومع ذلك ما زالت هناك فجوة بين الطموح والواقع لتنشيط الإسهامات التنموية من جانب وحدات الإدارة المحلية ولتحقيق تنمية شاملة ومستدامة. وفي ذلك السياق يواجه نظام الإدارة المحلية عدة مشكلات من بينها ما يلي.

■ توجد أجهزة رقابية متعددة لوحدات الإدارة المحلية سواء من قبل السلطات التنفيذية أو مجلس الشعب أو السلطة القضائية علي المستويين المركزي أو المحلي. ويحد هذا التعدد في أجهزة التنظيم والرقابة من إستقلال وحدات الإدارة المحلية في إدارة شئونها واستخدام مواردها في خدمة التنمية.

■ نطاق صلاحيات وحدات الإدارة المحلية غير محدد علي نحو تام . ويتضح هذا جليا في ازدواج السلطة بين إدارات الخدمات والمجالس الشعبية المحلية وفي غموض دور قيادات الإدارة المحلية وحدود صلاحياتها ، ناهيك عن دورها الهامشي في تخطيط التنمية المحلية فضلا عن افتقار المحافظين للأدوات اللازمة لأداء شئون المحافظة بكفاءة وفعالية.

■ كما تتسم العلاقات بين الأجهزة الشعبية والتنفيذية بنفس القدر من الغموض . فدور الأجهزة الشعبية المنتخبة استشاري في معظم الأحيان وغير ملزم للمجالس التنفيذية التي يحق لها رفض قراراتها وتوصياتها . وقد أدي إلغاء حق الاستجواب والافتراء علي الثقة إلي تقليص دور الأجهزة الشعبية المنتخبة في مراقبة عمل الأجهزة التنفيذية.

■ وأصبح عجز وحدات الإدارة المحلية عن توفير الموارد المالية الضخمة لتنفيذ خططها وسياساتها واحدا من أبرز العراقيل في طريق عمل الإدارة المحلية ، كما أن وحدات الإدارة المحلية ليست مستقلة تماما في وضع مشروعات موازاناتها أو خططها.

■ يتسم أداء الإدارة المحلية بإجراءات معقدة طويلة ومهام متضاربة ومظاهر فساد علي نطاق واسع وبانخفاض كفاءة موظفي الإدارة المحلية.

■ هناك انخفاض ملحوظ في المشاركة السياسية والتنموية للسكان المحليين وتشهد تلك المشاركة تراجعاً مستمرا كما أن الجهود التطوعية التي تمارس للمساهمة في التنمية المحلية آخذة في التناقص عدا استثناءات محدودة.

■ تعد الحدود واحدة من أبرز المشكلات التي تعاني منها معظم وحدات الإدارة المحلية علي مستوى المحافظات والمراكز والبلدات والقرى. ويبين

## إطار ٣-١ القوانين واللوائح الداخلية التي تتناول اللامركزية

**يسمح** الإطار التشريعي الحالي في مصر، الدستور أو القانون، بقدر كبير من التحرك نحو اللامركزية، وهذا يبعث على التساؤل عما يمكن تحقيقه في ظل القانون الحالي للإدارة المحلية وما يتعين إدخاله في حاله تعديله أو في حالة إصدار قانون جديد للإدارة المحلية.

### القانون الحالي

١١ تقضى المادة ١٦٢ من الدستور بالتدرج في تشكيل المجالس المحلية على مستوى الوحدات الإدارية من خلال الانتخاب المباشر، وأن يكون نصف أعضاء هذه المجالس من العمال والفلاحين. وتتص المادة على الانتقال التدريجي للسلطة.

١٢ يوضح القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في لائحته التنفيذية وفي بعض أحكامه السلطات التي يتعين نقلها إلى الإدارة المحلية بما في ذلك اختصاصات أربع عشر وزارة.

ولم يتم نقل معظم هذه السلطات بعد ٢٢ عاماً من صدور الدستور و٢٥ عاماً من صدور القانون ٤٣.

### الإجراءات التي يمكن تطبيقها

من الممكن تحديد الإجراءات التي تؤدي إلى تحقيق اللامركزية والتي يمكن تطبيقها في هذا السياق.

تقضى المادة ٢ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بأن تتولى وحدات الإدارة المحلية، في حدود الخطة والسياسة العامة للدولة، إنشاء وإدارة كافة المرافق العامة كلاً في إطار اختصاصاته، فيما عدا خدمات أو مرافق معينة يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

من الواضح أنه أوقف سريان هذا النص، وعمل بالفقرة التي تقضى بالاستثناء من تطبيقه حتى أنه تم صدور عدة قرارات لنقل الكثير من سلطات الإدارة المحلية إلى أجهزة جديدة تم إنشاؤها وفقاً لقرارات جمهورية.

وليس مطلوباً في هذه المرحلة إصدار قرارات جديدة لنقل السلطات إلى الأجهزة المحلية أو إعادة النظر في اختصاصات الأجهزة التي أنشئت لتفويض السلطات المحلية للقيام بها حتى يتم بحث إلغاء عدد منها.

وعلاوة على ذلك، فيما يتعلق باللامركزية المالية، نحن بصدد مسألتين يتعين تحديد الإجراءات المطلوبة لكل منهما:- (١) الموازنة التي تم اعتمادها وصدر بشأنها قانون من مجلس الشعب (٢) الموازنة الجديدة للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ التي يبدأ الأعداد لها في يناير ٢٠٠٥.

### فيما يتعلق بالقانون الحالي:

١١ أخذ وزير المالية خطوة إيجابية، حيث ألغى بحكم اختصاصه، القرار الوزاري رقم "٧" الذي بمقتضاه يتمتع الوزير دون غيره بالمرونة في الانتقال من بند لآخر من بنود الباب الثاني.

١٢ وبالمثل قد يصدر وزير التخطيط قراراً يخول للمحافظين سلطة الاختيار من بين المشروعات الاستثمارية (الباب الثالث) في حدود القروض الاستثمارية بالمحافظة.

١٣ وقف العمل بالنص الذي يقضى بتحويل ٥٠٪ من الموارد المحلية التي يتم تخصيصها وتزويد عن الرقم المستهدف، لاستخدامها في تدعيم الموارد المحلية، هذا على الرغم من أن التقدير المبدئي من جانب الحكومة للموارد المحلية يخضع لحد أعلى ترى وزارة المالية عدم تجاوزه.

١٤ ضرورة الإسراع بإصدار موافقة مجلس الوزراء على مقترحات المجالس المحلية في المحافظات بشأن الرسوم المحلية أو التصريح لهذه المجالس بسلطة اتخاذ القرارات.

١٥ يجب أن تكون سلطة اقتراح تعريفات الخدمات، مثل مياه الشرب والصرف الصحي، في أيدي المجالس المحلية وأن يكون لمجلس إدارة الشركة القابضة سلطة الاعتماد فقط.

١٦ في قطاعي التعليم والصحة، يجب منح السلطة الإدارية بالكامل للمجالس المحلية لتغطي، على سبيل المثال، بدء ونهاية العام الدراسي (في إطار فترة زمنية معينة) وحدود السن وكثافة الفصول.

### فيما يتعلق بمشروع القانون الجديد

١١ يجب نقل معظم السلطات من الأجهزة المركزية إلى الأجهزة المحلية، وفي مرحلة لاحقة يمكن إدراج المجالات التي يمكن أن يغطيها القطاع الخاص، مثل الاستثمار، مشروعات البنية الأساسية وغيرها من الخدمات المختلفة.

١٢ ينبغي نقل السلطات الأصلية وليس تفويضها، ويجب أن يحدد القانون صراحة المستوى المحلي الذي تنقل إليه السلطات حتى يمكن نقادى نشوء مركزية أخرى على المستوى المحلي.

١٣ يكون تعيين في الوحدات المحلية من خلال الإعلان في المحافظة. ومن الأفضل إعطاء المحافظ حق التعيين مباشرة بدلاً من طلب موافقة المركز.

١٤ التدريب والجدارة يجب أن يكونا الطريق إلى الترقيّة، مع إدراج موازنة محددة للمرتبات وجدول الأجور في موازنة المحافظة. وأن يكون وضع جدول الأجور من اختصاص الأمانة العامة للإدارة المحلية.

١٥ مراعاة نزاهة انتخابات المجالس الشعبية المحلية من خلال الإشراف القضائي. ويجب تحديد ميزانية لهذه المجالس.

١٦ يمكن اتخاذ إجراءات مؤقتة لضمان اشتراك النساء والشباب في المجالس المحلية.

د. محمود الشريف، لجنة الإدارة المحلية، مجلس الشعب.

الموقف الحالي أن التقسيم المحلي ليس فاعلا بسبب التفاوت بين وحدات الإدارة المحلية وغياب التكامل الاقتصادي الاجتماعي داخل كل وحدة. وقد قامت وزارة التنمية المحلية بدور مهم في محاولات تبسيط الإجراءات علي المواطنين كي يحصلوا علي الخدمات المختلفة. وتسعي الأمانة العامة للإدارة المحلية إلي تطوير نظام الإدارة المحلية. ولذا ينظم مركز التنمية المحلية في سقارة بمحافظة الجيزة عددا من برامج التدريب لتطوير إمكانات الموظفين المحليين. ويقوم مجلس المحافظين كذلك بدور مهم في تطوير أداء أجهزة الإدارة المحلية من خلال تقديم اقتراحات مختلفة لتطوير أداء الإدارة المحلية وتقوم هيئات الرقابة بدور فاعل في الكشف عن

### إعادة هيكلة وتوزيع السلطة بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية يجب أن يسمح للمحافظات ووحدات الإدارة المحلية الأخرى بممارسة سيطرة أكبر علي الموارد المحلية

الممارسات الفاسدة التي تحدث داخل وحدات الإدارة المحلية. لكن مازالت هناك فجوة كبيرة بين الواقع وبين أهداف الإصلاح ، وفي النهاية سيكون المحك هو تحقيق التوازن بين

لامركزية من أعلى إلي أسفل ونهج موازي من أسفل إلي أعلى وهو اقتراح مختلط يضمن أن يرتبط اتساع نطاق سلطة المسؤولين المحليين بتزايد المشاركة والمراقبة من جانب المواطنين المحليين.

### إطار العمل الاستراتيجي

تمثل اللامركزية الإدارية عاملا رئيسيا في إعادة تشكيل هيكل الحكم في مصر بما يسمح بإطلاق القدرات المحلية وتمكين المؤسسات المحلية وهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية التالية.

- تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية وتحسين مستوى المعيشة.
- تقليل التفاوت في التنمية البشرية بين الأقاليم والمحليات.
- تعزيز المشاركة المحلية والحرية والديمقراطية (بما في ذلك الديمقراطية الإدارية والانتخاب الديمقراطي للمسئولين المحليين).
- بناء قدرات المؤسسات المحلية وأصحاب المصلحة وشركاء التنمية.
- بناء وتعزيز سلامة المؤسسات المحلية والقدرة علي مساءلتها.
- تلبية الاحتياجات المحلية بفاعلية أكبر والاقتراب أكثر من المجتمعات المحلية.

■ حماية الموارد المحلية وحماية البيئة المحلية وتحقيق التنمية المحلية المتواصلة. والسؤال هو كيف تؤدي اللامركزية بشكل عام واللامركزية الإدارية بشكل خاص إلي بلوغ الغايات الاستراتيجية ، ويقتضي وضع نظام لا مركزي لتحقيق نقلة كبيرة في التنمية تقليل سلطات وصلاحيات المستويات العليا في الحكومة وزيادة سلطات وصلاحيات المستويات الأدنى والمحلية. وهي تعني تغيير هيكل السلطة كوسيلة لدفع التنمية في مصر ككل إلي مستوى أعلى من التوازن نظرا لإزالة القيود التاريخية التي تعرقل التنمية.

### تحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية

يعد تحقيق اللامركزية في الإدارة المحلية سبيلا لدفع وتحفيز المسئوليات التنموية التي منحت للمحافظين مؤخرا لتمكين قوي السوق ومبادرات القطاع الخاص، وتقليص تدخل الدولة المركزية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وظهور أدوار جديدة للقوي غير الحكومية. ويدعو تقليص مركزية الدولة إلي إجراء تغيير مؤسسي يزيد من قدرات وإمكانات الأطراف الفاعلة وأصحاب المصلحة المحليين ، ويتطلب هذا التغيير إيجاد توازن بين الحاجة إلي التنسيق الذي تقوم به الحكومة المركزية وضرورة المشاركة المحلية في التنمية وتمكين المجتمع المدني. ولا يمكن تحقيق هذا التوازن إلا من خلال (١) آليات تنسيق ومراقبة تعتمد علي محفزات ونتائج بدلا من تجريد الأطراف الفاعلة المحلية من سلطة التصرف. (٢) التعامل مع اللامركزية عموما واللامركزية الإدارية خصوصا كأولوية قومية لتحقيق التنمية علي المستوى القومي والمحلي وهناك آليات محلية يمكن أن تخدم أغراض الأجهزة الإدارية المحلية وترتبط بين هيكل الحكومة ومصالح المجتمع وقد أشار *Mayfield* (١٩٩٦) إلي هذه الآليات المحلية كالتالي:

- التخطيط والتنفيذ الفعال لسياسة الدولة علي المستوى المحلي.
- زيادة تعبئة الموارد المحلية لتساعد في زيادة موارد الدولة.
- تحفيز زيادة المبادرات المحلية والأنشطة الذاتية. ويتعين أن يتيح سياق إعادة الهيكلة وإعادة توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة المحلية للمحافظات وغيرها من الأجهزة الإدارية المحلية الاخرى فرصة ممارسة رقابة أكبر علي الموارد المحلية بما فيها (كأولوية مهمة) موارد الطبيعة التي تقع داخل حدودها. وفي الوقت الحالي تتوزع السلطة علي موارد

## إطار رقم ٢-٣ توزيع الأدوار في ظل اللامركزية الإدارية في مصر

إن نجاح نقل السلطة وتغيير الهيكل الإداري الحالي في مصر إلى هيكل لا مركزي من أجل تحقيق التنمية يتطلب مزيجاً من منهجى الدفع من أعلى إلى أسفل والدفع من أسفل إلى أعلى ، وينبغي تشييط قوي عديدة علي مستويات مختلفة في تسلسل السلطة وذلك في إتجاه نقل السلطة إلى المستويات الأدنى ، كما يجب التنسيق والتزامن بين الأدوار التي يلعبها مختلف الأطراف الفاعلة والتي يجمعها هدف واحد وهو نقل السلطة ، وفيما يلي الأدوار التي يجب أن تقوم بها الأطراف الفاعلة المختلفة علي مختلف المستويات:

دور الأجهزة المركزية - الدفع من أعلى إلى أسفل

- ١- تنظيم نقل السلطات والصلاحيات من خلال وسائل تشريعية (الدستور والإطار القانوني) ويتعين أن يتخذ مجلس الشعب وغيره من المؤسسات السياسية المركزية مبادرات قوية بهذا الخصوص.
- ٢- نقل سلطات مالية للمحافظات سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات.
- ٣- نقل السلطات الإدارية المتعلقة بتخطيط المشروعات والبرامج المحلية والتنسيق فيما بينها وتنفيذها، ويجب أن يشمل هذا متابعة أنظمة إدارة الموارد والمدخلات، والسلطات الممنوحة لأجهزة الإدارة المحلية بالنسبة للمسائل المتعلقة بالجهاز الإداري وشئون الأفراد
- ٤- إعادة هيكلة النظم الإدارية الإقليمية والمحلية لتمكين مختلف مستوياتها ، ويجب أن يشمل هذا تمكين و تشييط المناطق الاقتصادية الإنمائية وخفض عدد المستويات التنظيمية ونقل السلطة من الحكومة المركزية إلى الوحدات الإدارية الإقليمية أو علي مستوى المحافظات وما دون ذلك.
- ٥- السماح لوحدات الإدارة المحلية باتخاذ قرارات تتعلق بالخدمات والبرامج المحلية وممارسة الرقابة عليها وينبغي الحد من هيمنة الوزارات المركزية علي مثل هذه الخدمات والبرامج.
- ٦- يجب أن تتضمن عملية إعادة صياغة دور الحكومة المركزية التأثير علي الكيانات المحلية من خلال الحوافز والدعم المؤسسي ، ويجب أن تركز بشكل أكبر علي تحديد اتجاه شامل للسياسات والتنسيق فيما بينها في الأقاليم والمحافظات المختلفة وتحديد معايير الجودة للبرامج والخدمات وإدارتها ومراقبتها.
- ٧- تغيير نظام مراقبة الأجهزة المحلية ومحاسبتها للتركيز علي النتائج بدلا من الأنشطة والإجراءات . ويجب أن تركز أجهزة المراقبة المركزية بدرجة أكبر علي الكفاءة والجدوى والموارد واستغلال الطاقة والابتكار وتلبية الاحتياجات المحلية وجودة الخدمات ورضا المواطن. ويتطلب ذلك تغييرا كبيرا في نظام إعداد الموازنة بحيث يركز علي الأداء والنتائج وتمكين المجتمعات المحلية والمجالس الشعبية وغيرهم من أصحاب المصالح المحليين من أجل متابعة ومراقبة أجهزة الإدارة المحلية.

دور المحافظين والأجهزة المحلية الاخرى - الجذب لأعلى من الوسط ومن أسفل

- ١- تشييط المجلس الاعلي للإدارة المحلية.
- ٢- التفاوض مع الأجهزة المركزية استنادا إلي احتياجات محلية محددة وخطط وأوليات إستراتيجية.
- ٣- حشد قوي الدعم المحلية من خلال المؤتمرات الإقليمية والمحلية والندوات واللجان لتوسيع نطاق اللامركزية.
- ٤- الشروع في إجراء تنمية مؤسسية وقانونية علي أساس الدراسات والأبحاث التي تجريها الأجهزة المحلية وأصحاب المصالح.
- ٥- تطوير السياسات والخطط الاستراتيجية والمحلية الموجهة لقضايا تنمية مثل : إسكان الفقراء ، إضفاء طابع مؤسسي ورسمي علي القطاع الاقتصادي غير الرسمي، تنمية المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر ومحاربة البطالة ومكافحة الأمية.
- ٦- تنمية المبادرات والمشروعات المحلية وتوفير دعم محلي وموارد لها مما يوسع قاعدة السلطة من أجل التفاوض مع الحكومة المركزية.

دور المحافظين في نقل السلطة إلى المستويات المحلية الأدنى- الدفع لأسفل من الوسط

- ١- نقل سلطات المحافظات إلي أجهزة محلية أدنى ، ويتعين أن تتغلغل اللامركزية في هيكل الإدارة المحلية والمستويات الدنيا.
- ٢- تحديد وتقييم الاحتياجات المحلية والأولويات ومستوي الرضا عن الخدمات المحلية من خلال البحوث الميدانية وغيرها من الآليات التي تتيح للمواطن وأصحاب المصالح المشاركة والتدخل.
- ٣- تنظيم المسابقات التنافسية والجوائز كوسيلة لإيجاد حوافز وقوي منشطة للتنمية والتطوير في الوحدات الإدارية الأدنى وكذلك في المجتمعات المحلية.
- ٤- استخدام مؤشرات الأداء والنتائج لتقييم وتطوير الممارسات الإدارية في المستويات المحلية، ويجب أن تعكس هذه المؤشرات الكفاءة والفاعلية والإنتاجية وملائمة الخدمات وجودتها.
- ٥- يجب تشجيع إنشاء جمعيات تضم رؤساء القرى والأحياء وممثلي المؤسسات المحلية المختلفة وسيكون للصوت الجماعي للقادة المحليين من خلال هذه الجمعيات تأثيراً قوي علي التعجيل باللامركزية وتمثل هذه الجمعيات المستفيدين من اللامركزية والمدافعين عنها.
- ٦- إيجاد قنوات مؤسسية يمكن أن يشارك من خلالها المواطنين والمجتمعات المحلية وغيرهم من أصحاب المصالح يطرحوا فيها أفكار ومقترحات للتطوير وغيرها من مبادرات علي المستويات المحلية ، ويجب أن تمكنهم هذه القنوات من ممارسة المتابعة والمراقبة لقرارات وممارسات وأداء وحدات الإدارة المحلية أيضا.

أحمد صقر عاشور، منظمة التنمية الادارية.

الاقتصادية التي تمثل الإمكانيات التنافسية التي تملكها الأقسام والمحليات المختلفة. ولكن الخطط الأساسية الموجودة حاليا لا تدعم منهج تقسيم الأقاليم علي أساس اقتصادي في الخريطة الجديدة.

والهدف من هذه الخريطة التنموية هو إعادة توزيع السكان من المناطق ذات الكثافة السكانية العالية (وادي النيل) إلي مناطق أخرى مهمة إستراتيجيا لكنها ذات كثافة سكانية منخفضة لاسيما سيناء - البحر الأحمر - الصحراء الغربية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الاستثمار في البنية الأساسية وتوفير حوافز مشجعة للمستثمرين وأجواء مؤسسية داعمة في المناطق المستهدفة. وفي حين يتعين وضع الخريطة الاستراتيجية الجديدة علي المستوي الكلي والمركزي ، إلا أنه يجب أن تراعي البعدين الإقليمي والمحلي ويجب توجيهها من خلال الحوافز الاقتصادية والمؤسسية بدلا من التدخل والسيطرة بشكل مباشر. وليس المقصد أن يتم استحداث مستوى إداري جديد وإنما السماح للمحافظات المتجاورة بأن تتسق خططها طويلة المدى.

وستكون هناك حاجة لإيجاد تنمية اقتصادية إقليمية تعترف بما تملكه كل منطقة من إمكانيات وقدرات تنافسية وتتكامل معها. والدرس المستفاد من التجربة الدولية هو أن الميزات القومية مستمدة من الأقاليم وتراكم الكفاءات، التي تتحول إلي قدرات تنافسية تتبع عادة من التجمعات الاقتصادية وتتم علي مستوي الأحياء. وتصبح هذه الكفاءات فيما بعد القوة المحركة للاقتصاد ككل . ومن ثم يصبح ربط الاقتصاد بالأقاليم في مصر ضروريا فيما يبدو لتحقيق ميزة تنافسية قومية.

#### مناطق تنمية

لا يستند التقسيم الحالي للأقاليم والمحافظات إلي أي منطق تنموي ويدعو تحليل إمكانات هذه الأقاليم والمحافظات إلي إعادة تجميع المحافظات لتشكيل مناطق تنمية وكذلك تعديل حدود المحافظات وعددها . وتتطلب مثل هذه التعديلات دراسة شاملة للبدائل ومراجعة جديدة للمقترحات السابقة.

ويستدعي إعادة تخطيط المناطق لدفع التنمية تمكين الأقاليم من خلال هيكل تنموي لصنع السياسات. وستكون هناك حاجة لاستحداث هيكل تنظيمي للأقاليم يشمل جهازا تنفيذيا (مجلس محافظين تكون رئاسته بالتناوب) ومجلسا منتخبا. ويحتاج هذان المجلسان لدعم من فرق تعني بالأمور الفنية ودعم السياسات ، للمساعدة في إجراء تحليل للسياسات وتحديد

الطبيعة بين عدة أجهزة مركزية. ولا بد من تمكين الوحدات الإدارية المحلية من ممارسة سلطات أكبر علي الأجهزة الإدارية التي تمثل الوزارات، ويجب أن يشمل ذلك الأمور الاقتصادية والخدمية والاجتماعية والأمنية. وينبغي التعجيل بنقل السلطات والصلاحيات من الوزارات المركزية للإدارات المحلية، كما يجب مساءلة الوزارات المركزية عن هذا النقل للسلطات والإسراع بتنفيذه. كما أن هناك حاجة لنقل السلطات والمسئوليات بدرجة أكبر إلي مستويات أدنى من الأجهزة في المحافظات ويجب أن يكون هذا النقل مؤسسيا وإن يحميه القانون.

ويجب أن تمارس المحافظات والوحدات الإدارية المحلية الاخرى سلطات أكبر فيما يتعلق بشئون العاملين بما في ذلك التوظيف والحوافز والترقيات . وبدون ذلك لن تتمكن الوحدات المحلية من اجتذاب موظفين أكفاء ناهيك عن الاحتفاظ بهم والاستفادة منهم ويدعو هذا إلي إدخال تعديلات علي القانون الذي يحكم مثل هذه الأمور.

ويتعين أيضا تشجيع التعددية المحلية لإتاحة الفرصة لتفاعل المصالح المتعددة من خلال المشاركة المؤسسية والتفاوض والوسائط. وهذه وسيلة يمكن بها تنمية المبادرات الأهلية المحلية والمشاركة بحيث تشكل بديلا لسيطرة الهيكل المركزي.

وينبغي النظر إلي المنظمات غير الحكومية ودورها كوسيط يدخل في شراكات عامة/خاصة بوصفها

قادرة أساسية للمبادرات المحلية. كما يجب تعزيز مساءلة الأجهزة الإدارية أو التنفيذية أمام المجتمع المحلي وأصحاب المصلحة. وسوف يتضمن هذا زيادة القدرة علي مساءلة المحافظين والمديرين المحليين والمجالس التنفيذية علي مختلف المستويات حتى مستوى المجالس الشعبية المنتخبة.

#### وضع الاستراتيجية الجغرافية

تعني اللامركزية أيضا بالجغرافيا إذ أنها تركز علي الإمكانيات المتنوعة التي تحظى بها المجتمعات المحلية المتعددة في سياقها الجغرافي. وهذه هي الجوانب الاستراتيجية لهذا المفهوم.

#### خريطة تنمية جديدة لمصر

يتطلب رسم خريطة تنمية جديدة إجراء مسح وتقويم للموارد والميزات النسبية وتجمعات الأنشطة

## إستراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

كانت مصر من أوائل الدول التي استخدمت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة للتنمية الإدارية. وفي عام ١٩٨١ نص قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٢٧ علي إنشاء مركز معلومات في كل وزارة ومحافظة أو هيئة عامة لدعم صنع القرار بالدرجة الأولى. في منتصف الثمانيات استحدث مشروع المعلومات بمجلس الوزراء وتم إنشاء مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار النموذجي للحكومة المصرية وكررت الحكومة هذا النموذج في كل الوزارات والمحافظات والمدن والأن يوجد أكثر من ١٤٠٠ مركز ووحدة معلومات

و دعم اتخاذ القرار علي المستويات الإدارية المركزية والمحلية وقد تم تدريب الآلاف من موظفي الحكومة علي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة العامة وقد نفذت هذه المراكز

**أكثر من ١٤٠٠ وحدة معلومات ومركز دعم القرار تم إنشاؤهم علي المستويات الإدارية المركزية والمحلية كما تم تدريب آلاف العاملين بالحكومة علي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة العامة**

بنجاح مئات من مشروعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عدة مناطق واستتدت هذه العملية إلي خطة إصلاح إداري رئيسية ونفذت تحت رعاية مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية.

وفي عام ١٩٩٩ أنشئت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات. وتشمل الخطة القومية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي أعدتها وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ومقرها مجلس الوزراء ، برنامجا خاصا للحكومة الالكترونية هو أحد البرامج الاستراتيجية لتمكين مجتمع المعلومات من سد الفجوة الرقمية لمصر وقد بدأ البرنامج في عام ٢٠٠١ وأستهدف توفير خدمات مركزية للمواطن بالتعاون مع وزارات التنمية الإدارية والداخلية والعدل والمالية والتموين والتجارة والكهرباء والطاقة والصناعة والخارجية وسوف يشمل في النهاية كل الوزارات الاخرى والأجهزة الحكومية في مصر . وطبقا لما يذكره مدير مشروعات الحكومة الاليكترونية في وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من المتوقع أن يوفر هذا المشروع ٩٠٠ ألف ساعة عمل أي تسعة ملايين جنيه سنويا علي أساس متوسط الدخل وكذلك يوفر ٦٠ مليون جنيه من المشتريات الحكومية ( أنظر الإطار رقم ٣-٢ ) وهناك ثلاثة تحديات رئيسية ربما تؤثر علي مزايا استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

السياسات البديلة ووضع خطط المشروعات والتقييم المتعلق بالخطط التنموية التي تتبناها الأقاليم وتتفدها (من خلال أجهزة المحافظات) ويمكن أن تكون إقامة مناطق تنموية جديدة مطلوبة لصياغة مؤشرات إستراتيجية تنموية.

## تمكين الكيانات المحلية

يتطلب وضع إطار عمل لدفع التنمية إعطاء السلطة لكيانات الإدارة المحلية لصياغة الخطط الاستراتيجية والمشروعات وتحديد أولوياتها واتخاذ مبادرات تنموية وتنفيذ البرامج والمشروعات وإمكان محاسبتها علي النتائج والاستخدام الفعال للموارد لخدمة المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة. ويعتبر النجاح الباهر الذي حققته المبادرات المحلية التي اتخذت في محافظتي الإسكندرية وقنا ومحافظات أخرى مثل الفيوم مؤشرا علي الإمكانات الكبيرة التي تملكها الكيانات المحلية إذا ارتبطت برؤية تنموية تحركها قيادة لديها قدرات ابتكارية ويتم توجيهها لأهداف تنموية. ويجب ألا يتوقف منح السلطات عند مستوي المحافظات بل يجب أن يمتد ليصل إلي المستويات الأدنى في المدينة والقسم والقرية.

## توجيه الموارد وفقاً للخريطة الجديدة

يمكن أن توجه الموارد التي تحصل علي المستوي المحلي أو تأتي من التحويلات المالية أو كمساعدة من الحكومة المركزية نحو الأهداف والغايات التنموية. ويتطلب هذا السماح للكيانات المحلية باستخدام جزء أكبر من الإيرادات والضرائب التي تحصل علي المستوي المحلي بشرط أن توجه هذه الأموال إلي تمويل الخطط المرتبطة بتحقيق نتائج معينة والتي وضعت علي مستوي الأقاليم والمحافظات.

ويجب أن توجه التحويلات القادمة من الحكومة المركزية إلي الأهداف نفسها ويستلزم هذا أن تمارس الحكومة المركزية نوعا من الرقابة علي الأقاليم والمحافظات لتحقيق من التخصيص السليم للموارد وفقا للأولويات المرتبطة بأهداف تنموية والتي حددتها الكيانات المحلية.

ويمكن أن تمارس الحكومة المركزية نفوذها علي المخصصات كي تحقق المزيد من التوازن والعدالة والتكامل بين الأقاليم والمحافظات ويجب تحديد العلاقة بين المركز والإقليم والمحافظات بوضوح حتى لا ينشأ مصدر جديد للسلطة علي المحافظة إنما يستخدم الإقليم كأداة تخطيط ومصدر تنسيق بين كل مجموعة من المحافظات.

### إطار رقم ٣-٣ خدمات علي الانترنت من الحكومة المصرية

نشئ في يناير ٢٠٠٤ موقع علي الانترنت مخصص الحكومية وعنوانه هو <http://www.egypt.gov.eg> ، ويتيح الحصول علي المعلومات عن مختلف الخدمات الحكومية والرد علي الاستفسارات المختلفة عن الجمارك والضرائب وغرامات المخالفات المرورية وطلبات الحصول علي بطاقات الهوية وشهادات الميلاد وطلبات الالتحاق بالجامعات وكذلك السداد الالكتروني لبعض الفواتير (التليفونات والكهرباء) بالإضافة إلي ذلك حظي المسؤولون والقائمون علي توفير الخدمات بإمكانيات إضافية عندما صدرت أول قوانين لتنظيم الأنشطة الالكترونية في مصر ففي إبريل ٢٠٠٤ صدر قانون التوقيع الالكتروني والذي حدد إطارا قانونيا لتبادل الوثائق والأوراق الموقعة إلكترونيا وبالتالي توفير الخدمات الحكومية عبر الانترنت وتيسير تبادل الوجد قائمة مفهوسة لأكثر من ٧٠٠ خدمة حكومية وتحليل كل خدمة لتحديد الإجراءات المطلوبة ، وأقيم مركز تليفوني للرد علي تساؤلات المواطنين عن الخدمات الحكومية المختلفة.

في محاولة لتقديم الخدمات الحكومية لغير المتعلمين والذين لا يستطيعوا الحصول علي خدمة الانترنت من السكان يجري إنشاء نقاط عامة لخدمة الانترنت وهي أكشاك تعمل يدويا وتقدم خدمات وسيطة مقابل رسوم.

إن رئيس الوزراء المصري الجديد الدكتور أحمد نظيف كان وزيرا للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، وأصبح الدكتور أحمد درويش المدير السابق لبرنامج الحكومة الالكترونية وزير الدولة للتنمية الإدارية ، وتعكس هذه التعيينات التزاما متزايدا من قبل الحكومة بتعزيز الاستفادة من تكنولوجيا الحاسبات والاتصالات في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

شريف هاشم، جامعة القاهرة.

أن قيادات هذه المحافظات تعمل في ظل نفس الأطر التشريعية والإدارية والمالية السائدة في جميع وحدات الإدارة المحلية. ألا أنها تمكنت من التغلب علي القيود وحقت درجة عالية من التميز. فقد أدرج محافظ الإسكندرية رجال الأعمال كشركاء أساسيين في أهداف التنمية، واعتمد محافظ قنا علي المواطنين والجهاز الإداري لتوفير موارد للتنمية. وفي دمياط قدم المحافظ الدعم لتجربة اتخذت بعدا قطاعيا بالتركيز علي قطاع صناعة الأثاث التي تعد الصناعة الأم في المحافظة وبالتعاون مع المنظمات غير الحكومية كشركاء أساسيين. وفي الفيوم تباحث المحافظ مع المواطنين والجهات المانحة حول كيفية التغلب علي المشاكل الناجمة عن مشكلات تلوث بحيرة قارون وما يترتب علي ذلك من فقدان كبير للدخل في المناطق الفقيرة في مجتمع الصيادين. واعتمد التجارب الأربع علي تطبيق القيم والمبادئ المرتبطة بالحكم الرشيد ويشمل مشاركة المواطن وإمكان المساءلة والشفافية والنزاهة وعلي سبيل المثال، استتدت إستراتيجية تعبئة الموارد في قنا إلي القانون رقم ٥٠ لعام ١٩٨١ الذي يعطي المحافظات الحق في فرض رسوم علي الخدمات بشرط موافقة مجلس الوزراء. ( القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ورقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يعطيا كذلك للمحافظات الحق في تحصيل

- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي أدوات لدعم فاعلية الإدارة وكفاءتها . ولذا يجب ألا تقتصر الاستفادة منها علي جعل العمليات الموجودة تعمل أليا فحسب ، إنما يجب أن تكون جزءا من جهود إعادة هيكلة وإعادة تشكيل النظام كله لتحسين فاعليته وكفاءته.
- استمرار الدعم السياسي أمر أساسي لنجاح نشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. في الإدارة المحلية والمركزية كما أنه قد ينشأ عنها تغير ملحوظ أو عمليات إعادة تشكيل النظم.
- هناك حاجة لتعليم وتدريب القائمين علي الإدارة بصورة ملائمة ومنظمة علي كافة المستويات . وليس فقط علي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من منظور تكنولوجي ولكن أيضا علي النماذج الإدارية والخدمات الجديدة التي تقوم علي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

#### التوسع في نماذج النجاح المحلية

علي مدار السنوات الماضية سمحت الحكومة المركزية باتخاذ مبادرات محلية و شجعتها. وقدمت التجارب التي أجريت في محافظات الإسكندرية وقنا ودمياط والفيوم وغيرها نماذج لهذا الاتجاه اللامركزي المتزايد . ورغم



- ٢- تحدث القيادة فرقا كبيرا في نجاح التنمية والمبادرة علي المستوى المحلي.
- ٣- يمثل رأس المال الاجتماعي الذي يشكل جزء لا يتجزأ من المجتمعات المحلية عاملا مهما في نجاح المشروعات والمبادرات المحلية.
- ٤- يمكن بإتباع الأساليب الابتكارية إقامة تحالفات وشراكات بين أجهزة الإدارة المحلية وأصحاب المصالح المحليين لتلبية الاحتياجات والاولويات المحلية.
- ٥- الاستثمار في المعرفة وتوفير معلومات عن الاحتياجات والأفضليات والاولويات أمر ضروري من أجل توجيه أفضل للبرامج والمشروعات المحلية.
- ٦- تمثل قصص النجاح المحلية التي سبقت الإشارة إليها مبادرات عارضة واستثنائية اتخذت علي المستوى المحلي أكثر من كونها نتيجة لسياسة متأصلة، وحتى تصبح اللامركزية
- سياسة قومية  
ومستدامة يتطلب  
نجاحها إصلاحات  
إدارية علي  
المستويين القومي  
والمحلي.
- ٧- يمكن إتباع اللامركزية وتنفيذها علي نحو فعال باستخدام مزيج من منهج الدفع من القاع إلي القمة أو من أعلي إلي أسفل وتكون مرتبطة بمبادرات محلية وليس بمعايير قومية.

### التدرج أمر ضروري

إن فرض نجاح المسارات المرحلية تكون علي الأرجح أكبر من فرض نجاح الصدمات المفاجئة عند إجراء أي تعديل. ففي الأمد القصير، وفي ظل الظروف الراهنة (دستوريا وسياسيا) ربما يكون من الضروري توفير الأجواء الملائمة التي يمكن أن تنتعش فيها التعددية وحرية الاختيار، لذا سينظر إلي مؤسسة الرئاسة علي أنها غير مرتبطة بحزب ما وتمثل الأمة بأسرها. ويمكن أن يعاد النظر بجدية في الانتماء الحزبي لأعضاء الهيئات التنفيذية علي كل المستويات في إطار أجندة سياسية تشجع التعددية وانتخابات محلية تجري في جو من الحرية والنزاهة تحت إشراف السلطة القضائية. وفي الأمد المتوسط، في ظل الظروف الراهنة (دستوريا وسياسيا) سيكون من الأجدى التوسع في نظام المدن ذات الطبيعة الخاصة ليطبق علي المدن الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية والجيزة، ويمكن أن يعاد رسم

الضرائب والرسوم دون الحصول علي موافقة مجلس الوزراء). كما حشدت محافظة قنا أيضا موارد أخرى لتوفير التمويل اللازم لدفع خطط التنمية داخل المحافظة بما فيها موارد الصناديق الريفية والحضرية ومخصصات خطة الطوارئ الريفية ومخصصات ميزانية المحافظة والمخصصات المالية للجهاز الإداري للمحافظة وإدارة الخدمات. وفي تجربة قنا أدي الانضباط والالتزام بتطبيق القانون وكذلك تحسين الخدمات إلي توفير أجواء مشجعة للاستثمار. وكان دور المحافظ هو تشجيع مبدأ القيادة العادلة وتشجيع التواصل المفتوح مع المواطنين وعقد الاجتماعات العلنية كوسيلة للمتابعة وتشجيع المساءلة وقياس استجابة الموظفين الذين يعملون تحت إدارته للاحتياجات المحلية. واعتمد المحافظ أيضا علي استشارة الخبراء من مراكز الأبحاث والجامعات. وعندما عين محافظ الإسكندرية في أواخر التسعينيات بدأت المدينة مسيرة تشييطية غيرت بها تماما مدينة الإسكندرية. واعتمد المحافظ أساسا علي إسهام ودعم رجال الأعمال في المحافظة، وأقام الجهاز التنفيذي للمحافظة شراكة عمل ناجحة للغاية مع رجال الأعمال لتنفيذ مشروعات عديدة لتجديد المدينة، وأدي النجاح الملحوظ لهذه المشروعات إلي توسيع نطاق الشراكة وزيادة القدرة التفاوضية للمحافظة مع الحكومة المركزية. وقد اختير محافظ الإسكندرية قبل عامين كأبرز مسئول عربي ذي رؤية فعالة من قبل برنامج دبي لتميز الأداء. وفي محافظة قنا بدأ التجديد تحت قيادة محافظ نشط منذ أربع سنوات وحشد المحافظ مشاركة أهلية ووجهها نحو إيجاد موارد إضافية. واتبعت المحافظة أسلوب منهجيا نحو التجديد باستخدام عمليات المسح ودراسات تقويم الاحتياجات لتحديد أولويات التنمية المحلية. واقتنع المجتمع المحلي بأهمية تمويل المنافع العامة المحلية في مجالات مثل التعليم والصحة والتوظيف والترقية. وتم الحصول علي موارد عامة إضافية، بناء علي نتائج دراسات تقييم الاحتياجات من القطاع الخاص والحكومة المركزية. وثمة عمليات ومبادرات مماثلة في محافظات أخرى مثل الفيوم وأسيوط والمنوفية والشرقية وهو ما يمثل مؤشرا علي الدعم الكبير من جانب الحكومة. ويمكن استخلاص عدد من الدروس المستفادة والنتائج من قصص النجاح هذه علي النحو التالي:

- ١- تحقق اللامركزية نتائج طيبة إذا ما نفذت في إطار رؤية تنموية محلية واعتمدت علي مشاركة المجتمع المحلي

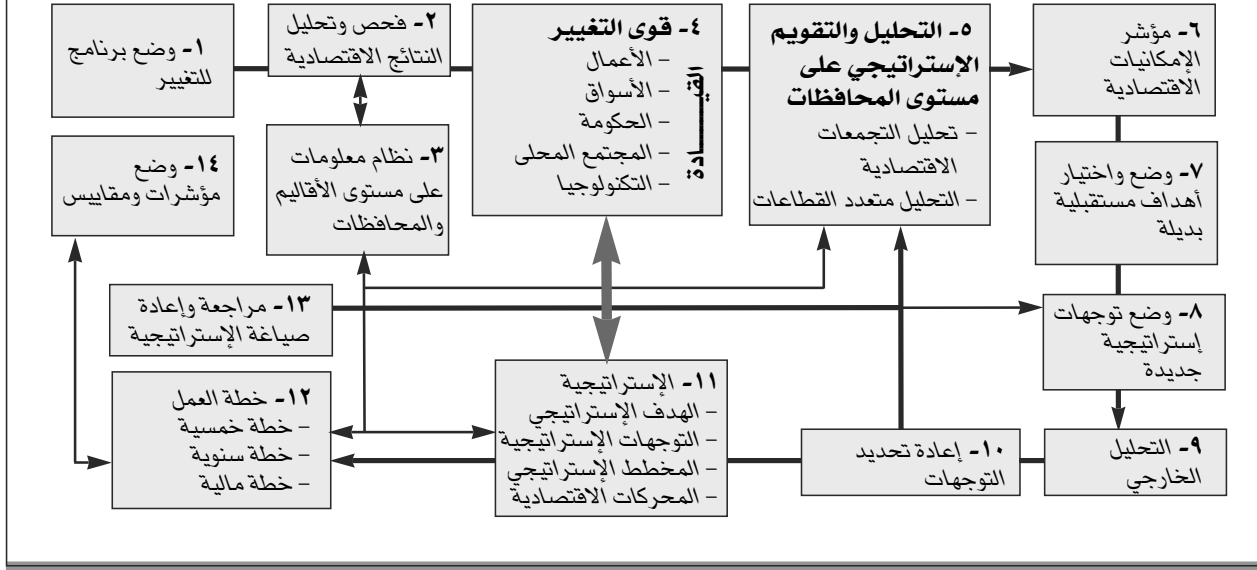
## إطار رقم ٣-٤ إطار زمني للتحويل إلى اللامركزية الإدارية

من سنة من ٣ سنوات تغيير من ٥ سنوات مستمر		من سنة من ٣ سنوات		الإطار الزمني
				<b>التحول الإداري لدعم التنمية المحلية</b>
				<b>الإدارة الاستراتيجية</b>
				استخدام الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة المحلية
				نقل جزء كبير من السلطات والصلاحيات الوزارية إلى مستويات الأقاليم والمحافظات
				التحول إلى نظام إداري قائم على قياس النتائج
				تبسيط عمليات الإدارة المحلية
				إصلاح نظام وضع الموازنة
				إصلاح نظام إدارة الموارد البشرية الحكومي
				<b>تنشيط التعلم المؤسسي المحلي</b>
				إدخال وتنشيط عوامل مشجعة وحواجز محلية
				إدخال وتنشيط التعلم المؤسسي الجماعي
				<b>توزيع الأدوار</b>
				<b>دور الأجهزة المركزية : الدفع من أعلى</b>
				تغيير الإطار القانوني
				نقل السلطات المالية
				نقل السلطات الإدارية
				إعادة الهيكلة لتمكين السلطات المحلية المختلفة
				إعطاء سلطات للمستوي المحلي في التخطيط للخدمات المحلية وتوفيرها ومتابعتها
				إعادة صياغة دور الحكومة المركزية ليركز على
				السياسة العامة والتنسيق ومتابعة معايير الخدمة
				تغيير نظام المتابعة والمساءلة ليركز على النتائج
				<b>دور المحافظين: السحب من الوسط ومن أسفل</b>
				إحياء المجلس الأعلى للإدارة المحلية
				التفاوض مع الأجهزة المركزية على أساس الخطط والأولويات الإستراتيجية بناء على الحاجات
				حشد قوى الدعم والموارد المحلية
				طرح السياسات والخطط الإستراتيجية الموجهة للقضايا التنموية
				تطوير المبادرات والمشروعات المحلية
				لتنشيط وحشد الدعم والموارد المحلية
				<b>دور المحافظ، الدفع من الوسط إلى ما هو أدنى</b>
				نقل سلطة المحافظ إلى أجهزة أدنى
				تحديد الحاجات والأولويات وتقويمها ومتابعة الرضا عن الخدمات لزيادة مشاركة أصحاب المصالح
				تنظيم المسابقات التنافسية والجوائز
				لدفع قوي التطوير في الوحدات الإدارية الأدنى
				استخدام مؤشرات الأداء وقياس النتائج في تنشيط الأجهزة المحلية
				تشجيع ودعم إنشاء الجمعيات التي تمثل الأجهزة والمؤسسات المحلية الأدنى
				إنشاء قنوات مؤسسية تتيح للمواطنين والمعنيين بالأمر المشاركة والمبادرة
				أحمد صقر عاشور، جامعة الاسكندرية.

وإدارتها من ناحية أخرى. ويجب أن تصبح وحدات الإدارة المحلية قادرة على الحصول على التمويل الكافي وتوجيهه مباشرة نحو احتياجات المجتمع المحلي. ومن المهم أيضا حل معضلة العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية (القديمة) والمجتمعات العمرانية الجديدة بطريقة تحافظ على مستوى التنمية في المجتمعات العمرانية الجديدة، وتحقق الاتساق بين المجتمعات

الحدود الجغرافية للمحافظات بحيث تتوفر أفاق تنموية للتوسعات العمرانية ويتسنى استغلال التنوع في الموارد الطبيعية والبشرية والاقتصادية. وقد يعني هذا تغيير عدد المحافظات، وقد يستلزم أيضا توسيع أراضي المحافظات في الجنوب وفي الأمد المتوسط أيضا لا بد من الربط بين الخصخصة وترشيد الإنفاق الحكومي من ناحية وتمكين وحدات الإدارة المحلية من حشد الموارد

## شكل ٢-٣ إطار مقترح للتخطيط الاقتصادي على مستوى المحافظة



### دعم التنمية المحلية

تحتاج اللامركزية ، كما وردت الإشارة من قبل إلي تغيير في الهيكل والنظام الإداري الحالي. وفيما يلي العوامل الأساسية اللازمة للتحويل المطلوب والإصلاح:

استحداث الإدارة الاستراتيجية في الأجهزة المحلية تشير التجربة الدولية إلي أن مشاركة الأجهزة الإقليمية

**تحديد الأهداف والمدخلات والمخرجات والنتائج وقابلية قياسها يكون أسهل على المستوى المحلي منه على المستوى المركزي حيث تكون النتائج والآثار**

والمحلية في صياغة وتنفيذ الخطط الاستراتيجية يعطي دفعة كبيرة لتحسين الخدمات علي المستوي المحلي. وهناك مجموعة متزايدة من المعارف والخبرات

المطبقة لنهج جديدة في التنمية المحلية وهي تركز علي التنافس الإقليمي والتجمعات والاختصاصات الاقتصادية . وهي تطبق بدورها التحليل الاستراتيجي غير التقليدي للأنشطة والقطاعات علي مستوي المنطقة من أجل إدخال تحليل SWOT (نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات) وتحديد القدرات التنافسية للبنية الأساسية في كافة المناطق (Stimson, Stough and Roberts, 2002).

وقد طبق هذا النهج دوليا على أقاليم وتجمعات ومراكز حضرية ومناطق صناعية ويعد تحليل التجمعات في صناعة الأثاث في دمياط والغزل والنسيج في شبرا

المحلية ( القديمة ) و( الجديدة ) . ويحكم القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عمل وحدات الإدارة المحلية بينما يخضع عمل المجتمعات العمرانية الجديدة للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩. ويمنع القانون الأخير كل أجهزة الحكومة ووحدات الإدارة المحلية التي تشمل نطاق صلاحيتها مدنا جديدة من التدخل في إدارة هذه المدن حتى يتم تسليمها إلي وحدة الإدارة المحلية المختصة. ويسمح القانون أيضا لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بممارسة كل السلطات لإدارة هذه المدن وتميئتها. ولكن القانون لم يذكر شروطا لتسليم المدن الجديدة لوحدة الإدارة المحلية فيما عدا في أحد قرارات رئيس مجلس الوزراء. وفي الأمد الطويل يمكن إدخال تعديلات علي قانون الإدارة المحلية . وضع عدد من القوانين المتعلقة باللامركزية ، ويمكن أن تعزز هذه التعديلات قدرة المجالس المحلية المنتخبة علي مراقبة ومحاسبة الأجهزة التنفيذية وكذلك زيادة مصادر التمويل المحلي. ويمكن أن تشمل الإجراءات الإصلاحية المحتملة تحديد سلطات المجالس المحلية المنتخبة علي كافة المستويات واختصاصاتها ومهامها وطبيعة علاقاتها مع الأجهزة التنفيذية علي نحو أكثر وضوحا. وفي إطار عملية الإصلاح اللامركزية يمكن أن تطرح مسألة منح المجالس المحلية المنتخبة السلطة لاتخاذ القرارات بشأن الأمور الاقتصادية والمالية والمحاسبية كل في نطاق صلاحياته وربما يكون من الأفضل وضع تحديد واضح للأسباب التي تبرر حل المجالس المحلية المنتخبة.

الخيمة وإمكانية تحقيق تكامل بين المنشآت في المدن الصناعية الجديدة ، أمثلة للتطبيقات المفيدة الممكنة .

ولا يوجد في الوقت الراهن جهاز محلي واحد في مصر يدير شؤونه وفق خطة إستراتيجية. ومن ثم قد يكون من المفيد ربط السلطات المنقولة ودعم الحكومة المركزية بخطة إستراتيجية باستخدام مجموعة المعارف المطبقة علي مستوي المحافظات والأقاليم التنموية ويتطلب ذلك تمكين الأقاليم والمحافظات من وضع الخطط وتحقيق الأهداف التنموية. ويتطلب أيضا مساءلة هذه الأقاليم والمحافظات عن النتائج التي حققتها.

ويكون دور الحكومة المركزية ، من خلال وزارتي التخطيط والمالية ، هو المواءمة بين التخطيط المحلي والخطة الاستراتيجية القومية وتوفير المساعدة والدعم المالي والحوافز التي تؤدي إلي نوع من التوافق والتكامل بين التنمية في الأقاليم والمحافظات المختلفة . وسوف يتحقق قدر كبير من هذا التوافق والتكامل بين المحافظات داخل كل إقليم من خلال خطة التنمية الإقليمية.

وتشير التجارب الدولية إلى أن الأقاليم أو المجتمعات المحلية الناجحة اقتصادياً هي التي وضعت على نحو منهجي برنامجاً للتغيير وإطار عمل للتخطيط. ويستلزم مثل هذا البرنامج في المقابل إشراك قادة الأقاليم والمحليات لتكريس التغيير من خلال عدد من الوسائل وباستخدام مجموعات الدعم المجتمعي والتنظيمي.

ومن خلال تعريف المجتمع المحلي وأعضاء المنظمات بفوائد التغيير المنظم، يمكن تقليل الاستراتيجيات الدفاعية التي ربما تظهر كرد فعل للتغيير، إلى أدنى حد ممكن.

وبمجرد وضع برنامج للتغيير يمكن أن تضطلع لجنة تسيير تضم مجتمع الأعمال والحكومة وغيرهم من أصحاب الشأن بمسئولية وضع استراتيجية وخطة للتنمية الاقتصادية. (Stimson, Stough and Roberts, 2002).

## نقل السلطات الوزارية

تتضمن اللامركزية نقل السلطة للمحافظات والكيانات المحلية الأدنى لتحديد الأولويات ووضع الخطط المحلية وحشد الموارد المحلية وتنفيذ برامج التنمية المحلية ومتابعتها. أما الوزارات والهيئات المركزية فيجب أن تقصر اهتمامها على الخطط والاستراتيجيات والسياسات الأشمل وعلى تحديد المعايير القومية ومراقبة وتنظيم هذه المعايير وعلى توفير الحوافز للمحافظات لتشجيعها على تنفيذ البرامج القومية. كما

يجب أن يكون لها تأثير على الخطط والسياسات والبرامج المحلية من خلال هيكل حوافز يتكون من موارد مالية وإدارة للمعايير والمرجعيات ويجب أن يدعم المركز الأجهزة المحلية لوضع خطط استراتيجية ومراقبة تنفيذ هذه الخطط وما يترتب عليها من نتائج.

## نظام إداري قائم على النتائج

يقوم النظام الإداري المعمول به حالياً في كل مستويات الحكومة في مصر على اللوائح والإجراءات. ومن شأن الروتين وانعدام الكفاءة والتباطؤ والإهدار، وهى كلها مظاهر مرتبطة بهذا النظام، أن تفقد عملية اللامركزية فاعليتها ما لم يتغير النظام الإداري. ويستدعى ذلك إصلاح النظام الإداري من أجل التركيز على إدخال تحسينات ملموسة على فاعلية الأداء والكفاءة والإنتاجية ورفاهية المواطنين والرضا عن الخدمات المحلية.

وقد تم بالفعل اتباع نظام إداري قائم على النتائج وتنفيذه على المستويين القومي والمحلى في كثير من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبعض البلدان الآسيوية وبلدان عديدة في أمريكا اللاتينية وعدد قليل من بلدان أفريقيا. وفى مصر يمكن أن يتم التحول إلى نظام قائم على الأداء والنتائج بسهولة أكبر على المستوى المحلى من المستوى القومي. ويرجع هذا إلى كون تحديد الأهداف والمدخلات والمخرجات وكذلك النتائج وإمكانية قياسها تكون أسهل نسبياً على المستوى المحلى من المستوى المركزي حيث تكون النتائج والآثار متباعدة. وتتطلب إدارة نظام قائم على الأداء والنتائج تبسيط العمليات والإجراءات الإدارية للنظام الحالي بغية التخلص من العمليات الزائدة عن الحاجة والمتكررة والبطيئة وتبسيط الإجراءات والإطار التنظيمي المطبق على المستوى المحلى. ولا بد من توجيه هذا النظام لخدمة وإرضاء المجتمعات المحلية وهو ما يقرب الإدارة المحلية بدرجة أكبر من المواطنين ويجعلها مسؤولة أمامهم.

## نظام موازنات الأداء

يسمح النظام التقليدي لإعداد الموازنة بدرجة كبيرة من الإهدار وإنفاق الموارد فى غير موضعها. كما أن مراقبة النتائج واستغلال الموارد تكون ضعيفة فى أحسن الأحوال، ولذا شرعت وزارة المالية فى محاولة تطبيق نظام إعداد الموازنة على أساس الأداء. وبدأت تسعى مؤخراً إلى إدخال بعض المحافظات فى هذه التجربة. وهذا يعنى التزام الحكومة المبدئي بإصلاح نظام إعداد الموازنة على المستويين المركزي والمحلى. ويسهل هذا

## إطار رقم ٣-٥ لامركزية وسائل الإعلام في مصر

١١ أن وسائل الإعلام المصرية في وضع يؤهلها لأن تصبح الطرف المهيمن في المنطقة إذا ما أظهرت مؤشرات على التحول المطرد نحو اللامركزية والتحرر والتطوير والديمقراطية، لكن الوقت يضيع كما أن المنافسة الإقليمية في وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية والنمو المطرد لوسائل الإعلام الجديدة مع ارتفاع قيمة الإنتاج يجعل وسائل الإعلام الإقليمية تجذب أعداداً من الجمهور الإقليمي.

### ١٢ الديمقراطية ترتبط باللامركزية

لكي تحافظ مصر على موقعها الإعلامي التاريخي فلا بد أن توفر الأجواء التي تزدهر فيها وسائل الإعلام من خلال سن قوانين جديدة وتقديم حوافز اقتصادية وتيسير وحود قطاع إعلامي محلي مستقل وقوى وبناء قدرات إنتاجية مديرية وضمن عدالة وصول المواطن إلى أنظمة البث العامة . وعلى الحكومة أن تبدأ في عملية تحويل هيكلها إلى نظام يتسم بقدر أكبر من الخصخصة والديناميكية ويجب أن يكون الاتجاه العام نحو مزيد من اللامركزية وبصفة خاصة نحو رعاية وسائل الإعلام المحلية الخاصة التي تستجيب بشكل أفضل لاهتمامات الجمهور واحتياجاته. أن هناك حاجة لنظام إعلامي ديناميكي حر يساعد على المنافسة في سوق مفتوحة.

### ١٣ خطوات في الاتجاه الصحيح

إن التحول عن النظام المركزي الحالي إلى النظام اللامركزي سوف يخدم الشعب المصري على نحو أفضل وسوف يزيد من التواصل والمشاركة النشطة في عملية التنمية وستضمن لامركزية هيكل وسائل الإعلام حصول المراكز التي تمثل وجهات النظر المحلية ووجهات نظر الأقليات ووجهات النظر المختلفة على فرصة التواجد . أن الوصول إلى وسائل الإعلام المحلية يتيح فوائد منها توفير شريان مياه إلى المناطق الريفية ودعم المعلومات والمعرفة والنهوض بالتعليم الرسمي وغير الرسمي وتشجيع الرعاية الصحية وتسهيل تنمية السوق المحلية والإقليمية وزيادة المشاركة في الحوار المحلي والوطني وتوفير برامج لمساعدة أهداف التنمية مثل المساعدة في الحفاظ على البيئة وتمكين المرأة من القيام بدور نشط في المجتمعات المحلية التي تعيش فيها.

وتقوم الحكومة في الوقت الراهن بتشغيل الإذاعة المسموعة والمرئية وتتحكم فيها من خلال اتحاد الإذاعة والتلفزيون و في الآونة الأخيرة منحت الحكومة تراخيص لعدد من القنوات الفضائية والمحطات الإذاعية وهذه خطوة أولية مهمة ولكن الحكومة مازالت تسعى إلى إيجاد توازن بين تخليها التام عن السيطرة والحرية المسئولة في أداء وسائل الإعلام ولكنها على أي حال لا بد وأن تعجل والإصلاح ربما من خلال مشروع قانون جديد للبث يقضى بإنشاء جهاز مستقل لإعادة تنظيم الإذاعة ولدعم محطات البث المحلية، ومن المهم كذلك التفكير في وضع سياسات تحمي الجمهور من الترويج للإرهاب أو التفرقة العنصرية أو تشويه سمعة مجموعات بعينها أو التجرد على المقدسات أو التوتر الديني كما تحمي وتضمن الخصوصية وتحترم حقوق الملكية الفكرية.

حسين أمين، الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

خاصة بها وتمكينها أكثر من القيام بالمسائل المتعلقة بالتوظيف وشؤون العاملين في إطار سياسة واسعة يتم وضعها في مختلف المحافظات.

وبدون تنشيط نظام إدارة الموارد البشرية على المستوى المحلي، لا يمكن لأحد أن يتوقع أن تسهم اللامركزية أو أي شكل من أشكال الإصلاح بدرجة كبيرة في تحسين الأداء المحلي أو النهوض بالتنمية المحلية. وبدون تشجيع عنصر الموارد البشرية وتنشيطه وتطوير قدراته وطاقتها سيظل عائقاً رئيسياً في طريق الإصلاح. ويجب أن يكون تنشيط السلطات والمبادرات لا مركزياً على مستوى المحافظات.

### إصلاح الرقابة المحلية والمساءلة

غالبا ما تتسم الإدارة المحلية في مصر حالياً بتفشي ظاهرة الحصول على مقابل غير قانوني للخدمات

النظام تحقيق اللامركزية واتباع نظام للإدارة الاستراتيجية القائم على النتائج. ومن المرجح أن تؤدي اللامركزية إلى تسهيل عملية إصلاح الموازنة.

### إصلاح إدارة الموارد البشرية

أدت الطبيعة القانونية والبيروقراطية للجهاز الإداري، الذي يتسم بتضخم أعداد العاملين وانخفاض مرتباتهم، إلى إهدار وعدم الاستفادة بدرجة كافية من الطاقات البشرية التي وظفتها الحكومة على كافة المستويات. ويتطلب تنشيط الأداء الحكومي إصلاحاً كاملاً وشاملاً وتطويراً لنهج إدارة الموارد البشرية الذي تتبعه الحكومة حالياً. ويمكن أن يبدأ هذا التنشيط على المستويات المحلية عن طريق السماح للمحافظات بوضع أنظمة لإدارة الموارد البشرية

المقدمة، ويرجع ذلك في الجانب الأكبر منه إلى عوامل مؤسسية. ويؤدي انخفاض الأجور والروتين والسلطة المطلقة وضعف الرقابة وعدم صرامة العقوبات إلى السعي للحصول على مقابل غير قانوني للخدمات المقدمة، وعليه فإن تحسين الأداء الحكومي على كافة المستويات يتطلب خطة شاملة تكون لها الأولوية المطلقة واستراتيجية للتصدي لهذه الظاهرة. وتبين التجارب الدولية أن وضع أدلة المواطنة من الطرق الفعالة لزيادة مشاركة المجتمعات المحلية ووعيها بالممارسات السليمة وبالتكلفة المناسبة لتقديم الخدمات.

وهناك خطر حقيقي من تزايد ظاهرة السعي للحصول على أجر غير قانوني مقابل الخدمات في ظل هيكل لامركزي. والسبيل الوحيد لجنس ثمار اللامركزية ومراقبة الفساد في الكيانات اللامركزية سيكون من خلال الإصلاح المؤسسي الشامل الذي يزيد من شفافية القرارات والممارسات الإدارية ويعزز المساءلة أمام أصحاب المصلحة بمن فيهم من يتلقون الخدمات، ويمكن أن يقوم المواطنون المحليون والمجالس المحلية المنتخبة ووسائل الإعلام المحلية والمنظمات غير الحكومية المحلية بدور مهم في الحد من الفساد إذا مكنت من ذلك وتم تنسيق تحركاتها، ومن الملاحظ اللافتة للنظر في تجربتي قنا والإسكندرية ثقافة الاستقامة التي روج لها محافظا تلك المحافظتين.

### تنشيط التعلم المؤسسي على المستوى المحلي

هناك عوامل أخرى يمكن أن تحفز تحسين الأداء والابتكار على المستويين الإقليمي والمحلي، ويمكن استخلاص بعض الدروس من أفضل الممارسات على المستويين الدولي والإقليمي.

#### دور القوى المنشطة

يمكن لبعض القوى المنشطة تشجيع وتعزيز الأداء العام على المستوى المحلي وهي تشمل:

■ استخدام الجوائز التنافسية والمكافآت التقديرية كمكافأة الابتكار المؤسسي والأداء الجيد على المستوى المحلي. وقد استخدمت دبي هذه الآلية منذ عام ١٩٩٨، وكان تأثير استخدام الجوائز التنافسية على تحديث وتحسين وتجديد المؤسسات العامة العاملة في دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل عام رائعاً، ويمكن وضع نظام خاص بمصر كمكافأة وتشجيع الأداء المتميز والابتكار داخل المحافظات وفيما بينها. ومن المتوقع

أن تدخل المنافسة بين مؤسسات الإدارة المحلية تحسينات واسعة النطاق ويجب أن يواكب اللامركزية تعزيز لمراقبة ومساءلة الأجهزة المحلية. ويمكن أن يمتد هذا النهج نفسه إلى المجتمعات المحلية كوسيلة لتنشيط وتشجيع المبادرات والتعاون والمشاركة.

■ هناك آلية منشطة أخرى وهي استخدام ونشر مؤشرات الأداء. يقتضي هذا وضع مؤشرات للأداء على مستوى المؤسسات أو المنظمات وقياسها وعقد مقارنات بين النتائج على مستوى الوحدات والأقسام والمؤسسات والأجهزة. ويشكل نشر هذه المؤشرات قوة إضافية للمساءلة وتحسين الأداء.

■ استخدام استطلاعات الرأي للمواطنين المحليين وأصحاب المصلحة وغيرها من آليات المشاركة لتقويم الاحتياجات وصياغة الأولويات وتقويم جودة الخدمات ودرجة الرضا عن الخدمة المقدمة. ومن المرجح أن يؤدي إجراء عمليات استطلاع الرأي ونشر نتائجها إلى تنشيط مشاركة المواطنين وأصحاب المصالح في الأعمال المحلية وأن يشكلوا قوة دافعة للتطوير.

#### سلطة التعلم المؤسسي الجماعي

من بين فوائد منح الجوائز التنافسية وجوائز الأداء والجودة تعزيز إمكانية تعلم المؤسسات العامة من بعضها البعض. وهذا يحدث بالفعل لكنه على نطاق محدود بين محافظات مصر. وقد كانت الدعاية الكبيرة للنجاح الذي حققته الإسكندرية ومحافظتها عاملاً مشجعاً لمحافظين آخرين على البدء في برامج التحديث. وتمثل قصص النجاح دافعاً قوياً لبقية المحافظات كي تحاكي هذه التجارب أو تبدأ في القيام بأنشطة مبتكرة تماماً.

ويتطلب توفير التعلم المؤسسي في المجتمعات المحلية وجود مكافآت ودعم على كافة المستويات القومية والإقليمية والمحافظات، يدعمها توثيق ونشر للمبادرات، فضلاً عن تقويم محترف ومحايد للمبادرات وقياس للتحسن الذي طرأ على الأداء ومرة أخرى تضرب دبي المثل على ذلك حيث تطلب من المؤسسات العامة المشاركة في الجوائز أن تنشر نتائج مؤشرين قياسيين وهما:

■ رضا العميل (العميل الخارجي)

■ رضا الموظف (العميل الداخلي)

ويتطلب ذلك إعداد تقرير نتائج تقويم المحكمين لكل مؤسسة. وتوفر هذه الآليات المقارنة للمردود دافعاً قوياً للمؤسسات المشاركة سنوياً في هذه المنافسات كي تتعلم وتحسن أداءها.

## المراجع

محمود شريف وآخرون (٢٠٠٤)، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، القاهرة مركز بحوث الإدارة العامة والاستشارات - جامعة القاهرة.  
روبيرت ستيمنسون، روجر ستو و برايان، روبرتس (٢٠٠٢). التنمية الاقتصادية الإقليمية. برلين - سبرينجزر.  
إدوارد ويسنر (٢٠٠٢). منهج لدراسة اللامركزية في مصر. تجربة قنا - تقرير لم ينشر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

أحمد الرشيدى (٢٠٠٤). الإطار القانوني لسياسات اللامركزية في مصر. القاهرة: مركز البحوث واستشارات الإدارة العامة - جامعة القاهرة  
على الصاوي (٢٠٠٢). اللامركزية في إطار الديمقراطية.  
جيمس ب. مايفيلد (١٩٩٦) الحكم المحلى في مصر الهيكل والعملية وتحديات الإصلاح. القاهرة ، مطبعة الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

## الاستقلال المالي والمساءلة لدى الإدارة المحلية

في ضوء الجهود الحالية لتحقيق اللامركزية. وينتهي هذا القسم بتقويم أوجه القوة والضعف في النظام الحالي.

القسم الثاني، ويحدد الشروط المسبقة لتحقيق اللامركزية المالية في وحدات الإدارة المحلية. ويلقى هذا القسم الضوء على الشروط التي بموجبها يمكن للامركزية المالية أن تحقق تحسناً في مستوى الرفاهية كما يحدد المعوقات التي يمكن أن تحول دون تحقيق تقدم في هذا الاتجاه.

القسم الثالث، ويقدم توصيات لتحقيق اللامركزية المالية ويضع خطة التنفيذ.

### العلاقات المالية لوحدات الإدارة المحلية

يبحث هذا القسم العوامل التي تحكم أداء الإدارة المحلية في مصر. ويشير إلى حجم الموارد المالية المتاحة لوحدات الإدارة المحلية بالمقارنة بالموارد المتاحة للحكومة المركزية ثم يستعرض الأسس المؤسسية والقانونية لوحدات الإدارة المحلية.

### أنماط المالية العامة لدى الحكومة

تراجعت كل من النفقات والإيرادات العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي خلال العقدين الماضيين ومن المحتمل أن يستمر هذا الاتجاه. وبينما كانت الإيرادات العامة تمثل ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في مطلع الثمانينيات، أدت النفقات العامة إلى زيادة عجز الموازنة إلى ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية العقد الماضي. وقد ساعد برنامج التثبيت والتصحيح الهيكلي الذي طبق في مطلع التسعينيات على تحقيق توازن بين إجماليات الموازنة. (جدول ٤-١).

يركز تقرير التنمية البشرية المصري لعام ٢٠٠٤ على الوسائل التي يمكن من خلالها أن تساهم اللامركزية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة. ويرى التقرير أن اللامركزية تساعد على تحسين نوعية الخدمات المحلية وعلى إمكانية الحصول عليها وذلك بتشجيع الشفافية والمساءلة لدى الإدارة المحلية من خلال تعزيز المشاركة الشعبية في تحديد الأولويات بالنسبة للإنفاق العام. وفي هذا الفصل يتم التركيز على تلك العلاقات المالية التي تضمن أن تحقق اللامركزية الأهداف التي ينشدها الشعب من خلال استثمار قدراته في تحديد احتياجاته العاجلة.

وقد روعي في هذا الفصل أن يتحقق التوازن بين الأخذ "بالمبادئ القياسية" التي تتضمنها أدبيات اللامركزية وبين هدف تحقيق غايات التنمية في ظل القيود المالية والقيود المفروضة على الموازنة. وحتى يمكن تحسين عملية تخصيص الموارد العامة، يتعين على الحكومة أن تدعم الاستقلال المالي لوحدات الإدارة المحلية. ويمكن من خلال إدارة الموارد العامة على المستوى المحلي وضع نظام للإنفاق يستند إلى قواعد محددة ودعائم مؤسسية مستقرة، ومع هذا يجب أن يتم هذا التحول تدريجياً حتى نضمن أن تكون الأطراف الفاعلة مؤهلة تأهيلاً جيداً لأن تلعب الأدوار المحددة لها في ظل هيكل جيد من المؤسسات والحوافز.

إن التحول إلى اللامركزية المالية، المقترح هنا، يتم من خلال مرحلتين. المرحلة الأولى، ويتم فيها إرساء قاعدة المعلومات المطلوبة للتنفيذ السليم لنظام مالي لا مركزي يتسم بالنضج. المرحلة الثانية ويتم فيها وضع إطار للقواعد التي تحكم تقديم وتمويل خدمات عامة وفقاً لآليات السوق وذلك في ضوء التوجيهات التي تضعها الحكومة المركزية.

وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول ويستعرض أنماط الإنفاق العام، وذلك بتحليل الإطار المؤسسي الذي تتضمنه عملية تحديد بنود الموازنة وذلك

إن قضية الاستقلالية والمساءلة التي يتم بحثها في هذا الفصل تتفق مع مبدأ الحريات التي يوفرها نظام الحكم المحلي وليس فقط نظام الإدارة المحلية. وهذا لا يتعارض مع الرأي الشائع بأن النظام المصري الحالي يمكن اعتباره نموذجاً للإدارة المحلية.



## جدول ٤-١ نسبة النفقات والإيرادات العامة إلى إجمالي الناتج المحلي

الدولة	النفقات الإيرادات السنة	الدولة	النفقات الإيرادات السنة
الكويت	٤٤,٢	تايلاند	٢٥,٠
المجر	٤٢,٩	موريشيوس	٢٤,٦
جاميكا	٢٨,٣	سريلانكا	٢٤,٢
تركيا	٢٨,١	سوريا	٢٣,٢
استونيا	٣٥,١	بوليفيا	٢٣,٢
المغرب	٣٢,٥	شيلي	٢٢,٢
أورجواي	٣٢,١	كوستاريكا	٢١,٤
تونس	٣١,٦	باكستان	٢١,٣
الأردن	٣١,٣	إندونيسيا	٢٠,٥
لتوانيا	٣١,١	ماليزيا	١٩,٧
عمان	٣٠,٨	كوت ديفوار	١٩,٧
مصر	٣٠,٥	الفلبين	١٩,٧
الجزائر	٣٠,٤	بيرو	١٩,٦
مولدوفيا	٢٩,٧	باراجواي	١٩,٤
جنوب أفريقيا	٢٩,٥	كولومبيا	١٩,١
البحرين	٢٨,١	سنغافورة	١٨,٧
بنما	٢٧,٥	جمهورية كوريا	١٧,٤
البرازيل	٢٦,٨	الأرجنتين	١٦,٩
جمهورية اليمن	٢٦,٧	الهند	١٥,٦
كينيا	٢٦,٠	المكسيك	١٥,٥
جمهورية إيران الإسلامية	٢٥,٦		

ملحوظة: يشير بيان النفقات إلى النفقات الجارية والرأسمالية ، ويشير بيان الإيرادات إلى الإيرادات الجارية بخلاف المنح.  
المصدر: World Development Indicators, CDRom 2003.

ومن المتوقع أن يزيد الضغط على موازنة الدولة نتيجة تزايد الطلب على خدمات أفضل وارتفاع تكلفة تقديمها والنمو المستمر في عدد السكان. إن النظر عن كثب لعملية تخصيص النفقات والإيرادات العامة بين الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية يكشف عن بعض الأنماط الهامة.

وفي الآونة الأخيرة، زاد العجز في الموازنة من حوالي ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في العام المالي ١٩٩٥/١٩٩٤ إلى ٤,٢٪ في العام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٢ وتحاول وزارة المالية السيطرة على العجز المتزايد في الموازنة بتبسيط وتيسير الإنفاق وتحسين عملية جباية الضرائب والحد من التهرب الضريبي.

## جدول ٤-٢ توزيع إجمالي النفقات العامة وفقاً للمستوى المركزي والمحلي ونوع النفقات، العام المالي ٢٠٠٤/٢٠٠٣

وفقاً لنوع النفقات	الأجور	النفقات الجارية الأخرى	النفقات الاستثمارية	إجمالي
الحكومة المركزية	٤١٪	٩٤٪	٥٩٪	٧٥٪
الإدارة المحلية	٤٦٪	٢٪	٩٪	١٥٪
الهيئات الخدمية	١٣٪	٤٪	٣٢٪	١٠٪
إجمالي	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪
وفقاً لمستوى الحكومة	الأجور	النفقات الجارية الأخرى	النفقات الاستثمارية	إجمالي
الحكومة المركزية	١٥٪	٧٤٪	١١٪	١٠٠٪
الإدارة المحلية	٨٢٪	٩٪	٨٪	١٠٠٪
الهيئات الخدمية	٣٤٪	٢٢٪	٤٤٪	١٠٠٪
إجمالي	٢٧٪	٥٩٪	١٤٪	١٠٠٪

المصدر: مجلس الشعب ٢٠٠٤.

جدول ٤-٣ موازنة الحكومة المحلية وفقاً للاختصاص الإداري، العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢  
(مليون جنيهه)

أولاً: النفقات المالية الخاضعة لاختصاص الحكومة المركزية

النفقات		الإيرادات	
البنود	القيمة	البنود	القيمة
الأجور	١٤٤٦٦	الإيرادات السيادية	٨٧١
النفقات الجارية بخلاف الأجور	٢٤٨١	الإيرادات الجارية	٥٠٦
النفقات الاستثمارية	٢٤٥٧	الموارد الرأسمالية	٣٧٢٣
التحويلات الرأسمالية	١٢٨٤	تحويلات الدعم السيادية	١٦٥٨٩
إجمالي النفقات	٢١٦٩٠	إجمالي الموارد بما فيها التحويلات	٢١٦٩٠
ثانياً: النفقات المالية الخاضعة لاختصاص الإدارة المحلية			
النفقات		الموارد	
البنود	القيمة	البنود	القيمة
الأجور	٢٧٤	إيرادات الجارية	١٢٦٦
النفقات الجارية بخلاف الأجور	٩٩٢	الإيرادات الرأسمالية	٣٩٦
النفقات الاستثمارية	٢٨٨		
التحويلات الرأسمالية	١٠٨		
إجمالي النفقات	١٦٦٢	إجمالي الإيرادات	١٦٦٢

المصدر: مجلس الشعب، ٢٠٠٤

والأكثر من ذلك أن الإدارة المحلية لا تتحكم في معظم نفقات الأجور، فهي فقط الجهة المسؤولة عن صرف هذه الأجور نيابة عن الوزارات المعنية (جدول ٤-٣). فوفقاً للجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، (مجلس الشعب ٢٠٠٤) فإن الحكومة المركزية هي السلطة المختصة بالأجور في الإدارة المحلية، هذا فيما عدا قدر ضئيل (٠,٣٪) يقع في اختصاص الإدارة المحلية. ويسرى هذا النمط على أنماط النفقات الأخرى (جدول ٤-٣).

وتعطي النظرة إلى توزيع الإيرادات نفس الصورة، حيث تمثل إيرادات الإدارة المحلية ٠,٣٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية. ومع هذا فإن ما لا يقل عن ٤٢٪ من إيرادات الإدارة المحلية يتم تحصيلها لحساب الحكومة المركزية. وتمثل إيرادات وحدات الإدارة المحلية ٤٨٪ من الإيرادات الجارية والتحويلات.

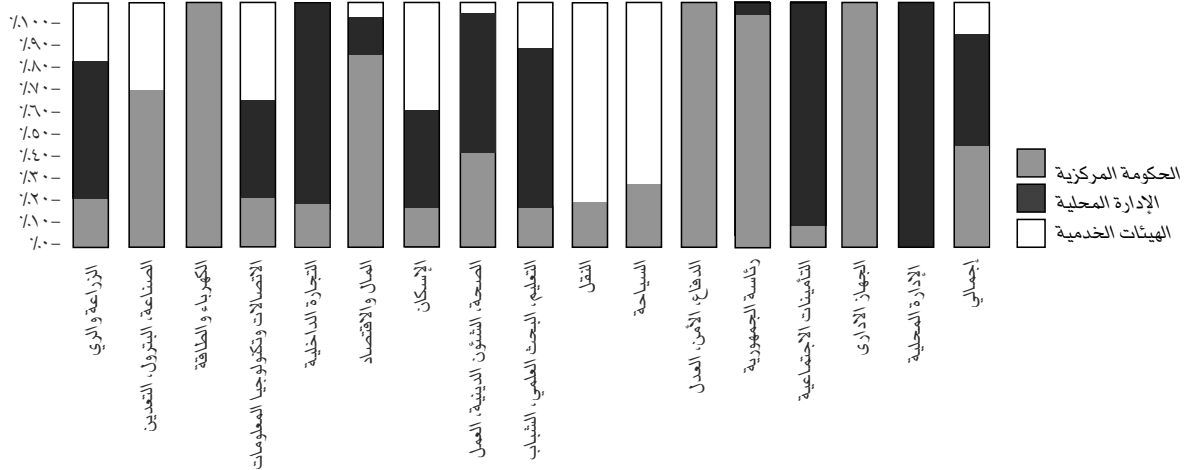
ومما لا يدعو إلى الدهشة، أن نسب النفقات تختلف من نشاط اقتصادي لآخر، فبينما تتولى الحكومة المركزية معظم الإنفاق في قطاعات الصناعة والكهرباء والعدل، فإن مساهمة الإدارة المحلية تبدو أكثر وضوحاً في قطاع الخدمات حيث تمثل وحدات الإدارة المحلية ما يقل قليلاً عن ٨٠٪ من نفقات التأمينات الاجتماعية و ٥٠٪ بالنسبة للتعليم واليوت والشباب و ٣٠٪ لقطاعات الصحة والشؤون الدينية والعمل. وتدرج نفقات وزارة التنمية المحلية ضمن نفقات الإدارة المحلية.

وجدير بالذكر أن بعض النفقات الجارية يتم تفويضها

فأولاً، (جدول ٤-٢) وفقاً لأرقام موازنة العام المالي ٢٠٠٣/٢٠٠٤، فإن نصيب الإدارة المحلية من إجمالي النفقات العامة بلغ ١٥٪ فقط. ومن ناحية أخرى، فإن نسبة الإنفاق على الأجور على مستوى الإدارة المحلية بلغت ٤٦٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي على الأجور. أما باقي النفقات الجارية فإنه يتم تخصيصها بصفة أساسية من خلال الحكومة المركزية. ويعتبر الدعم ومدفوعات التأمينات الاجتماعية وسداد الديون من أهم بنود هذه النفقات، ولهذا فهي تتركز على مستوى الحكومة المركزية (وتمثل ٩٤٪ من إجمالي النفقات الجارية بخلاف الأجور). وبالنسبة للنفقات الاستثمارية، فإن ٨٪ فقط من إجمالي النفقات الاستثمارية الحكومية يتم إقرارها على مستوى الإدارة المحلية. (جدول ٤-٢)

وهذا يعني أن معظم النفقات التي يتم صرفها على مستوى الحكم المحلي توجه أساساً للأجور (٨٢٪). أما النفقات الجارية بخلاف الأجور والنفقات الاستثمارية فإنها تمثل نسبة أقل، ٩٪، ٨٪ لكل منهما على التوالي. وعلى الرغم من عدم جدوى مقارنة هذه النسب بين كل من الحكومة المركزية والإدارة المحلية، نتيجة أن هناك بعض البنود التي يتم تخصيصها على المستوى القومي مثل خدمة الديون والدعم، فإن مقارنة نسبة النفقات على مستوى الإدارة المحلية بنسبة نفقات الهيئات الخدمية يلقي الكثير من الضوء، فتوزيع نفقات الهيئات الخدمية يعتبر متساوياً بدرجة أكبر بين الأجور (٢٤٪) والنفقات الاستثمارية (٤٤٪) والنفقات الجارية بخلاف الأجور (٢٢٪).

شكل ٤-١ الأجور وفقاً للقطاع الأقتصادي ومستوى الحكومة



والخلاصة، فيما يتعلق بجانب النفقات، أن درجة استقلالية الإدارة المحلية في صنع قرارات التوظيف تحكمها السياسات العامة للتوظيف والأجور التي تضعها الدولة وكذلك هو الحال بالنسبة للنفقات الاستثمارية، حيث أن ١٥٪ فقط من إجمالي النفقات الاستثمارية يتم تخصيصها على مستوى الإدارة المحلية خاصة لأعمال الصيانة في وحدات الإدارة المحلية في إطار وزارة التنمية المحلية. وتتوجه معظم مخصصات الاستثمارات الإجمالية إلى الإدارة المحلية بقرارات من وزارة التخطيط والوزارات المعنية وفقاً للخطة الخمسية والأولويات التي تضعها وزارة التخطيط.

هكذا فإن استقلال كل محافظة في تنفيذ هذه النفقات يعتبر غير موجود تقريباً. وتتحدد الأجور مركزياً في ضوء عدد العاملين في الخدمات العامة بكل محافظة والموافقات على المشروعات الجديدة التي تتطلب عمالة إضافية. ومن ناحية أخرى لا تزيد نسبة مخصصات الإنفاق الاستثماري من جملة النفقات في الإدارة المحلية عن ٨٪، ويخصص هذا الإنفاق أساساً لتغطية تكاليف الصيانة للوحدات التابعة لوزارة التنمية المحلية (جدول ٤-٢).

وكمتوسط عام، يصل العجز الجارى في موازنة المحافظات إلى ٨٠٪ من النفقات الجارية. ويتفاوت هذا الرقم وفقاً للأقاليم، حيث يقترب من ٤٥٪ في محافظة جنوب سيناء إلى أكثر من ٩٠٪ في محافظتى الدقهلية وأسيوط. وإذا كان من المنطقي حساب العجز في موازنات المحافظات بمقارنة النفقات الجارية والرأسمالية بالإيرادات الجارية والرأسمالية، إلا أن الطريقة التي تخصص بها الحكومة المركزية الاستثمارات وميلها إلى اعتبار القروض التي تحصل عليها من بنك الاستثمار القومي كإيرادات يجعلها من الصعب للغاية عزل العجز الحقيقي في موازنة هذه المحافظات.

للمحافظات التي تكون بدورها مسئولة عن صرفها تحت إشراف الوزارات المعنية. فمثلاً بالنسبة للأجور نجد أن متوسط نسبة أجور الإدارة المحلية من إجمالي الأجور الحكومية تبلغ حوالي ٤٥٪ وتصل إلى حوالي ٩٥٪ بالنسبة لوزارة التأمينات الاجتماعية و٨٥٪ لوزارة

#### التحول الجذري والعاجل قد يهدد العمالة في الجهاز الإداري للدولة

التجارة الداخلية و٦٢٪ للتعليم والبحث والشباب (شكل بياني رقم ٤-١). ويمثل فائض العمالة في الجهاز الإداري للدولة في مصر عقبة كبيرة أمام تحقيق اللامركزية. فمع وجود ٥,٥ مليون فرد في وظائف حكومية دائمة ومنخفضة الإنتاجية تبرز الأهمية البالغة لإصلاح هذا الجهاز، على الرغم من أنه قد يكون من الصعب البدء في إجراء إصلاح شامل في هذه المرحلة، حيث أن أي تغيير جذري وعاجل قد يهدد العمالة في هذا الجهاز، كما لا يبدو هذا هدف مجد في ضوء ارتفاع معدلات البطالة في مصر.

ومن هنا فإن اللجوء إلى إجراء إصلاح جزئي في قطاعات أو محافظات معينة قد يعد اختياراً مجدياً خلال الأمد القصير. وتمثل فاتورة الأجور ٩٣٪ من الإنفاق في قطاع التعليم و ٨٢٪ من الإنفاق في قطاع النقل و ٦٠,٢٪ من الإنفاق في قطاع الصحة (تقرير مجلس الشعب، ٢٠٠٤).

ويكشف الإنفاق الاستثماري على المستوى المحلي عن نمط مختلف قليلاً بالمقارنة بالإنفاق على الأجور. فالإنفاق الاستثماري على المستوى المحلي يقتصر على أعمال الصيانة في الوحدات الإدارية لوزارة التنمية المحلية نظراً لأن الحكومة المركزية أو الهيئات الخدمية فقط هي التي تستثمر في الخدمات الاجتماعية حتى ولو كان الإنفاق الاستثماري يستهدف مشروعات محلية معينة.

## جدول ٤-٤ توزيع إيرادات الإدارة المحلية، الحسابات الختامية لعام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢

البنود	القيمة (بالمليون جنيه)	% البنود	القيمة (بالمليون جنيه)	%
<b>أولاً: الإيرادات السيادية</b>	٨٧١	١٩	١٨٤٥	٤١
الضرائب العقارية	١٥٧		الهيئات الخدمية	٨٥
ضرائب المباني	١٠٢		رسوم ذات طابع محلي	٤٧
ضرائب الملاهي	٣٢		مشروعات صناعية	١١٢
رسوم وضرائب السيارات	١٢٤		إيرادات من المحاجر	١٤
الحصة من الإيرادات المشتركة	٢٢٣		إيرادات الإدارة المحلية المتنوعة	٩٢
الحصة من الصندوق المشترك	١٦٨		حسابات و صناديق خاصة	١٢٦٦
الحصة من الضرائب على دخل هيئة قناة السويس*	٦٦		<b>ثالثاً: الإيرادات الرأسمالية</b>	
<b>ثانياً: الإيرادات الجارية والتحويلات</b>	١٧٧٣	٤٠	المخزون وإيرادات سيادية	١٥
رسوم الخدمات وممتلكات			حسابات و صناديق خاصة	٣٩٦
الدولة ورسوم أخرى	٣١		العجز	
إيرادات جارية متنوعة	٢٧		تمويل من بنك الاستثمار القومي	١٢٥٢
إيرادات الإدارة المحلية الجارية	١٧٤٤		منح رأسمالية محلية وأجنبية	٥٩
الخدمات التي تديرها الإدارة المحلية	١٢٨		<b>الإجمالي</b>	<b>٤٤٨٩</b>

\* تمثل ٥٪ من دخل قناة السويس، تحصلها محافظات القناة الخمس وتوزع كالتالي: ٥٠٪ من الحصة لمحافظة الإسماعيلية، ١٠٪ لكل من محافظتي شمال وجنوب سيناء، ١٧,٥٪ لمحافظة بورسعيد، ١٢,٥٪ لمحافظة السويس. المصدر: مجلس الشعب ٢٠٠٤، ص ٨٩.

وإذا كانت إيرادات الإدارة المحلية (بما في ذلك الإيرادات من الحسابات والصناديق الخاصة) تمثل ٥٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية في العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢، فإن موارد الحسابات الخاصة تمثل تقريباً ٣٠٪ من إيرادات الإدارة المحلية، وتمثل التحويلات من بنك الاستثمار القومي نسبة مماثلة. (جدول ٤-٤) مع هذا، فإنه غالباً ما تستخدم موارد هذه الصناديق لتكمل نفقات الحكومة المركزية على المشروعات الاستثمارية المحلية. وهذا يعني ان المحافظات غالباً ما تتخلى عن القدر الضئيل من الاستقلال المالي الذي تتيحه لها هذه الصناديق، من أجل استكمال المشروعات الاستثمارية. وهو اتجاه يشير إلى عدم قدرة الحكومة المركزية على تحديد احتياجات الاستثمار المحلية بصورة كافية.

### الإطار القانوني والمؤسسي

نص الدستور والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على الهيكل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر والذي يشمل ٢٦

ولهذا وحتى تكون اللامركزية المالية ذات معنى، فإنه يتعين بذل الجهود من أجل تعزيز استقلال وحدات الإدارة المحلية في عملية صنع قرارات الإنفاق. حتى يمكن أن تستفيد من قربها من المستوى الذي تصنع عنده هذه القرارات ومن احتياجات المجتمع المحلي ذات الأولوية والتي يتعين إشباعها. وينطبق هذا بالنسبة لكل من النفقات الجارية والرأسمالية. وبالنسبة لبنود النفقات الرأسمالية، فإنه يتعين أن تبدأ العملية بتوضيح النفقات العامة الحالية التي يتم التفاوض بشأنها في كل من وزارتي التخطيط والمالية والوزارات الأخرى. وتعتبر مشاركة المجتمعات المحلية في تحديد أولوياتها وتعزيز حريتها في تخصيص الاستثمارات العامة على مختلف الخدمات العامة أمراً أساسياً لإجراء إصلاحات ترمي إلى تحقيق لا مركزية مالية تعزز من الرفاهية، وهذه إحدى المجالات التي يتعين أن تبدأ منها هذه العملية. وبالإضافة إلى أن تمويل الإدارة المحلية يتم من خلال الموازنة العامة للحكومة، فإنه وفقاً للقانون يسمح لوحدات الإدارة المحلية بالاحتفاظ بحسابات وصناديق خاصة خارج إطار الموازنة القومية، وتمثل هذه الحسابات بالنسبة للحكومات المحلية مصدراً إضافياً للإيرادات تستكمل بها مواردها المالية.

١ ينص القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن ترقية المجتمعات الجديدة على إنشاء مدن جديدة خارج نطاق الهيكل الإداري للإدارة المحلية. ويمنح القانون المدن الجديدة حرية إقامة استثمارات لإعدادها للاندماج الإداري في المحافظات التي تقع في نطاقها. ومع هذا، لم تتم عملية التحويل بنجاح، وما زالت المجتمعات الجديدة تتمتع بحريات واسعة لم تحصل عليها وحدات الإدارة المحلية التقليدية.

محافظة بالإضافة إلى مدينة الأقصر.

وينص الدستور على الانتقال التدريجي للسلطة من المركز إلى المجالس الشعبية المنتخبة على المستوى المحلى (رشيدي ٢٠٠٣) ومع ذلك، توقفت هذه العملية. وقد ادخل القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ نظام المجالس التنفيذية التي جعلت دور المجالس الشعبية مقصوراً على اقتراح المشروعات للموافقة عليها من المحافظ أو المجالس التنفيذية. وعلاوة على ذلك، تم إلغاء حق المجالس الشعبية في استجواب المسؤولين التنفيذيين حول أدائهم في تنفيذ المشروعات (وهو نفس الأسلوب المتبع في البرلمان عندما يتم استجواب الحكومة المركزية حول أدائها).

ويسمح القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته لوحدات الإدارة المحلية بتلقي حصة من إيرادات الضرائب السيادية التي يتم

**يصرح القانون ٤٣ (مادة ١٥) للمجالس الشعبية بالحصول على ائتمان حتى ٤٠% من قيمة الإيرادات المحلية لتمويل الاستثمارات المحلية**

تحصيلها على المستوى المحلى. وتشمل هذه الضرائب، الضرائب على الأطنان والضرائب العقارية بالإضافة إلى الضرائب على دور الملاهي (عبدالوهاب وإسماعيل ٢٠٠٠) وتحصل المحافظات أيضاً على حصة من إيرادات الضرائب التي تفرض على الواردات والصادرات (٢٪ من إيرادات الجمارك) وعلى القيم المنقولة (٢٪) والأرباح التجارية والصناعية (٢٪) وهي الضرائب التي تحصلها وحدات الإدارة المحلية لصالح الحكومة. كما تقوم هذه الوحدات بتحصيل الضرائب على السيارات ورسوم الخدمات المحلية (كيلاني والحكيم ٢٠٠٠/١٩٩٩).

والى جانب ما تقدم، يسمح القانون رقم ٤٣ (المادة ١٥) للمجالس الشعبية بالحصول على ائتمان يصل إلى ٤٠٪ من قيمة الإيرادات المحلية لتمويل الاستثمارات المحلية. والأكثر من ذلك، يمكن لوحدات الإدارة المحلية ان تحتفظ بخمسين في المائة من الإيرادات الإضافية التي تتجاوز تقديرات الموازنة. وتكشف هذه الأمور عن وجود أسس مؤسسية يمكن تشييطها لتدعيم اللامركزية المالية.

كما يسمح القانون رقم ٤٣ والتشريعات اللاحقة لوحدات الإدارة المحلية بالاحتفاظ بحسابات وصناديق خاصة لتمويل عملية تقديم الخدمات. ونظرياً تقوم وزارة المالية بوضع القواعد التنظيمية لعمل هذه الصناديق ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبة بمراجعة عملياتها وفيما يلي ملخصاً للسند القانوني لإنشاء هذه الصناديق والحسابات الخاصة:

■ صناديق خدمات جمع القمامة والنظافة وتجميل المحافظات تم إنشاؤها بموجب القانون ٢٨ لسنة ١٩٦٧.

■ صناديق استصلاح الأراضي والإسكان وخدمات التنمية واللجان الصناعية والشباب والرياضة، تم إنشاؤها بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

■ الصناديق التعليمية، تم إنشاؤها بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١.

■ صناديق تحسين الخدمات الصحية، تم إنشاؤها بالقرار الوزاري رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٩٧ الصادر من كل من وزيرى الصحة والتنمية المحلية.

■ صناديق الخدمات البيطرية التي تم أنشاؤها بموجب القرار الجمهوري رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨٩.

■ صناديق العاملين، تم أنشاؤها بالقرار الجمهوري رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٧٦.

■ صناديق الطرق والنقل، تم أنشاؤها بالقرار الجمهوري رقم ٩٠ لسنة ١٩٨٨.

■ صناديق تنشيط السياحة، تم أنشاؤها بالقرار الجمهوري رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٧.

■ الصناديق المتعلقة بالقطاع الزراعي، تم أنشاؤها بموجب القرارات الوزارية وقرارات المحافظين وفقاً لما ينص عليه قانون اللجان الزراعية رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٤.

وبمقتضى القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٩٢ تلتزم وزارة المالية بوضع القواعد التنظيمية لعمل كل الهيئات الاقتصادية العامة والحسابات والصناديق الخاصة وقد قامت بعض المحافظات على مدار السنين، بفتح حسابات وإنشاء صناديق خاصة لدى البنك المركزي المصري وفقاً للمادة ٦٦. وفى بعض الحالات، كشف الجهاز المركزي للمحاسبة عن وجود حسابات ونفقات تتعارض مع أحكام بعض القوانين والقرارات ومن أمثلة ذلك مايلي:

■ عدم الإعلان عن البنود التي تغطيها الصناديق والحسابات الخاصة فى التقارير المقدمة لوزارة المالية لاعتمادها قبل تنفيذ أي عملية.

■ الاحتفاظ بودائع ادخارية ذات فائدة لدى البنوك، ويتم إضافة الفوائد المرسمة لهذه الودائع بالمخالفة للقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ وغيره من القوانين ذات الصلة.

■ عدم تحويل نسبة الـ ٥٪ من حصيلة الحسابات والصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة للدولة وفقاً لما تقضى به تأشيرات الموازنة.

■ فرض رسوم إضافية لزيادة موارد الصناديق بما يتعارض مع قانون الموازنة رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٢. وعلى الرغم من المساهمة المحدودة للصناديق

<sup>٢</sup> القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

## جدول ٤-٥ بعض المؤشرات المختارة للحسابات والصناديق الخاصة، ٢٠٠٢

عدد الحسابات	
٥٥٦٤	وتوزعها في بعض المحافظات
٥٤٦	القاهرة
٥٢١	قنا
٥٢٧	المنوفية
٣٧١	أسيوط
٣٧٠	الغربية
٣٧٩	البحيرة
٣٥٩	بنى سويف
٣١٨	المنيا
٣٠٩	القليوبية
٣٠٤	الدقهلية
١٤١٦	الرصيد ( مليون جنيه )
٢٥٥	متوسط رصيد الحسابات ( بالآلاف جنيه )
المصدر: وزارة المالية.	

الزم إعلان الفيوم (٢٠٠٣) سبع محافظات باستخدام مؤشرات التنمية البشرية في المحافظات كأدوات للتخطيط والموازنة. كما بدأت المحافظات في الاعتماد على آليات مماثلة لتنمية الموارد المالية (تمويل المشروعات المحلية) والموارد البشرية (من خلال منح حوافز للمشاركة الفعالة الرسمية وغير الرسمية في المجتمع المحلي).

ومما لاشك فيه أنه ما كان من الممكن اتخاذ هذه الإجراءات لولا مساندة الحكومة المركزية. وفي الأجل الطويل، من المحتمل أن يؤدي النجاح التدريجي لهذه التجارب إلى كسب المساندة القومية لترسيخ عملية تغيير العلاقة المالية بين المحافظات والحكومة المركزية.

وعلى الرغم مما تقدم ، فإن النتائج المستخلصة من مثل هذه المحاولات تحتاج لتحليلها بعمق حتى يمكن الوصول إلى أحكام عامة. فمن غير المحتمل أن يؤدي الاعتماد على تجارب عارضة لبعض المحافظات إلى وضع منهج دائم لتحقيق التنمية.

### إعداد وتنفيذ وكفاءة الاستثمارات العامة

تتقرن عملية تخصيص الموارد الحكومية على المشروعات الاستثمارية بالجدل حول اللامركزية (أنظر قسم ٣ أدناه). وفي كل عام تقوم وزارة التخطيط باستعراض الاستثمارات المقترحة من جانب الأجهزة والوزارات المختلفة لتحديد موازنتها. وقد تقترح وزارة التخطيط من جانبها مشروعات استثمارية نظراً لأنها الوزارة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الخطة الخمسية بموجب المادة ١١٤ من الدستور.

ويقوم بنك الاستثمار القومي بدوره بانتقاء المشروعات المقترحة والإشراف على تنفيذها إذا تم الموافقة عليها. وإذا تطلب الأمر تعديل كبير في المبالغ المخصصة للمشروع ، فإنه يتعين الحصول على موافقة وزارة المالية. ولتقويم مزايا المشروعات المختلفة، فإن على وزارة التخطيط أن تستخدم معايير أقوى وتحدد مواصفات أفضل وتسترشد بمؤشرات واضحة بما في ذلك تحليل التكاليف والمزايا. وتبدو أن القاعدة الأساسية للموافقة على المشروع الاستثماري وادراجة في الخطة الخمسية تتمثل في تحقيق الأهداف الاستثمارية الواردة في الخطة. وبهذا يمكن تجنب الانطباع بان تخصيص النفقات يتم لاعتبارات تقديرية وربما سياسية.

وتعد الوزارات هي الأجهزة المسؤولة عن الاستثمار في الخدمات العامة في مختلف المحافظات. ووزارة التنمية المحلية هي الوزارة الوحيدة التي تتلقى استثمارات لأعمال الصيانة والتوسع في القيام بالوظائف الإدارية بالإدارة المحلية. وحيث لا تتمتع المحافظات بحرية تخصيص الاستثمارات لمشروعات ذات أولوية خاصة، لذا فإن إمكانية أخذ الاختيارات المحلية في الاعتبار عند وضع السياسة القومية تعتبر محدودة للغاية. وبدون

والحسابات الخاصة في إجمالي الإيرادات الحكومية (٢٪) إلا أنه يتعين توجيه الاهتمام بالقواعد واللوائح التي تحكم، أو التي يجب أن تحكم، أداء هذه الصناديق والحسابات، وذلك نتيجة عددها الكبير (٥٥٦٤) ومساهمتها المحتملة في إيرادات الإدارة المحلية في المستقبل ، وأهميتها في بناء القدرات المحلية من أجل تعبئة الموارد. ويبدو ضعف تنفيذ اللوائح التي تحكم الرقابة المسبقة على هذه الصناديق في حقيقة أن الحسابات الخاصة كثيراً ما يتراكم لديها مبالغ هائلة لا يتم استخدامها في الصرف على الاحتياجات الخدمية الضرورية (جدول ٤-٥).

إن وضع لوائح أكثر صرامة لتحكم نفقات الصناديق على المشروعات العامة، في إطار توجيهات وزارتي التخطيط أو المالية ، هو أمر غاية في الأهمية لتحقيق اللامركزية المالية على المستوى المحلي.

وباستثناء بعض الحالات فإنه في أغلب الأحوال، تشير التجارب المحلية إلى نجاح اللامركزية المالية في تحسين عملية تقديم الخدمات العامة. فعلى سبيل المثال، في ضوء دراسة مسحية لتقويم الاحتياجات، قرر محافظ قنا عام ١٩٩٩ تمويل عدد من المشروعات في مجالات التعليم والصحة والتوظيف من خلال تحصيل مبالغ إضافية من السكان أنفسهم وهي مشروعات ذات أولوية كبرى للمجتمع المحلي، وعند التنفيذ حرص المحافظ على تحقيق المشاركة الفعالة للمجالس الشعبية. وكما جاء في (ويزنر ٢٠٠٤)، أعطى المحافظ وفريق العمل معه المثل لما يمكن أن يطلق عليه العملية السياسية للتوعية بحقوق والتزامات مواطني قنا.

وقد سارت محافظات أخرى على نفس النهج. فقد

على الموازنة سوف يؤكد على أن الاستقلالية سوف تقتصر بوجود مساءلة كافية.

### الجهود الحالية لوزارة التخطيط بشأن مؤشرات التنمية البشرية

على مدى السنوات السبع الماضية، كان هناك تعاون بين معهد التخطيط القومي (التابع لوزارة التخطيط) والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لإعداد تقرير التنمية البشرية المصري. وقد ركزت الإصدارات الحديثة على قضايا معينة مثل الفقر والمشاركة واللامركزية - وهي موضوع هذا التقرير.

ومنذ عام ١٩٩٤، تضمنت التقارير مؤشرات للتنمية البشرية ترصد الحالة الصحية والتعليمية في مصر وفقاً للمنهجية التي وضعها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في مطلع التسعينيات. وحتى وقت قريب، كانت مؤشرات التنمية البشرية تعكس فقط الوضع العام على المستوى القومي. ولكن في عام ٢٠٠٢، بدأت السلطات الرسمية في تقديم بيانات على المستوى الجزئي للحى والمركز عبر ٢٦ محافظة مصرية. ومما لا يدعو للدهشة، ظهور التفاوت الواضح بين الأقاليم وداخل الأقاليم.

إن أهمية مؤشرات التنمية البشرية لا يمكن إغفالها بالنسبة لعملية اللامركزية، حيث تعتمد المجتمعات المحلية على هذه المعلومات في ترجيح اختياراتها من أوجه الإنفاق العام. وكلما كانت المعلومات المتاحة للمواطنين أكثر دقة كلما أصبحت المجتمعات المحلية أكثر إدراكاً للعلاقة بين احتياجاتها وأهداف سياسات التنمية التي يتم صياغتها في المركز. كما أن رصد التفاوت الإقليمي لا يساعد فقط المجتمعات المحلية على مقارنة مستوى التنمية لديها بالمستوى لدى المجتمعات الأخرى وإنما يمكنها أيضاً من رصد مدى التقدم الذي يتم تحقيقه بمرور الوقت.

وقد بدأت بالفعل المحافظات السبع التي وقعت على إعلان الفيوم في استخدام مؤشرات التنمية البشرية كدليل للتنمية المحلية. وهذه المحافظات هي: الفيوم، الإسكندرية، القليوبية، المنوفية، أسيوط، الشرقية وكفر الشيخ. وفي إطار هذه المبادرة، تعهد المحافظون بتبني الأهداف التنموية للألفية ومؤشرات التنمية البشرية كمقياس للحد من الفقر وتشجيع مشاركة النوع الاجتماعي وتوفير التعليم الأساسي والرعاية الصحية. ومن المؤكد أن التقويم الموضوعي لاحتياجات المجتمعات المحلية المختلفة كان مستحياً قبل وضع مؤشرات التنمية البشرية.

إن تحقيق الأهداف التنموية للألفية يصبح أمراً ممكناً لحد بعيد كلما أوسع نطاق اللامركزية. كما أن الخدمات العامة يمكن تقديمها بكفاءة وبتكلفة اقتصادية رشيدة بإشراك المجتمعات المحلية التي يمكن أن تستفيد أكثر من نجاحها أو تتحمل نتائج فشلها. ومع هذا يتعين توفير بيانات حقيقية حفاظاً على مصداقيتها وحتى لا تتأثر

تخصيص بعض بنود الموازنة لاعتبارات تقديرية، يصعب على الأجهزة المحلية تحقيق أي رفاهية حقيقية أو أي مكاسب اقتصادية (ويزنر ٢٠٠٢).

### النهوض بفاعلية الإنفاق وتحصيل الإيرادات

تحاول كل من وزارتي المالية والتخطيط ترشيد الإنفاق الحكومي وتوسيع نطاق المساءلة المالية لدى وحدات الإدارة المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك محاولات لتعزيز الشفافية من خلال تسجيل العجز المالي لدى مختلف الأجهزة

### الزم إعلان الفيوم (٢٠٠٣) سبع محافظات باستخدام مؤشرات التنمية البشرية كأدوات للتخطيط واعداد الموازنة

الحكومية. وتتطوي هذه الجهود تحت إجراءات الحد من تركيز السلطة في إطار عملية اللامركزية، التي تتضمن نقل السلطة أو المسؤوليات الإدارية إلى المستويات الأدنى بالحكومة المركزية. وحيث أن مالية الإدارة المحلية كانت فيها الجهود الرامية لتحقيق الاستقلال ضعيفة، فهي اذن المجال الذي يجب، وفقاً للأدبيات التي تتناول المالية العامة والاختيارات العامة. أن تنتقل فيه السلطة إلى وحدات قانونية ومالية جديدة في الإدارة المحلية.

وقد اتخذت وزارة المالية زمام المبادرة لتشجيع الحد من تركيز السلطة في عدد من الوزارات (التعليم، المالية، الصحة، التعليم العالي والبحث العلمي والتخطيط) وذلك بوضع أطر للنفقات العامة تضمن تحقيق اللامركزية المالية المتواصلة والتي تستهدف تحقيق الرفاهية وقد تركزت الجهود على خلق بيئة تتسم بالانضباط وعلى وضع قيود صارمة على الموازنة وعلى التحول من إدارة المدخلات إلى إدارة المخرجات.

وفي نهاية الأمر، ستظل الحكومة هي التي توافق على الموارد التي يتم صرفها لمختلف الأجهزة والوزارات المسؤولة عن التنفيذ. وقد يكون من المفيد أن تتضمن موازنة الحكومة اعتمادات ملزمة ومستندة إلى إطار اقتصادي كلى محدد بوضوح ويعكس السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي يضعها مجلس الوزراء. ويمكن أن يؤدي إعداد تقديرات الموازنة لعدة سنوات قادمة إلى تمكين الوزارات من تخطيط مواردها بكفاءة أكثر حيث ستقوم بتوجيه إنفاقها نحو البرامج ذات الأولوية الكبرى.

وبمجرد إعداد مخصصات الموازنة، يتبع منهج "الإدارة المستندة للنتائج Results-based management" الذي يتضمن: (١) تحديد المشاكل التي ترغب الحكومة في حلها (٢) تحديد الأهداف الواقعية لتحسين الوضع القائم (٣) تحديد كيفية تنفيذ الأهداف المنشودة (٤) تقويم مدى تحقيق الأهداف.

إن اتباع مثل هذا المنهج سوف يساعد على خلق مناخ على مستوى الاقتصاد الكلى يحفز على تحقيق اللامركزية المالية على المستوى المحلى. كما أن فرض قيود صارمة

قدرة مؤشرات التنمية البشرية فى أن تكون بمثابة مرجعية موضوعية.

وقد أدى وجود مؤشرات للتنمية البشرية فى مختلف المحافظات عام ٢٠٠٣ إلى تسهيل إجراء مقارنات بين الأقاليم حول أنماط النفقات العامة. وتشير حقيقة أن نصيب المحافظات من إجمالى الناتج المحلى يتماثل مع نصيبها من إجمالى الاستثمارات العامة (المركزية والمحلية) إلى أنه لا يتم إعادة توزيع النفقات العامة بما يسمح للأقاليم الأكثر فقراً بأن تحصل على قدر أكبر من الإنفاق العام. (شكل رقم ٤-٢)

وفى الواقع، يبلغ معامل الارتباط بين نصيب كل محافظة من الإنفاق العام ونصيبها من إجمالى الناتج المحلى ٠,٨٩، وبالمثل يبلغ معامل الارتباط بين الإنفاق الاستثماري لكل من الحكومة المركزية و الإدارة المحلية ٠,٧٥، وهو ما يشير إلى أن المحافظة من المحتمل أن تحصل على قدر أكبر من استثمارات الإدارة المحلية إذا كانت تحصل بالفعل على حجم كبير من الاستثمارات من الحكومة المركزية والهيئات الخدمية وليس العكس.

وعلاوة على ما تقدم، يبلغ معامل الارتباط بين مستوى مؤشر التنمية البشرية للمحافظة ومتوسط نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى ٠,٨٨، بينما يبلغ معامل الارتباط بين متوسط نصيب الفرد من اجمالى الناتج المحلى ومتوسط نصيب الفرد من اجمالى الاستثمارات ٠,٦٠. ويشير هذا التماثل إلى أن تخصيص الإنفاق العام لا يرتبط مباشرة بأهداف توزيعية يتم بموجبها توجيه الإنفاق العام إلى المحافظات ذات الدخل الأقل. وإذا ما كانت هناك سياسات لإعادة توزيع الإنفاق العام لأصبح معامل الارتباط بين الاستثمار على المستوى المحلى ومتوسط نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى سالباً.

## تقويم الأداء

لفت تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب للعام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ الانتباه إلى ما يتسم به نظام الإدارة المحلية فى مصر من ضعف، ويدعو التقرير إلى تبنى منهج لتحقيق التنمية المستدامة من خلال توسيع نطاق مشاركة المجتمع المدني على المستوى المحلى. ويوصى التقرير بأن تتضمن عملية إصلاح نظام الإدارة المحلية أهدافاً مثل تحسين كفاءة الإنفاق العام وتخصيص الموارد إلى جانب توسيع الوعاء الضريبي وتحسين عملية تحصيل الإيرادات.

وعلى أساس اللقاءات التي تمت خلال الفترة من نوفمبر ٢٠٠٣ وحتى إبريل ٢٠٠٤، انتهى التقرير إلى أن سلطات الحكومة المركزية ترى أن دور الإدارة المحلية يحتاج إلى إعادة تقويم. كما ترى هذه السلطات أن الموازنات التي تقدمها المجالس الشعبية والتنفيذية تعتبر مبالغ فيها لحد كبير، حيث تقدم الإدارة المحلية موازناتها وهى تتوقع تخفيض الاعتمادات المطلوبة أثناء إعداد

الموازنة. وكما أشير من قبل، فإن إعداد بنود الإنفاق لوحدة الإدارة المحلية لعدة سنوات قادمة فى ضوء الخطة الخمسية، إلى جانب قرارات الاستثمار التي تستجيب للاولويات المحلية. يمكن أن يساعد فى تقوية الثقة المتبادلة بين المستوى المركزي والمحلى.

وإلى جانب ما تقدم، يعترف التقرير بأن انعدام اللامركزية فى صنع القرارات يؤثر سلباً على الاقتصاد ككل. وهذا ما يؤدي إلى عدم كفاءة تقديم الخدمات وضعف استغلال الموارد البشرية لدى الإدارة المحلية (حيث تبلغ نسبة العاملين ٦١٪ من إجمالى العاملين بالحكومة) وسوء تنفيذ المشروعات العامة المحلية.

## رصد التفاوتات الإقليمية لا يسمح فقط للمجتمعات المحلية بمقارنة مستويات التنمية بها بالمستوى فى المجتمعات الأخرى ولكن يمكنها من رصد التقدم الذي يتحقق عبر الزمن

والأهم من ذلك، أن لجنة الخطة والموازنة تتنقد عدم وجود حوافز فعلية فى النظام الحالى.

لذلك لا يوجد لدى وحدات الإدارة المحلية دوافع تشجعها على توليد موارد محلية. كما أن المجتمعات المحلية لا تهتم باستكمال المشروعات العامة أو بصيانتها بكفاءة. وإلى جانب ذلك لا تستطيع الإدارة المحلية فرض وتحصيل الضرائب بموجب القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩. وقد أدت كل هذه العوامل إلى استمرار اعتماد الإدارة المحلية على تحويلات الحكومة المركزية، وإن كانت بصورة غير مستمرة.

توصى لجنة الخطة والموازنة ليس فقط باللامركزية كوسيلة لتحسين إدارة الموارد العامة، وإنما تؤكد أيضاً على دور هذه اللامركزية فى تمكين المواطنين وتشجيعهم على المشاركة. ولهذا فهي تؤيد منح الإدارة المحلية نصيباً أكبر من إيرادات الضرائب التي يتم تحصيلها داخل نطاق إقليمها استناداً إلى التحديد الدقيق لأولويات الإنفاق.

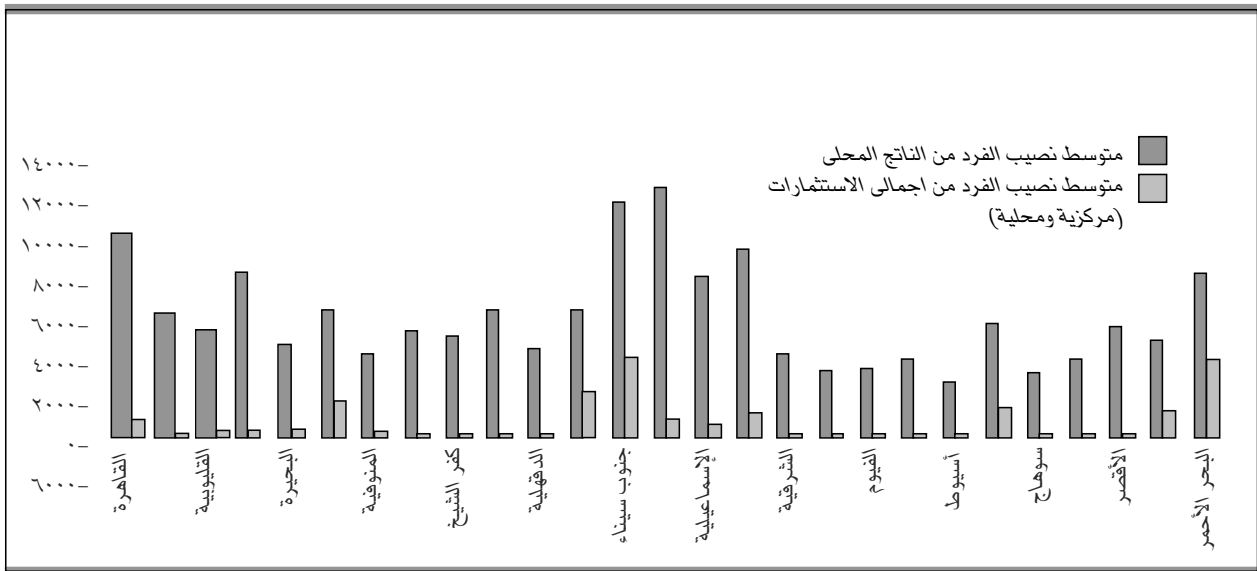
وقد رددت لجنة السياسات فى الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم نفس هذه التوصيات (الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٣). كما أيد الحزب إجراء مجموعة من الإصلاحات التي يمكن أن يكون مسموحاً بها فى ظل الإطار الحالى للحكومة المصرية، وإن كانت لم تر النور بعد. ومع هذا لم تستطع لجنة السياسات اقتراح سياسات لوضع نظام للعلاقات المالية يستند لقواعد محددة.

## ملاحظات ختامية

أن أهم عامل وراء تأييد اللامركزية المالية ينبع من حقيقة أن هناك اقتناع متزايد من جانب الأجهزة الحكومية المختلفة بضرورة إجراء إصلاحات لتدعيم المشاركة العامة.

وقد أدت الضغوط المتزايدة على موازنة الدولة والجهود المبذولة من وزارة التخطيط لجعل مؤشرات





المجتمع المحلي فى النشاط الاقتصادى. إن الهدف العام الذى تنطوي عليه اللامركزية هو الرغبة فى النهوض بمستوى الرفاهية والنمو المتواصل من خلال مراعاة تحقيق العدالة فى تقديم الخدمات وتحقيق قدر أكبر من الشفافية.

ويعتبر تقديم الخدمات التى يتطلبها أفراد المجتمع المحلى أمراً ضرورياً لضمان قبول واستمرارية العملية بأكملها. وليس من الضروري إجراء كل التغيرات فى آن واحد. بل من الأفضل إتباع الأسلوب التدريجي حتى يمكن إعداد كل ما يتطلبه التغيير من تشريعات وإجراءات وقدرات بشرية.

وتشير أدبيات اقتصاديات الصناعة إلى أنه فى حالة فشل السوق ينبغي أن تكون هناك تدخلات تنظيمية وذلك للتعويض عن غياب المنافسة أو المعلومات أو عن ارتفاع تكاليف المعاملات. ويصدق نفس هذا الرأى بالنسبة للخدمات العامة. وعلى أى حال، فإن فشل السوق لا يعنى بالضرورة أن الاعتماد على الحكومة سيأتى بنتائج أفضل، طالما ظلت البيئة التنظيمية والمؤسسية للحكومة غير مواتية. وتتفق اقتصاديات التنمية مع الرأى القائل بأن التنمية تنطوي على إجراء تغييرات مؤسسية. كما تستند توصياتها إلى القول بأن وضع هيكل سليم للحوافز فى المؤسسات هو المحدد الأساسى للتنمية المتواصلة.

وتكشف دراسات الحالة بمختلف الدول عن أن اللامركزية المالية يمكن أن تشجع المنافسة فى تقديم الخدمات العامة وهذا يتطلب:

- 1- وضع إطار مفهومي وتطليلي أكثر دقة للاسترشاد به عند وضع وتنفيذ إجراءات معينة لتحقيق اللامركزية.
- 2- استيفاء الأساسيات الاقتصادية الكلية على المستوى القومي والمحلى والقطاعي.

التنمية البشرية جزء لا يتجزأ من عملية تخصيص الخدمات العامة وقيام وزارة المالية بوضع برنامج للإصلاح المالي لتدعيم فاعلية الإنفاق العام، إلى وجود اتجاه تدريجي نحو تحقيق اللامركزية المالية.

ومع هذا مازال الأمر يتطلب تحقيق التمكين السياسي للمجالس الشعبية، وتحديد المسؤوليات بين المجالس الإدارية المحلية وتقسيم العمل بصورة واضحة ومحددة داخل الوزارات بين الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية، وفى نفس الوقت فإن خوف المركز من فقدان السلطة مازال يعوق التحرك بخطوات أوسع نحو تحقيق اللامركزية المالية كما يكشف معامل

ارتباط بين نصيب المحافظات من إجمالي الناتج المحلى ومن أنفاق

الحكومة المركزية أن مركزية صنع القرارات لا تحقق إعادة توزيع النفقات لصالح المحافظات الأقل نمواً.

### اللامركزية المالية الفعالة

ليس هناك تعريف واحد مقبول من الجميع لمصطلح اللامركزية. ومع هذا فإن عدم وجود نموذج نمطي متفق عليه، يعطى الدول مرونة فى تحقيق اللامركزية فى إطار مؤسساتها السياسية والإدارية والمالية والثقافية القائمة. ولهذا فإن تحقيق اللامركزية ينبغي أن يتم بالاستفادة من عوامل القوة فى النظام حتى يمكن تقليل العبء المحتمل لعملية التحول الجذري، وفى نفس الوقت ينبغي تحقيق قدر مناسب من المساندة السياسية لهذا التحول. وإذا كان الدستور المصري ينص صراحة على ضرورة تحقيق اللامركزية، فإن هذا يشير إلى عدم وجود تعارض قوى بين نظام الدولة وبين التحرك نحو تدعيم وتعزيز مشاركة

<sup>1</sup> يسند هذا القسم إلى نظرية إدوارد ويزنر عن اللامركزية المالية المستندة لآليات السوق التى قدمها فى (وايزر ٢٠٠٢ ب).

## إطار ٤-١ فشل السوق واللامركزية المالية

لقاء نظرة على نظامي إعداد الموازنة والإدارة المحلية يكشف عن وجود مشاكل متأصلة تعوق تنفيذ الأهداف التي تسعى إليها الحكومة من أجل تعزيز الكفاءة والرفاهية ، وتشمل هذه المشاكل ما يلي :

- **المنازعات القائمة حول:** (١) نطاق المسؤوليات التي يفوضها المركز ل وحدات الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بتحصيل الضرائب. (ب) أسلوب تقسيم السلطة وتوزيع المسؤوليات بين المسؤولين المحليين المنتخبين وناخبهم.
- **عدم اتساق المعلومات** بين كل من المجتمعات المحلية والمركز، وهو ما يؤدي إلى تحديد أولويات الاستثمار في دون وجود بيانات كافية ودقيقة عن الاحتياجات التنموية للمجتمع المحلي .
- **اللامبالاة والتي تتمثل في:** (١) عدم رغبة المجتمعات المحلية في الاشتراك في العملية السياسية بانتخاب أعضاء مجالسهم المحلية. (ب) إجحام هؤلاء الأعضاء عن الإبلاغ عن الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية للحكومة المركزية، وذلك نابع - جزئياً - من عدم قدرتهم على محاسبة المسؤولين التنفيذيين عن نتائج مشروعات التنمية.
- ارتفاع تكاليف المعاملات لدى الحكومة المركزية والتي تنطوي عليها عملية تصميم وإدارة ورصد النفقات الاستثمارية عبر القطاعات والمحافظات وتعديلها وفقاً للحاجات المتغيرة ومستوى الأداء .
- **تراخي قيود الموازنة** ، وهو ما يخلق الاعتماد على الدعم ويخضع مؤشرات التكلفة الحقيقية مما يؤدي إلى الفساد و إلى السعي لتحقيق منافع خاصة.
- **عدم وجود نظام مستند لقواعد محددة** مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات تعتمد على اعتبارات تقديرية .
- تقييد الأنفاق المحلي ومنح إنفاق تكميلي من الموازنة العامة للدولة مما يؤدي إلى التفاوت بين اعتمادات الموازنة وأرقام الحسابات الختامية .

ويثار هنا سؤالان: **الجهود التي تبذلها وزارة التخطيط لجعل مؤشرات التنمية البشرية جزء لا يتجزأ من تخصيص الخدمات العامة سوف تدفع الى تحقيق اللامركزية**

(١) ما هي السياسات التي تسفر عن تقديم حوافز ملائمة؟ (٢) كيف يمكن الحد من خطورة خلق حوافز غير ملائمة وان كانت غير متعمدة أثناء عملية تحقيق اللامركزية ؟

إن المقترحات التي سيرد ذكرها فيما بعد تؤكد على ضرورة تخفيف الضغوط على بنود الموازنة خلال كافة مراحل التحول. ويجب أن يكون "الحياد المالي" أمراً ملزماً، وذلك لأن أي سياسات لا تعد بتحسين وضع الموازنة أو تضرر بها لن تكون مقبولة سياسياً واجتماعياً. ولهذا، فإن السياسات المقترحة في المرحلة الأولى من خطة العمل لا تستهدف بالفعل تخفيض إيرادات الحكومة .

ويوصى هنا بأن يتم تحقيق اللامركزية المالية على مرحلتين. ويتوقف تحديد الخط الفاصل بين المرحلتين على حجم المعلومات التي يوفرها النظام للبدء في المرحلة الثانية. وتعتبر إصلاحات المرحلة الأولى بمثابة محفز لإصلاحات المرحلة الثانية.

٢- تحديد المعوقات التي تهدد اللامركزية.

٤- وضع نظام للتحويل يمكن في إطاره تحديد أهداف معينة لتحقيق اللامركزية.

٥- وضع تدابير مؤسسية رسمية لتنظيم الأسواق، سواء كانت هذه التدابير قانونية أو هيكلية مثلما ما جاء في قانون المسؤولية المالية بالبرازيل الصادر عام ٢٠٠٠، أو كانت قواعد عامة تحكم تخصيص الموارد العامة مثلما يتضمنه نظام الاستثمار القومي في شيلي.

### خطة العمل بالنسبة للسياسات

إن وضع نظام يستند إلى قواعد محددة ويعتمد على أسس وحوافز واضحة لوحدة الإدارة المحلية يتطلب إجراء تغييرات ملموسة في مواقف كافة المسؤولين الحكوميين . وفي ظل نظام اللامركزية المقترح، لن يتراجع دور السلطات القومية، بل سيتغير فقط . فبدلاً من أن تتحمل الحكومة وحدها مسؤولية تقديم وإدارة الخدمات العامة، سيتركز دور الحكومة على صياغة السياسات ووضع القواعد التنظيمية. وسيتم ترجمة الغايات القومية إلى أهداف محددة تسعى إلى ترسيخ المنافسة وتحقيق اقتصاديات النطاق والتأثير على السلوك الاجتماعي بما يتفق مع الغايات التنموية.

٥ ويزنر ٢٠٠٣.أ.

## المرحلة الأولى

وتعتبر هذه المرحلة حجر الزاوية في نظام يتسم باتساع رقعة اللامركزية المالية. وتساعد هذه المرحلة الحكومة في تحديد حوافز المرحلة الثانية. كما تساعد أيضاً مستخدمى النظام على التمتع بمزيد من الاستقلال فى صنع القرارات. ويتعين أن تركز هذه المرحلة على وضع السياسات التالية:

### ١- تعزيز المساواة

ويتطلب تعزيز المساواة زيادة درجة الاعتماد على مؤشرات التنمية البشرية على مستوى المحافظات لمساعدة وزارة

**تستند توصيات اقتصاديات التنمية على رأى القائل بأن وضع هيكل سليم للحوافز هو المحدد الأساسى للتنمية المتواصلة**

التخطيط فى تحديد الاستثمارات العامة. والأمر يتطلب توجيه قدر أكبر من الاستثمارات نحو المحافظات التى

تتدنى فيها مؤشرات التنمية البشرية. كما يجب أن يتم الصرف فى ضوء ما يتطلبه المنطق من إعادة توزيع الاستثمارات وفقاً للتغير الذى يطرأ على هذه المؤشرات. وعلاوة على ذلك، يجب أن يدرك المحافظون أنه سوف يتم الحكم على أدائهم بناء على مؤشرات التنمية البشرية.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يجب استعادة حق المجالس المحلية فى محاسبة المسئول التنفيذى حول اختيار وتنفيذ مشروعات المجتمع المحلى وذلك حتى يمكن إعطاء أعضاء هذه المجالس الحافز على المشاركة فى تخصيص الاستثمارات. ويتطلب هذا توفير التدريب لتأهيل هؤلاء الأعضاء للمشاركة فى مناقشات الموازنة.

### ٢- إتاحة بيانات الموازنة والاستثمارات بصورة أسرع

يعتبر توفير البيانات الموثوق فيها أمر بالغ الأهمية عند تخصيص الموارد العامة للخدمات التى يطلبها المجتمع المحلى. وتساعد زيادة الشفافية بالنسبة لمالية وحدات الإدارة المحلية والموازنات الاستثمارية على تمكين كافة الأطراف الفاعلة من الوقوف على حوافز الموازنة وجدواها وقيودها. ومن المتوقع أن يؤدى زيادة الوعي العام إلى تزايد المطالبة بإجراء تغيير مؤسسى تدريجى.

### ٣- تشجيع وحدات الإدارة المحلية على تدعيم استقلالها المالى

يمكن تحسين أداء وحدات الإدارة المحلية فى تحصيل الضرائب من خلال منح مكافآت نظير الأداء. وهو مقترح يمكن لوزارة المالية إدماجه فى برنامج الموازنة المستندة للأداء. ويجب أن يعود مرة أخرى التشريع الذى يسمح

للمحافظين بفرض ضرائب إضافية - بشرط الرجوع إلى الأداء السابق - وذلك اهتماماً بالتجربتين الناجحتين فى كل من محافظتي قنا والإسكندرية.

### ٤- إعادة النظر فى عملية تحديد الاستثمارات العامة

إن تحقيق اللامركزية المالية عند تحديد النفقات الاستثمارية لا تتطلب سوى إجراء تعديلات تشريعية طفيفة فى النظام الحالى. وكما ورد ذكره من قبل، فإن الجانب الأعظم من الاستثمارات تقوم بتخصيصه الحكومة المركزية والهيئات الخدمية.

فى ظل الخطة الجديدة، سوف تستمر وزارة التخطيط فى أداء دورها كجهاز مسئول عن تحديد أي من الاستثمارات العامة يتم إدراجها فى الخطة الخمسية. ومع هذا سوف تقوم بهذا الدور فى إطار من الخطوط الإرشادية الأكثر صرامة وشفافية. وهذه المتطلبات يجب تحديدها مقدماً، مما يعطى المجتمعات المحلية حافزاً أقوى للمشاركة فى تحديد أولياتهم الاستثمارية على المستوى الجزئى. وسوف تقوم وزارة التخطيط بتحديد المشروعات ذات الأولوية من خلال التعرف على ظروف كل محافظة على حدة.

وإلى جانب ما تقدم، يجب أن يسمح لوحدات الإدارة المحلية بالاستعانة بالمؤسسات البحثية والجامعات لتقويم المشروعات فى ضوء المؤشرات الاقتصادية المقبولة، كما يجب تطبيق الأسس التى يتضمنها تحليل التكاليف والمنافع.

### ٥- إجراء تقويم شامل لمختلف الحسابات والصناديق الخاصة

يجب إجراء تقويم لهذه الحسابات والصناديق للوقوف على جوانب النجاح والفشل. وعلى الرغم من أن مساهمتها فى حجم الإيرادات تعتبر تافهة، إلا أنها يمكن أن تشكل - إلى جانب أمور أخرى - الأساس لعملية اللامركزية المالية المستندة لقواعد محددة.

## المرحلة الثانية

تتميز المرحلة الثانية بأنها تضع نظام شامل يستند لآليات السوق ولقواعد توجه الاستثمارات العامة وتشجع مشاركة أطراف مستقلة. وسوف تحكم القواعد التنظيمية واللوائح كل من عملية تحديد الخدمات المطلوبة، وتقويم تكاليفها ومنافعها، وإدارة هذه الخدمات ومتابعة عملياتها. وستسمح الخبرات و المعارف التى تراكمت خلال المرحلة الأولى لكل من صانعي السياسات والمشاركين بأن يتفقوا على مجموعة من الأسس الهامة التى سيتم إدراجها كقواعد فى نظام لامركزية صنع القرارات الجديد. وتتمثل

إطار ٤-٢ الأدوار المقترحة عند تنفيذ خطة العمل لكل من الحكومة المركزية و وحدات الإدارة المحلية

المرحلة الأولى الجهة المسؤولة ١		المرحلة الثانية الجهة المسؤولة		أ م ح		أ م ح	
n	n	n	n	n	n	n	n
<p><b>١- تعزيز المساءلة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ اختيار الاستثمارات العامة باستخدام مؤشرات التنمية البشرية</li> <li>■ توجيه الاستثمارات للقطاعات ذات المؤشرات المتدنية</li> <li>■ المجالس المحلية تطلب مساءلة التنفيذيين لمتابعة الاستثمارات العامة</li> <li>■ تقويم أداء المحافظين في ضوء مؤشرات التنمية البشرية</li> </ul>		<p><b>١- تلعب المجالس المحلية المنتخبة دورا محوريا في الاختيارات العامة المحلية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تغيير القانون لجعل المجالس الشعبية المنتخبة مسؤولة عن تحديد أولويات الأنفاق العام</li> <li>■ المجالس الشعبية توجه أولويات الاستثمار يرصد التنفيذ من جانب المسؤولين التنفيذيين</li> <li>■ تقوم الحكومة المركزية والأجهزة التنظيمية بمتابعة الالتزام بقواعد الأنفاق العام</li> </ul>		<p><b>٢- إتاحة بيانات الموازنة والاستثمار بصورة أسرع</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ إتاحة بيانات الموازنة لمختلف الأطراف</li> <li>■ نتاج الأولويات وتكاليف الاستثمار لكل مستويات الحكومة</li> <li>■ إتاحة بيانات الحسابات والصناديق الخاصة</li> </ul>		<p><b>٢- إصلاح الجهاز الإداري للدولة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقوم الحكومة بأجراء إصلاح شامل للجهاز الإداري للدولة</li> <li>■ تسمح الحكومة لوحدات الإدارة المحلية بتدبير احتياجاتها من العمالة في الخدمات العامة على النحو الذي تتطلبه الاختيارات الاستثمارية</li> <li>■ تحدد الحكومة المركزية القواعد التنظيمية التي تحكم الجهاز الإداري للدولة والتي تسمح للإدارة المحلية بالمرونة في توظيف أو إعادة توزيع العاملين</li> <li>■ تستخدم الحكومة حوافز من داخل النظام لتشجيع التوظيف في المناطق المتخلفة أو للفئات المهمشة</li> <li>■ يكون التنفيذيون بالإدارة المحلية مسؤولين أمام المجالس الشعبية المحلية ويخضعون لأحكام لوائح الجهاز الإداري للدولة</li> </ul>	
n	n	n	n	n	n	n	n
<p><b>٣- تشجيع وحدات الإدارة المحلية على تدعيم استقلالها المالي</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ وضع خطوط إرشادية لمكافأة المحافظات التي تحصل قدر أكبر من الضرائب</li> <li>■ عودة التشريع الذي كان يسمح للمحافظات بفرض ضرائب</li> <li>■ تقوم المحافظات بتحسين عملية تحصيل الضرائب</li> </ul>		<p><b>٣- الوزارات مسؤولة عن وضع السياسات القطاعية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقوم الوزارات بوضع أهداف إقليمية وقومية (مستعينة بالأهداف الاجتماعية الواردة في بند ٥ المشار إليها فيما بعد)</li> <li>■ تضع الوزارات معايير لتقويم الأداء</li> <li>■ ترصد الوزارات جهود الإدارة المحلية لتحقيق هذه الأهداف</li> <li>■ تراعى الإدارة المحلية (والجهات الخاصة ان أمكن) المرونة عند تقديم الخدمات طالما يتفق الأداء مع الأهداف المحددة</li> </ul>		<p><b>٤- إعادة النظر في عملية تحديد الاستثمارات العامة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تقوم وزارة التخطيط بتحديد قواعد تحليل التكاليف والمنافع لترتيب أولويات الاستثمار</li> <li>■ تستخدم وحدات الإدارة المحلية هذه القواعد لتحديد أولويات الاستثمار</li> <li>■ السماح لوحدات الإدارة المحلية بأن تستعين بالمؤسسات البحثية لتقويم المشروعات</li> <li>■ تقوم وزارة التخطيط بتحديد الاستثمارات العامة بناء على أولويات المجتمعات المحلية</li> </ul>			
n	n	n	n	n	n	n	n
<p><b>٤- قانون المسؤولية المالية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تضع الحكومة المركزية قيودا ملزمة (في القانون) لقواعد الأنفاق لكل مستويات الحكومة</li> <li>■ تضع الحكومة المركزية المعايير التي بمقتضاها يمكن السماح ببعض الإعفاءات وكذلك الإجراءات التي تحكم تطبيق هذه الإعفاءات</li> <li>■ تضع الحكومة المركزية (بمقتضى قانون) الشروط التي بموجبها تستطيع الإدارة المحلية أن تقتصر من المصادر المسموح بها و الإجراءات التي يجب أن تتبع</li> <li>■ يربط القانون بين القدرة على الاقتراض وإمكانيات التمويل الذاتي</li> <li>■ تعمل وحدات الإدارة المحلية على تلبية مطالب مواطني دوائريهم من الخدمات العامة</li> </ul>		<p><b>٥- التعامل مع الأهداف الاجتماعية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تحدد الأهداف الاجتماعية على المستوى القومي ، من خلال المقترحات التي يتقدم بها مجلس الوزراء لمجلس الشعب، ويستمر الاستعانة بمؤشرات التنمية البشرية للاسترشاد بها في تحديد هذه الأهداف. ثم تترجم هذه الأهداف إلى سياسات وزارية (البند ٣ أعلاه)</li> <li>■ يقوم المواطنون من خلال ناخبهم بتقويم أداء وحدات الإدارة المحلية بالنسبة لتحقيق الأهداف العامة والمحلية التي تتضمنها الأولويات التي تم تحديدها محليا</li> </ul>		<p><b>٥- التقويم الشامل لعمليات الحسابات والصناديق الخاصة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ تحدد وحدات الإدارة المحلية جوانب القوة والضعف في الحسابات والصناديق الخاصة</li> <li>■ وضع قواعد قياسية لتقويم استثمارات هذه الحسابات</li> </ul> <p>ملحوظة: ح أ = حكومة مركزية أم = إدارة محلية</p>			

الرؤية في المرحلة الثانية في الآتي:

#### ١- تلعب المجالس الشعبية المنتخبة دوراً محورياً في الاختيارات العامة المحلية

تعتبر مساءلة صانعي السياسات بالحكومة من جانب المواطنين قضية حيوية في عملية اللامركزية المالية. لذا يجب أن تحصل المجالس الشعبية المنتخبة على حق رصد ومتابعة أداء المسؤولين الحكوميين وإبلاغ مواطنيهم عن أنشطتهم.

#### ٢- إصلاح الجهاز الإداري للدولة

من المحتمل أن يستمر المستوى الحالي لعدد العاملين في الجهاز الإداري ومع هذا، بمجرد إرساء البنية المؤسسية وبناء القدرات البشرية، سيتطلب إصلاح هذا الجهاز أن تكون هناك مساءلة للعاملين عن الخدمات العامة التي يقدمونها، إلى جانب ضرورة

توفر بيانات موثوق فيها أمر هام لتخصيص الموارد المالية لمواجهة الاختلال القائم بين عدد الوظائف الإدارية والوظائف المهنية في بعض الوزارات حيث أن عدد العاملين في الوظائف الأولى يفوق عددهم في الوظائف الأخيرة.

#### ٣- الوزارات مسئولة عن وضع السياسات القطاعية

يجب منح وحدات الإدارة المحلية سلطة تنفيذ المشروعات الاستثمارية. ويتعين على الوزارات وضع أولويات السياسة وترجمتها إلى نكقات. ويمكن أن يستعان بالخطوط الإرشادية لسياسات الوزارات كمؤشر يحدد أي من وحدات الإدارة المحلية التي يمكن أن تتلقى دعماً من الحكومة المركزية كمكافأة لها نظير التزامها بأهداف السياسة وبالخطوط الإرشادية الإجرائية الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف.

#### ٤- قانون المسؤولية المالية

سيضمن هذا القانون إجراءات الاستثمار ومبادئ الدعم المالي وفي نفس الوقت يلغى هذا الدعم في الحالات التي لا يلتزم فيها مسبقاً بهذه المبادئ. وفي هذه المرحلة سوف تدمج في القانون مبادئ القيود الصارمة للموازنة ومع هذا ستراعى حالات الظروف القهرية. ولا يعنى مبدأ الحياد المالي أنه يتوقع من وحدات الإدارة المحلية أن تكون نفقاتها مساوية لإيراداتها. فهي يمكن أن تبدأ بالتغلب على القيود المالية، التي لا تتجاوز مستوى العجز في الموازنة، من خلال تقليل اعتمادها على تحويلات الحكومة المركزية تدريجياً.

#### ٥- الأهداف الاجتماعية

يمكن تحقيق الأهداف الاجتماعية من خلال منح قروض وإعانات مالية كحوافز مرتبطة بمؤشرات أداء. وفي كلتا المرحلتين، يتسع المجال للقيام بأنشطة الرفاهية الاجتماعية والدعم المتبادل بين البلديات والمحافظات له فائدته. ولا تعنى اللامركزية أن الحكومة لن تستطيع أن تضع أهداف تنمية محلية لإعادة توزيع المخصصات. بل على العكس، سيؤدي التحسن في عملية تخصيص الموارد إلى إفراح المجال لتلبية احتياجات إضافية يتعين على سياسة الحكومة مواجهتها.

ومن الضروري تحديد التفضيلات الاجتماعية. وهذا يتطلب التمييز بين الاحتياجات من الخدمات الأساسية وغيرها من الخدمات نظراً لاختلاف الأسباب التي تحكم تقديم كل منها. ويوضح الأطار رقم ٤-٢ دور كل من الحكومة المركزية و وحدات الإدارة المحلية خلال المرحلتين المذكورتين.

#### المراجع

- Abdel Wahab, Samir and Mamdouh Ismail (2001), "Policies for the Enhancement of Local Government Resources," Public Administration Research and Consultation Center, Paper # 6, Cairo University.
- El-Sayed, Sami (2002), "Preparation of the General Government Budget in Egypt: Theory and Practice," Management of the General Government Budget Conference, Public Administration Research and Consultation Center, Cairo University.
- Esfahani, Hadi Salehi (October 2000). *Fiscal Stabilization and Budgetary Institutions in Egypt*. (Unpublished paper).
- Kilani, El-Sayed and Ola El-Hakim (1999/2000), "Legal Framework for Financial Structure and Sources of Local Finance, Participatory Urban Management Program, Egypt," Working Paper #1, National Institute of Planning and GTZ.
- Kilani, El-Sayed and Ola El-Hakim (1999/2000), "Legal Framework for Plan and Budget Preparation at the Local Level. Participatory Urban Management Program, Egypt," Working Paper #2, Institute of National Planning and GTZ.

وزارة المالية، التقرير الأحصائي لموازنة الحكومة، سنوات مختلفة  
وزارة المالية، قانون الموازنة رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٣ وألائحته التنفيذية. المطابع الأميرية مصر ١٩٩٦.  
وزارة التخطيط، الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤. السنة الثانية من الخطة الخمسية ٢٠٠٢/٢٠٠٣. ٢٠٠٦/٢٠٠٧/٢٠٠٣.

وزارة التخطيط والبرنامج الأئماءى للأأم المأءة (٢٠٠٣) أقرىر الأئمة البشرىة لمصر ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ .  
أأرب الوطنى الأءمقراطى ، الإءارة المألىة والأمرأىة فى مصر الأاضر والمأقبل ، ورقة عمل مأةمة لأمانة السىاسات ،  
الأأماع الأانى ، أءسمبر ٢٠٠٣  
مألس الشعب ، أقرىر لأنة الأطة والموازنة عن الأسابات الأأامىة للموازنة القومىة ، الهىأاء الأاأصاءىة ، الهىأة القومىة للإناأ  
أأربى والأزانة ، العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢ ، الألسة البرلمانىة الأامنة ، أورا الأناأاء الأابع ، مصر .

## تطبيق اللامركزية على خدمات التعليم الأساسي والثانوي

### الحالة الراهنة للامركزية الإطار التنظيمي والمؤسسي

ينص دستور عام ١٩٧١ على أن التعليم حق للجميع، ومن خلاله تتحقق مبادئ الإنصاف وتكافؤ الفرص. ويعتمد

**تشير الدلائل المتفاعلة إلى أن  
نقل السلطة من السلطات  
المركزية إلى المحافظات  
والمجتمعات المحلية  
والمدارس، يمكن أن يؤدي إلى  
تحسين كبير في تقديم  
الخدمة التعليمية.**

الهيكل الإداري لنظام  
التعليم على المدخلات  
من إحدى الوزارات على  
المستوى المركزي وهي،  
وزارة التربية والتعليم  
المسئولة عن تخطيط  
وتطوير وتقويم المواد  
التعليمية، وكذلك عن  
وضع المعايير التعليمية

وتحديد مؤهلات المدرسين (القانون ١٢٩/ لسنة ١٩٨١).  
وهي أيضا التي بيدها القرارات الرئيسية بشأن تطوير  
المناهج، وتحديد المعايير القومية للتقويم، وتقرير  
الميزانيات للإدارات التعليمية، وتعيين المدرسين  
والإداريين وتحديد مرتباتهم وحوافزهم واحتياجاتهم  
التدريبية (مينا ٢٠٠١: اليونسكو، ٢٠٠٤). وينص قانون  
الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته على أن  
وحدات الإدارة المحلية مسئولة عن تشييد المدارس  
وتجهيزها وإدارتها.

### سياسة وزارة التربية والتعليم بشأن اللامركزية

شكلت في وزارة التربية والتعليم لجنة عليا تضم أعضاء  
من رجال الأعمال، والمنظمات غير الحكومية،  
والأكاديميين، وعمداء الكليات، والخبراء القانونيين الذين  
أعربوا عن التزامهم باللامركزية وتحقيق الإنصاف في  
الخدمات التعليمية (وزارة التربية والتعليم، ٢٠٠٣). وقد  
أوصت اللجنة بمزيد من اللامركزية من خلال تفويض  
السلطة للإدارة المحلية أو لمستوى المدرسة: وتكرار  
الحالات الناجحة من اللامركزية (مثل إنشاء مجلس  
للأمناء، ولجان تعليم على مستوى القرية): وأكدت اللجنة  
على ضرورة بناء القدرات المؤسسية على المستوى  
المحلي عن طريق التدريب وغير ذلك من الوسائل.

يوجد في مصر واحد من أكبر نظم التعليم في العالم،  
طبقا لتصنيف البنك الدولي، حيث يبلغ عدد الطلاب  
١٥,٥ مليون طالب (أكثر من ٩٠٪ منهم ملتحقون  
بالمدارس العامة) و ٨٠٧ آلاف مدرس و ٣٧ ألف مدرسة.  
وقد شهد نظام التعليم في مصر توسعا كبيرا على مدى  
العقد الأخير، سواء من حيث الإنفاق على التعليم أو البنية  
التحتية التعليمية. فقد زاد الإنفاق على التعليم قبل  
الجامعي بمقدار الضعف بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٢، حيث  
ارتفع من ٨,١ مليار جنيه مصري إلى ١٦,٦ مليار جنيه  
مصري (تقرير الأهداف التنموية للألفية لعام ٢٠٠٣).  
وبلغ عدد المدارس التي شيدت خلال التسعينيات ضعف  
ما شيد منها على مدى القرن الأخير، مع زيادة في  
الالتحاق بالمدارس بنسبة ٢٧,٦٪. وقد أدخلت نماذج  
جديدة من المدارس، مع إيلاء اهتمام أكبر لتعليم الفتيات،  
كان أكثرها نجاحا مبادرة تعليم الفتيات، ومدارس الفصل  
الواحد. كذلك حدث تعاون ملحوظ مع الهيئات المانحة  
لتكثيف الإصلاح التعليمي.

على الرغم من هذه الجهود، لا تزال هناك كثير من أوجه  
القصور في نظام التعليم، ويتضح ذلك في سوء الخدمات  
التعليمية في مصر بشكل عام. ويعزى ذلك، في جانب  
كبير منه، إلى ضعف الأوضاع المؤسسية الراهنة، وهي  
المركزية الشديدة للنظام، وعدم كفاية الحوافز بالنسبة  
للمدرسين، والاستقلال الذاتي المحدود على المستوى  
المحلي، ونقص المقدره التقنية وبناء القدرات البشرية.  
وهناك شواهد قوية من عدد من البلدان تدل على أن نقل  
السلطة من الإدارة المركزية إلى الحكومات والمجتمعات  
المحلية والمدارس مع مساهمة الآباء، يمكن أن يؤدي إلى  
إحداث تحسن كبير في تقديم الخدمة التعليمية. والشئ  
المرجح أن يؤدي هذا المنهج إلى تحقيق نتائج إيجابية في  
مصر، إذا ما نفذ بصورة فعالة. ويتناول هذا الفصل من  
التقرير القضية الرئيسية الخاصة بالارتقاء بنوعية  
الخدمات التعليمية الراهنة من خلال تنفيذ اللامركزية.  
كما أنه يجري تقويما لأوجه القصور في النظام التعليمي،  
ومبادرات الإصلاح القائمة والمحتملة، مع استخلاص  
الدروس من الخبرة المكتسبة.

ومنذ ذلك الحين وضعت وزارة التربية والتعليم خططا لزيادة المشاركة المجتمعية التي تتضمن إنشاء مركز لمعلومات أصول التدريس ووحدة جديدة في كل محافظة لتعزيز الروابط بين المدارس . والمجتمع المحلي . ويتضمن هذا الأمر بناء شبكة من أصحاب المصلحة على المستويات المحلية والإقليمية والقومية (تضم السياسيين، والمدرسين، والآباء): وزيادة الوعي عن العلاقات بين أصحاب المصلحة، وتدريب المدرسين: وإصدار تشريعات تفرض مشاركة الآباء والأسرة، ودمج مفهوم المشاركة المجتمعية ضمن مناهج المدرسة.

كذلك فإن السلطات مفوضة، إلى حد ما، لمستوى المحافظة والمدارس، وعلى سبيل المثال بروتوكول الإسكندرية (أنظر ما يرد لاحقا في هذا الفصل). فالقرار رقم ٢٦٢ لسنة ٢٠٠٣ يفوض السلطة إلى مستوى المدرسة في تحديد مسؤوليات إدارة المدرسة والإدارات التعليمية في المحافظات. كما أنه ينص على إنشاء ثلاث وحدات جديدة في المدارس تكون مسؤولة عن الجودة، والأنشطة الإنتاجية، والتدريب والتقييم، الأمر الذي يمكن المدارس من الاضطلاع

### رغم أن وزارة التربية والتعليم تطبق اللامركزية بحكم القانون من حيث الوظائف والموازنات، إلا أن التعليم مازال شديد المركزي في واقع الأمر.

بدور أكبر في التقييم الذاتي وتحديد احتياجاتها التدريبية الخاصة (وزارة التربية والتعليم، ٢٠٠٣ ج). كذلك تم تعيين وكيل وزارة للتعليم في كل محافظة يعاونه نواب ومديرون في كل منطقة، وقد جرى تدريبهم جميعا حتى يكون لديهم فهم واضح لجهود الإصلاح (اليونسكو، ٢٠٠٣).

كذلك صدرت قرارات بشأن إشراك الآباء (رقم ٥ لسنة ١٩٩٣) والجمعيات الأهلية (رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠)، وهو ما يمثل اعترافا بأهمية مشاركة أصحاب المصلحة ولاسيما على مستوى القاعدة (البنك الدولي، ٢٠٠٢ أ). وقد سمح للجمعيات الأهلية بإنشاء أنماط معينة من المدارس (مثل المدارس المجتمعية ومدارس الفصل الواحد). وأنشئت إدارة عامة في وزارة التربية والتعليم لتعزيز مشاركتها مع الجمعيات الأهلية التعليمية، وإنشاء قاعدة بيانات عنها. وفضلا عن ذلك، شكلت لجنة تضم أعضاء من وزارة التربية والتعليم والجمعيات الأهلية لاقتراح مشروعات مشتركة والتنسيق بينها.

ورغم أن وزارة التربية والتعليم تطبق اللامركزية بحكم القانون من حيث الوظائف والموازنات، إلا أن التعليم ظل شديد المركزي في واقع الأمر. وهناك عديد من الممارسات القانونية والإدارية التي تؤكد صحة هذه المقولة. وعلى سبيل المثال، فإن المصروفات المدرسية (٢٠ جنيها مصريا للتعليم الابتدائي و ٧٠ جنيها للتعليم الثانوي)، لا تحتفظ بها المدارس على المستوى المحلي

وإنما تحول مباشرة إلى وزارة التربية والتعليم (البنك الدولي، ٢٠٠٢ أ). كما أن توزيع الموازنة على البنود المختلفة على مستوى المدرسة تحد من نطاق نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة اللهم إلا بموافقة المحافظة، والموازنة التي تخصصها وزارة المالية لوزارة التربية والتعليم تخصص فقط للخدمات الإدارية القومية. وهناك كثير من الحجج التي تقدم للاعتراض على تنفيذ مزيد من اللامركزية. وتردد هذه الحجج إن المستويات الإدارية الدنيا غير قادرة على الاضطلاع بمزيد من المسؤوليات والسلطات. والشرط الأساسي لذلك هو وضع نظم محكمة للرقابة لمنع الفساد والتمكين من إجراء القياس على أساس الأداء. وثمة حجة أخرى تقول إن المعايير والقيم الثقافية لا تدعم الانتقال إلى مزيد من اللامركزية.

وهكذا يتضح أن الحكومة سوف تتحرك بصورة تدريجية للغاية نحو إيجاد نظام تعليمي أكثر لامركزية من الناحية الإدارية. وهناك قدر كبير من التردد في نقل مزيد من السلطات إلى المستويات الأدنى، على أنه يبدو أن هناك استعدادا لتكرار تجربة الإسكندرية، وإن كان المشروع لم يتم الانتهاء منه بعد .

استنادا إلى الحجج المؤيدة للامركزية والمعارضة لها، من المهم أن ننظر إلى وضع مختلف أصحاب المصلحة حتى يكون لدينا فهم أوضح للعوامل المؤثرة في اللامركزية. ويعرض الجدول رقم (٥-١) تحليلا افتراضيا لأصحاب المصلحة الذين يؤثرون في الاتجاه نحو درجة أكبر من اللامركزية أو يتأثرون به .

### اللامركزية : لماذا وكيف

إن الوصول إلى نظام تعليمي أفضل يحتاج كخطوة أولى إلى التعرف على أوجه الضعف في النظام القائم وتشخيصها . وعلى أساس هذا التشخيص يمكن ادراك لماذا وكيف تعمل اللامركزية في ظل سياق معين . يعاني تقديم خدمة التعليم في مصر من مشكلات ذات طبيعة مؤسسية في المقام الأول. ومن أكبر العقبات التي تواجه نظام التعليم هي القيود التي تفرضها الموازنة . ذلك أن الزيادات في مخصصات موازنة التعليم لا تقي بالطلب. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بتشيد المدارس والبنية التحتية، يقدر أن الأمر يحتاج توفير ٣٧٣٠ مدرسة ابتدائية و ١٧٢٩ مدرسة إعدادية بحلول عام ٢٠٠٧ (البرادعي، ٢٠٠٠، ووزارة التربية والتعليم، ٢٠٠١). حاليا قد تصل كثافة الفصول إلى ٧٠ تلميذا للفصل الواحد في بعض المناطق (اليونسكو، ٢٠٠٣).



## الجدول ١-٥ تحليل افتراضي لأصحاب المصلحة في لا مركزية التعليم

أصحاب المصلحة	الاهتمامات/الاحتياجات	الموقف من اللامركزية
القيادة السياسية	نوعية أفضل للتعليم، والتزام بتحقيق جودة أفضل للتعليم	تأييد
وزارة التربية والتعليم	قلق لأمر سياسية، قلق بشأن الحفاظ على جودة وكفاءة التعليم وتحقيق العدالة في تقديم الخدمة التعليمية	مقاومة
وحدات الإدارة المحلية	تفضل بعض الجماعات إعطاء مزيد من السلطة الإدارية والاستقلال: بينما يتحفظ البعض الآخر على نقل السلطة إلى مستويات أدنى في الإدارة	تأييد
المدارس	مزيد من الاستقلال	تأييد
المدرسون/ اتحادات المدرسين	الاستمرار في الدروس الخصوصية، رقابة أقل من إدارة المدرسة، تأمين الوظائف، وحوافز ومرتببات أفضل	معارضة
الآباء	نوعية أفضل للتعليم، إنفاق أقل على الدروس الخصوصية، أداء وإنجاز أفضل للطلاب، معدل أفضل للنجاح	غير معروف، لكن من المرجح التأييد
الطلاب/اتحادات الطلبة	نوعية أفضل للتعليم ومواد تعليمية أكثر تشويقا	مختلط
الجمعيات الأهلية التعليمية	فرصة لمشاركة أكبر	تأييد
مجتمع الأعمال/ سوق العمل	فرصة عمل في قطاع التعليم توافق أكبر بين المناهج الدراسية واحتياجات سوق العمل	تأييد
ناشرو الكتب المدرسية	فرصة للتنافس مع القطاع العام	تأييد
معاهد التعليم العالي	الحاجة إلى خريجين ذوي نوعية أفضل	مختلط

أجورهم (البرادعي، ٢٠٠٣). يعاني نظام التعليم من مشكلات تدنى الجودة والعائد الاقتصادي المنخفض للتعليم. وتشير الأرقام إلى أن ٥٠٪ من تلاميذ التعليم الأساسي و ٨٠٪ من طلبة التعليم الثانوي يلجأون إلى الدروس الخصوصية (الطويلة، ١٩٩٩: تقرير التنمية البشرية المصري، ١٩٩٩). وبدراسة معدلات الطلبة إلى المدرسين، نجد أن المتوسطات الرسمية

**يعاني تقديم الخدمة التعليمية من مشكلات ذات طبيعة مؤسسية في المقام الأول .**

هناك أيضا سوء تخصيص للموارد. فالجزء الأكبر من الإنفاق على التعليم يذهب إلى الإداريين أكثر مما يذهب للمدرسين. ويترتب على ذلك أن مرتبات المدرسين منخفضة للغاية ولا تجتذب الأفراد المؤهلين. وهناك أيضا تحيز مستمر منذ أمد طويل للإنفاق على التعليم العالي على حساب التعليم الأساسي والثانوي. والتعليم الثانوي الفني (صناعي كان أو زراعي) يحصل على نفس مخصصات التعليم الثانوي العام تقريبا: وبينما تكلف المدرسة الفنية تصل إلى ١٠ إلى ١٥ ضعفا من تكلفة المدرسة في مرحلة الثانوي العام. وهذا يفسر جزئيا انخفاض مستوى خريجي المدارس الفنية ومن ثم ضعف

**التعليم** ، مع تخصيص الأموال المتوفرة إما إلى الحكومات المحلية أو المدارس أو الطلاب.

□ **الأخذ بأسلوب الإدارة المعتمد على المدرسة**، عن طريق نقل عملية صنع القرار إلى المدرسين، والآباء، والطلاب.

□ **إنشاء مدارس يمولها المجتمع المحلي**، والأجراء الأكثر شيوعاً هو أن يقدم المجتمع المحلي الأرض، والمباني، والأثاث وأن تقوم الحكومة بتوفير المدرسين. وفي بعض الأحوال تقدم المجتمعات المحلية أموالاً إضافية لمرتبات المدرسين.

□ **إصلاح المناهج الدراسية** ، حيث يكون للمدارس استقلال ذاتي لتطويع مناهجها الدراسية طبقاً لاحتياجات الطلاب وسوق العمل.

□ **الأخذ بنظام الصكوك المدرسية** ، حيث تزود الحكومة الطلبة الفقراء بصكوك، عادة ما تكون ذات قيمة ثابتة، يمكن استخدامها لدفع مصاريف التعليم إما في مدرسة عامة أو خاصة، وبذلك تتاح الفرصة للطلبة المحتاجين للحصول على تعليم جيد.

## تكافؤ الفرص التعليمية في قطاع التعليم

بدأ الإصلاح الجدي للتعليم في مصر في العقد الأخير. وقد أدت جهود الإصلاح إلى زيادة الالتحاق بالمدارس بين جماعات كانت محرومة من التعليم قبل ذلك : الفتيات، والأطفال في المناطق الريفية بصفة عامة وفي صعيد مصر بصفة خاصة. وقد انخفض الحرمان من التعليم بمقدار النصف تقريباً، تاركاً وراءه حالياً ١٥٪ من المجموعات المهمشة خارج النظام. ثمة إنجاز آخر هو زيادة معدلات الاستمرار في الدراسة بين المجموعات المهمشة، وبخاصة الفتيات (الطويلة، ٢٠٠٠، لويد وآخرون، ٢٠٠٣). كذلك أصدرت الحكومة المعايير القومية للتعليم بهدف الارتقاء بنوعية التعليم وخفض مظاهر عدم التكافؤ إلى الحد الأدنى (أنظر الإطار ٥-٣). على الرغم من التحسن الذي طرأ على بعض المجالات، إلا أن هناك من الشواهد ما يشير إلى استمرار جوانب لعدم التكافؤ. فمعدلات التحاق الفقراء بالمدارس أقل

لمستويات التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي لا تزال في مستوى مقبول حيث تصل إلى ٢٤ و ٢٠ و ١٣ على التوالي. على أن لأرقام لا تكشف عن العدد الكبير من المدرسين الذين يقومون بأعمال إدارية أو الذين هم في إجازات. ولا تزال معدلات التسرب والإعادة مرتفعة. وتوضح معدلات البطالة بين فالتشباب المتعلمه (٦, ١٣٪ لل حاصلين على مؤهلات فوق المتوسطة و ٨, ٩٪ لخريجي الجامعات) العائد المنخفض و السلبي للتعليم الثانوي، (كامل ١٩٩٩). وعلاوة على ذلك

## يذهب الجزء الأكبر من الإنفاق على التعليم إلى الإداريين أكثر مما يذهب إلى المدرسين

فهناك مشكلات التفاوت في الحصول على الخدمة التعليمية حسب النوع الاجتماعي، والمنطقة وحالة الدخل (أنظر القسم الخاص بعدم تكافؤ فرص الحصول على التعليم). هناك أيضاً مشكلات تتعلق بالإدارة. ذلك أن عملية اتخاذ القرار وصنع السياسة في نظام التعليم تقتصر، في الوقت الراهن، إلى المشاركة والديمقراطية. فمعظم لجان التعليم لا تعين على أساس الجدارة. وعلاوة على ذلك، فإن مبادرات وخطط الإصلاح تتم دون مشاركة نشطة من جانب أصحاب المصلحة، الآباء، والطلبة، والمدرسين.

وتوضح التجارب أن اللامركزية يمكنها تحسين الكفاءة، والشفافية، والمساءلة في تقديم الخدمة على المستوى المحلي. فعندما يكون للمدرسين والآباء والنظر سلطة أكبر في صنع القرار، يرتقى الحكم الصالح على المستوى المحلي. وعن طريق لا مركزية التعليم، يمكن الوصول إلى سبل أفضل لإدارة موارد الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني. ويمكن للامركزية أن تتخذ أشكالاً كثيرة، منها: (بهرمان، ٢٠٠٢ أ)

□ **نقل السلطة إلى الحكومات المحلية** ، حتى يكون لها استقلال ذاتي في مجالات التمويل، وتعيين الموظفين، والمناهج الدراسية أساساً.

□ **خفض حجم البيروقراطيات المركزية في**

## الجدول ٥-٢ تحليل أوجه القوة والضعف والفرص والتهديدات (SWOT) لنظام التعليم

نقاط القوة	نقاط الضعف
□ إنفاق مرتفع على التعليم: زيادة في معدلات الالتحاق بالمدارس: التوسع في بناء المدارس: إدخال نماذج جديدة من المدارس: دعم الجهات المانحة للإصلاح.	□ مشكلات الموازنة: مشكلات الجودة: عائد اقتصادي منخفض للتعليم: عدم تكافؤ فرص الالتحاق بالمدارس: وسوء الإدارة
الفرص	التهديدات
□ رأسمال بشري غني: تنامي السخط العام على نوعية التعليم يعمل كقوة دافعة للإصلاح: دعم الجهات المانحة للإصلاح.	□ زيادة تكلفة تقديم الخدمة التعليمية: عدم التوازن بين العرض والطلب: مواد تعليمية عفا عليها الزمن بسبب التغيير السريع في العلوم والتكنولوجيا

## الإطار ٥-١ الخبرات الدولية في تنفيذ لا مركزية التعليم

بدأت معظم الخبرات الدولية في تنفيذ لامركزية التعليم في أوائل تسعينيات القرن الماضي، وعادة ما كان يتم ذلك بالإحالة إلى الأقاليم أو الحكومات المحلية أو المدارس. وكان من بين الدوافع إلى ذلك تحسين نوعية التعليم وتسهيل سبل الحصول على التعليم العام وكفاءته، وتحسين الإدارة، والتصدي لعدم الثقة المتزايد في نظام التعليم العام والاستجابة لقوى القاعدة الساعية إلى الإصلاح، والاستفادة من دعم الهيئات المانحة المتزايد ورصد مدى تحقيق الأهداف التتموية للألفية، فضلا عن معالجة نقص الموارد المالية والتغلب على العوائق المالية.

### أمثلة على التنفيذ

▫ **اللامركزية المالية :** في نيكاراغوا، كان أحد الإصلاحات تحت مسمى اللامركزية عبارة عن برنامج تحصل بمقتضاه البلديات على تحويلات مالية لدفع مرتبات المدرسة. وفي الصين، خفضت الحكومة إعاناتها للمدارس المحلية وسمح للمحليات بفرض ضرائب لتمويل التعليم. وكانت هناك ستة أساليب لتمويل التعليم قبل الجامعي: فرض رسوم إضافية للتعليم، وإسهامات من الصناعة والمنظمات الاجتماعية، وأموال التبرعات، ورسوم تعليم من الطلاب، ودخل من مشروعات تديرها المدرسة وتحويل من السلطات المركزية. لكن، وبسبب مشكلات عدم تحقيق العدالة، تراجعت الحكومة عام ١٩٩٤ عن قرارها بالسماح للمحليات بفرض ضرائب (هوكنز، ٢٠٠٠). وفي شيلي كانت الحكومة تحول موارد إلى مقدمي الخدمة على أساس معدلات حضور التلاميذ: وهكذا كان على مؤسسات التعليم العام أن تزيد من معدلات الالتحاق أو تقلل من عدد المتسربين، ومن ثم تتنافس مع القطاع الخاص (كاستانيدا، ١٩٩٢).

▫ **الصكوك المدرسية :** تقوم الحكومة، في هذا الصدد، بتزويد الطلاب من المناطق الفقيرة بصكوك يدفعون بها مقابل التعليم للمدارس الخاصة والعامية. وهناك عدد قليل من البلدان النامية التي استخدمت هذا النظام على المستوى القومي، باستثناء كولومبيا، منذ عام ١٩٩١، حيث كان الطلاب الفقراء هم المستهدفون على أساس الموقع الجغرافي. وتبحث تايلاند استخدام هذا النظام لطلاب المدارس الثانوية لتوسيع نطاق الالتحاق بالمدارس الثانوية (بهرمان، ٢٠٠٠). وفي البرازيل، يقدم برنامج بولسا إسكولا منحا دراسية في المناطق ذات المستوى المرتفع من عمالة الأطفال بهدف الإبقاء على الأطفال في المدرسة عن طريق تعويض الآباء عن الدخل المفقود الذي يكتسبه الطفل (البنك الدولي، تقرير التنمية الدولية ٢٠٠٠/٢٠٠١).

▫ **الجوانب الإدارية :** اتبعت أساليب متعددة لتنفيذ لا مركزية التعليم من بينها تخفيف التركيز (حيث تتولى المجتمعات المحلية مسئولية تشييد المدارس الابتدائية، وتحصل المجالس المحلية على منح مباشرة من الوزارة لتغطية المرتبات والإدارة المكتبية): التفويض (كما يحدث في بولندا، مثلا، حيث سمح للحكومات المحلية بإدارة مدارسها الابتدائية الخاصة بها، وسمح للمدن الكبرى بإدارة معظم التعليم ما بعد الابتدائي ومرحلة ما قبل المدرسة، ثم إدارة المدارس الثانوية والمدارس الفنية/المهنية): ونقل السلطة (حيث تنتقل المسؤوليات عن التقديم المباشر للخدمة من الحكومة الاتحادية إلى الحكومة المحلية).

▫ **المشاركة المجتمعية :** في المكسيك، أنشئت مجالس على مستوى المدارس ومستوى البلديات وقد صممت بحيث لا تقتصر على اتحادات الآباء بل تضم أيضا المزيد من أصحاب المصلحة: المدرسون، والمديرون، والسياسيون المحليون، وأعضاء مجتمع رجال الأعمال. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تمتلك المدارس المجتمعية سلطة أبوية قوية، فهي تختار مجلس الإدارة الذي يختار بدوره مدير المدرسة وغيره من الموظفين. وهناك شواهد متزايدة على نجاح المدارس المجتمعية، ولاسيما من حيث خفض تغيب الطلاب والمدرسين. وفي نيكاراغوا شكلت لجان لمواقع المدارس وهي لجان لها سلطات حقيقية بمقتضى برنامج المدرسة المستقلة ذاتيا: حيث للآباء أغلبية الأصوات كما أن اللجان تتخذ قرارات هامة، مثل التصويت لاستبدال ناظر المدرسة، واتخاذ القرار بشأن كيفية تخصيص إيرادات الرسوم. وكل هذا يدعم مقولة أن الجماعات المشاركة تعمل بصورة أفضل عندما تعطى وضعا يفوق الوضع الاستشاري و تتحمل مسئولية عن تدبير وإدارة الأموال (جيرشبيرج، ١٩٩٩).

▫ **الإدارة من خلال المدرسة :** في تايلاند، يقترن نظام مجالس المدارس بنظام للمصروفات المدرسية يدفعها الآباء، ويتضمن استقلال المدرسة الذاتي تحويل مالي شهري لدفع مرتبات المدرسين، وتتكون مجالس المدارس من آباء منتخبين: ومن بين مسؤولياتها الحق في انتخاب مديري المدارس، وتعيين / وفصل النظار واتخاذ القرارات بشأن ميزانية المدرسة وبرامجها (بهرمان، ٢٠٠٢).

يضعف من أثر التعليم على تحركهم لأعلى على السلم  
الأجتماعي. وعلاوة على ذلك، فلا تزال هناك هوة بين  
الذكور والإناث في فرص الحصول على التعليم .

ومستويات تحصيلهم أدنى، وهم يعانون من خدمات  
تعليمية متدنية الجودة . كذلك فإن الأداء المدرسي  
المنخفض بين الفقراء،  
وضعف حصولهم على مهارات مطلوبة في سوق العمل،

## الإطار ٥-٢ تقييم التجارب الدولية في تنفيذ لا مركزية التعليم

من بين التحديات العديدة للامركزية التعليم كيفية الحفاظ على تكافؤ الفرص والعدالة، وإيجاد آلية مناسبة لنقل السلطة إلى الآباء. وهناك معارضة من جانب المدرسين والطلاب لإدخال مقررات جديدة تتطلب القدرة على الإبداع - وهو أمر لم يعتادوه. وقد يخشى المحافظون تحمل مسؤوليات ليسوا مستعدين لها. كما أن اتحادات المدرسين قد لا تكون راغبة في التفاوض بشأن ظروف العمل مع جهات حكومية منفصلة. وفي بعض الحالات، فإن عددا قليلا فقط من مجالس المشاركة الاجتماعية هي التي تمكنت من القيام بدورها كما تقرره القوانين، وذلك بسبب عدم رغبة المسؤولين بحكومة الولاية أو بالحكومة الاتحادية في إعطاء مجالس المشاركة سلطة بخلاف السلطة الاستشارية بالنسبة لميزانيات المدرسة وموظفيها والمناهج الدراسية المحلية. و من الصعب أن نفصل الأثر الصافي للامركزية عن الإصلاحات الأخرى، أو عن سمات المدارس أو عن الصدمات الخارجية. وذلك لضعف البيانات الأساسية والبحوث وبطء التغيير في نتائج المدرسة، وعدم استكمال تدابير اللامركزية في معظم البلدان، كما أن جهود التقويم لا تزال مبدئية. ففي نيكاراغوا توصل تقويم النظام المدرسي المستقل ذاتيا إلى وجود علاقة إيجابية ذات معنوية احصائيا بين درجة ممارسة مجالس المدارس لحق صنع القرار وبين إنجازات الطلاب (وينكلر، ١٩٩٩). وفي السلفادور، أدت المشاركة المتزايدة من جانب المدرسين والمدارس التي يديرها المجتمع المحلي إلى انخفاض معدلات الغياب بين المدرسين والطلاب. وفي كولومبيا، نجح نظام الصكوك المدرسية في زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس والبقاء بها بين الفقراء وكذلك بين الطالبات (حسين، ١٩٩٧). وفي البرازيل، يشير التقويم المبدئي لبرنامج الصكوك المدرسية إلى حدوث تحسن ملموس في معدل الحضور إلى المدرسة (البنك الدولي، تقرير التنمية الدولية، ٢٠٠٠/٢٠٠١).

وفيما يلي بعض مظاهر عدم العدالة الأخرى الموجودة :

### عدم تحقق التغطية الشاملة للتعليم الابتدائي.

بلغ صافي معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي في صعيد مصر وبين الأطفال من

**الفقراء أقل فرصة في الالتحاق بالمدارس، ومستويات تحصيلهم منخفضة، وهم يعانون من خدمات تعليمية متدنية الجودة.**

الأسر ذات الوضع الاقتصادي والاجتماعي المنخفض ٨٤٪ في المحافظات الحضرية وبين الأطفال في الأسر ذات الوضع

الاقتصادي والاجتماعي الأعلى، (الطويلة، ١٩٩٩). وفي المناطق الحضرية، تصل معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي إلى ٨٨٪ بالنسبة للفقراء و ٩٦٪ بالنسبة لغير الفقراء. أما في المناطق الريفية، فإن الرقم يبلغ ٧٢٪ مقابل ٨٥٪. ويأتي نصف عدد الأطفال غير المسجلين بالمدارس (٧-١١ سنة) من الفئات منخفضة الدخل (البنك الدولي، ٢٠٠٢ ب).

### الإنفاق العام متحيز للتعليم العالي. يوجه ثلث

المصروفات إلى التعليم العالي الذي يشكل ٦٪ فقط من إجمالي الالتحاق بالمدارس، بينما لم يحصل التعليم الأساسي الذي يشكل قرابة ٨٠٪ من إجمالي الالتحاق بالمدارس، إلا على ٣٦٪ فقط من ميزانية التعليم العامة سنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ (تقرير التنمية البشرية المصري، ١٩٩٩: اليونسكو، ٢٠٠٢).

### تحيز في إنفاق الموارد العامة المخصصة

بالمداخلات التعليمية. (أي المدرسين المؤهلين، والأجهزة، والفصول الجديدة). ويوجه ذلك لصالح المدارس في المناطق الحضرية وفي مجتمعات الطبقة العليا والمتوسطة (الطويلة وآخر عام ٢٠٠٠) الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض الإنجاز وتدني اكتساب المهارات في المدارس التي تخدم المجتمعات الفقيرة

في المناطق الحضرية والنائية.

### التفاوت في الدخل وبين الذكور والإناث و بين

الأقاليم يؤثر في المنتج التعليمي. التعليم هو العامل الذي له أكبر تأثير على حالة الفقر. فغالبية الفقراء لا يحصلون إلا على التعليم الأساسي أو لا يحصلون على أي تعليم (٨٦,٢٪ من الفقراء يحصلون على تعليم أساسي فقط أو أقل، بينما ١,١٪ فقط هم الذين يحصلون على تعليم جامعي). وتبدو جيوب الحرمان، في شكل عدم الالتحاق، والتسرب المبكر، وضحالة الإنجاز في التعلم، بصورة واضحة في محافظة البحيرة وست من محافظات صعيد مصر (اليونسكو، ٢٠٠٢). وفي صعيد مصر كانت معدلات النجاح في امتحانات نهاية المرحلة الإعدادية في ٥٠٪ من المدارس الإعدادية العامة أدنى من المتوسط القومي مقارنة بنسبة ٢٧٪ في الوجه البحري و ٣٪ في المحافظات الحضرية. ومن بين كل الأطفال المسجلين في الصف الأول الابتدائي يصل ٨٧٪ منهم إلى نهاية التعليم الأساسي في المحافظات الحضرية وفي مناطق الوجه البحري الحضرية مقابل ٨٢٪ في ريف الوجه البحري وحضر الوجه القبلي، و ٧٣٪ فقط في ريف الوجه القبلي (الطويلة وآخرين ١٩٩٩ و ٢٠٠٠). وخلال العقدين الماضيين ضاقت الفوارق بين معدلات التحاق الذكور والإناث لكنها لا تزال موجودة: فقد كان صافي معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي عام ١٩٩٩ هو ٩٥,٥٪ للبنين و ٨٩,٤٪ للبنات (البرادعي، ٢٠٠٣).

### التفاوت في الانتقال إلى التعليم الثانوي العام

والتعليم الجامعي. يحول انخفاض نوعية التعليم دون مواصلة الطلاب الفقراء تعليمهم العالي. ذلك أن ثلث الأطفال فقط هم الذين يذهبون إلى التعليم الثانوي العام، بينما ينتهي الأمر بالثلثين الباقين، وهم أساسا من الفقراء، إلى الالتحاق بالتعليم الثانوي الفني

الفنية العليا، الخ.) محدودة ومكلفة، كما أن مستوى جودتها موضع تساؤل كبير.

(الزراعي، والتجاري، والصناعي). وعلاوة على ذلك فإن فرص التعليم العالي لخريجي المدارس الفنية (الجامعة العمالية، والجامعة المفتوحة، والمعاهد

### الإطار ٣-٥ المعايير القومية للتعليم في مصر

أصدرت وزارة التربية والتعليم سنة ٢٠٠٣ المعايير القومية للتعليم باعتبارها مشروعا قوميا لوضع معايير شاملة لجودة التعليم في مصر ولزيادة الوعي بالتعلم الجيد. وتسعى هذه المعايير إلى زيادة سلطة الإدارة المركزية في تحديد الأهداف التعليمية ومعايير المساءلة، وتقديم الدعم اللازم للإصلاحات. وطبقا لهذا المشروع، فإن لكل مدرسة الاستقلال الذاتي لكي تقرر العمليات/والاستراتيجيات التي ستحقق بها هذه الأهداف والنتائج.

وتغطي هذه المعايير خمسة مجالات تمثل الأعمدة الرئيسية لعملية التعليم، وهي معايير من أجل :  
مدارس فعالة وصديقة للطفل،

- المعلم
- تميز الإدارة والثقافة المؤسسية
- مشاركة المجتمع المحلي
- المناهج ونتائج التعلم.

وعند إعلان المعايير القومية للتعليم، تقدمت على الفور سبع جمعيات أهلية ومؤسسات مهنية مستقلة بطلب للحصول على حق اعتماد مدارس مصرية (وزارة التربية والتعليم، ٢٠٠٣ ب). ويجري في الوقت الراهن اختبار المعايير القومية للتعليم وتفتيحها قبل تنفيذها على المستوى القومي من خلال المشروعات التالية، التي لا تزال في مرحلة تجريبية :

**إنشاء عشر مدارس ابتدائية في الجيزة.** أشئت بالتعاون بين المركز القومي لبحوث التدريس والتنمية والمركز القومي لتقويم الامتحانات وأصول التدريس. ويقوم المشروع بتنفيذ المعايير القومية للتدريس عن طريق تحليل الأداء، ووضع نظام للحوافز، وتعبئة الموارد لتمويل دفع الحوافز، وتنفيذ مبادئ إدارة الجودة الشاملة.

**إنشاء مائة مدرسة في قنا والمنيا.** وهي مبادرة تجريبية يدعمها البنك الدولي وتهدف إلى تحسين أداء المدرسة من خلال تنفيذ المعايير القومية للتعليم. وتتضمن أنشطة البرنامج : حملات توعية عن المعايير القومية للتعليم ودور مختلف أصحاب المصلحة في تحقيق نوعية أفضل للتعليم، وورش عمل لتقويم المدرسة، ووضع استراتيجيات لتحسين الأداء. وسوف يمثل تقويم الأداء المستمر مرجعية للجان المعايير القومية للتعليم من أجل مراجعة وتحسين المعايير استنادا إلى النتائج الميدانية التجريبية.

ويعكس المنهج المتبع في هذه المشروعات أهمية المرونة وحقيقة أن النظام يحتاج إلى التعديل بصورة منتظمة عن طريق تطبيق منهج التعلم من خلال العمل الذي يتبع في هذه المشروعات

لا مركزية التعليم فهي، في الأساس ، أهداف اقتصادية، سياسية، وفنية.

#### □ الأهداف الاقتصادية

يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى زيادة الكفاءة والفعالية عن طريق خفض تكلفة الوحدة من خلال إلغاء الإجراءات البيروقراطية الوسيطة، وحفز المسؤولين المحليين لكي يكونوا أكثر إنتاجية وأكثر اهتماما بالاحتياجات المحلية، وتوليد إيرادات عن طريق الاستفادة من المصادر المحلية للضرائب. لكن تنفيذ لا مركزية التعليم كان له تأثيرات سلبية على إعتبرات العدالة في كثير من الأحيان نتيجة توسيع هوة الأداء بين الطلاب في المناطق الفنية والمناطق الفقيرة. كما أن لمناطق المحلية التي لديها موارد مالية وبشرية كثيرة تكون في وضع أفضل من تلك

### الأثر على العدالة في التعليم الفرص الممكنة والمخاطر المحتملة

هناك من الشواهد ما يشير إلى أنه يمكن تحقيق تعليم شامل جيد في نظم شديدة اللامركزية مثل ما هو حادث في فرنسا واليابان أو في نظم شديدة اللامركزية مثل الولايات المتحدة (البنك الدولي، ٢٠٠٤). ويبدو أن هناك ، في الوقت الراهن، تحركا عالميا بعيدا عن هذين الاتجاهين المتضادين في اتجاه وضع أكثر مركزية. ذلك أن تعزيز العدالة يحتاج، بحكم تعريفه، إلى قدر من مركزية صنع القرار وتخصيص الموارد، الذي ينبغي ألا يكون متعارضاً مع اللامركزية. والشيء المثير للاهتمام، أن العدالة نادرا ما تكون هدفا صريحا للامركزية التعليمية. وتشير الأدبيات إلى أن الأمر ليس كذلك، وأن المحافظة على العدالة ينبغي أن تكون هدفا واضحا. أما الأهداف الأكثر صراحة لتنفيذ



والقدرة التنافسية: وتلبيه مختلف أنواع المطالب. ويتغير هيكل الحوافز تقوم اللامركزية أيضا بمكافأة الأداء الجيد: الأمر الذي ينعكس بصورة إيجابية على الإنصاف حيث أن الأطفال الفقراء كثيرا ما يعانون من انخفاض نوعية المدارس.

منذ نهاية التسعينيات ظلت النداءات حول "الامتياز للجميع" و "حصول الجميع على تعليم أساسي جيد" تستخدم للإشارة إلى الأهداف النهائية لنظام التعليم، بما يتضمن التوزيع العادل لفرص التعليم الجيد وتنمية المهارات، وأن قدرة الإدراك تفسر اختلاف الإنجاز. والواقع، هو أن الامتيازات الموروثة وعوامل الموقع تشوه تكافؤ الفرص. وما لم يتصد الإصلاح اللامركزي للعوامل التي تؤثر في عدم الإنصاف فإن الوضع لن يتغير. ويمكن للامركزية أن تعزز الإنصاف في الحصول على تعليم أساسي جيد من خلال الوسائل التالية:

أ - يمكن للامركزية أن تساعد في فرض القانون الحالي للتعليم الأساسي الإلزامي عن طريق تمكين المجتمعات المحلية والسلطات المحلية.

ب - من خلال التنفيذ السليم للمعايير القومية للتعليم لرصد أداء المدرسة (أنظر المعايير القومية للتعليم). على أن هذا يفترض وجود نظم دعم محلية قادرة، ومجتمعات محلية ذات إمكانيات كافية، وعلاقات واضحة للمساءلة بين مقدمي الخدمة ومنتقليها، وإشراك هيئات اعتماد محايدة: وهذه كلها شروط تتطوى عليها عملية اللامركزية. وفي الوقت الراهن أصبح من غير الواقعي الإشراف المركزي على كل نواحي الأداء المدرسي لنحو ٢٧ ألف مدرسة.

ب - يمكن للامركزية أن تقدم المظلة الكاملة لإدخال إصلاحات جديرة وجوهريّة على نظام التعليم الحالي.

### الخبرة المحلية في اللامركزية

لم تعتق اللامركزية، كهدف للسياسة، إلا مؤخرا في مصر. وبناء على ذلك، فإنه من السابق لأوانه الحكم على تجارب اللامركزية وقياس تكاليفها ومنافعها. ومع ذلك، فهناك بعض الأمثلة البارزة التي تستحق أن تدرس عن قرب لفهم محددات النجاح. ومن بين هذه الأمثلة مشروع الإسكندرية للامركزية، وتجربة مدارس الفصل الواحد، والمدارس المجتمعية.

### تجربة الإسكندرية في لامركزية التعليم

في شهر ديسمبر عام ٢٠٠١، وقعت وزارة التربية والتعليم، ومحافظة الإسكندرية، ومركز الإسكندرية للتنمية (وهو جمعية أهلية)، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مذكرة اتفاق لتنفيذ برنامج إرشادي يهدف إلى تحسين نوعية التعليم في مدارس الإسكندرية على أساس نموذج لامركزي من خلال: (أ) عقد شراكة بين المدرسين والإداريين والمجتمع ككل من خلال لجان ثلاثية الطبقات تقدم الدعم، والمتابعة، والتنفيذ: (ب) تنفيذ إدارة

التي لديها موارد أقل، ومن ثم فإن فرصتها أكبر في الاستفادة القصوى من السلطة اللامركزية. ومن الأهمية بمكان ألا تغفل اللامركزية هدف تحقيق الإنصاف. ذلك أن تنفيذ اللامركزية المالية للتعليم في الصين والفلبين زاد من التفاوت بين الأقاليم. ومع ذلك فإن لا مركزية التعليم في اليابان كانت مدفوعة بأهداف الإنصاف وتضييق الفجوات التعليمية المتوقعة بين الأقاليم والمدارس، وليس مجرد التغلب على العوائق المالية (فيزباين، ٢٠٠٠: بهرمان وآخرون ٢٠٠٢ ب).

إن بعض أنواع لا مركزية التعليم ليس بلا تكلفة. ففي شيلي، أدى إصلاح التعليم إلى قيام نظام تنافسي ولا مركزي لكنه كان عالي التكلفة. ولقد كان الحفاظ على العدالة واحدا من الأهداف الرئيسية للإصلاح. لذا تضمن نقل المدارس إلى البلديات من أجل إدارتها الكاملة وتقديم الخدمات وأدخل آلية الصكوك المدرسية (أنظر ما ورد في موضع آخر من هذا التقرير). وكان على الحكومة أيضا أن تتحمل تكلفة إصلاح الجهاز الإداري الكبير في قطاع التعليم عن طريق دفع تعويضات لمن يترك العمل وترتيبات المعاش المبكر. وكان لأنفاق الحكومة على تعليم ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي تأثير رئيسي على إعادة التوزيع والأستهداف: ذلك أن أكثر من ٤٥٪ من الإنفاق على هذين المستويين ذهب إلى أفقر ٣٠٪ من السكان، مع حصول الـ ٤٠٪ الأكثر ثراءً على ٢٠٪ فقط من هذه النفقات.

### الأهداف السياسية

تؤدي اللامركزية إلى إعادة توزيع السلطة بين مختلف الجماعات السياسية وليس مجرد المستويات الحكومية المختلفة. ذلك أن إعطاء المجتمعات المحلية صوتا أكبر سوف يؤدي إلى تقوية الجماعات المؤيدة للحكومة و/أو إضعاف جماعات

**يحتاج تعزيز الإنصاف إلى قدر من مركزية صنع القرار وتخصيص الموارد، الذي ينبغي ألا يكون متعارضا مع اللامركزية.**

المعارضة. فاللامركزية تعزز الرقابة على السياسة بينما اللامركزية تعزز المشروعية (وينكلر، ١٩٩١). والعدالة يمكن أن يتحسن بصورة غير مباشرة بسبب زيادة

المشاركة المحلية، وبناء قدرة المؤسسات المحلية والآباء، وتلبية الاحتياجات المحلية. غير أن تحقيق المساواة ليس مضمونا بالضرورة حيث أن نقل السلطة للسلطات المحلية يمكن أن يؤدي إلى استحواذ الصفوة عليها، الأمر الذي يحتاج لتفاديه إلى قيام نظام مفتوح يمكن مساءلته.

### الأهداف الفنية

تتضمن اللامركزية نقل عملية صنع القرار إلى أقرب ما يكون من احتياجات المدرسة، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التركيز على الاختلافات الثقافية، وزيادة الابتكار

والمجتمعات المحلية في بعض المناطق التي تعاني بدرجة أكبر من الحرمان من الخدمات التعليمية. كذلك يتم قبول الفتيات بين ٦ و ١٢ سنة، مع إعطاء أولوية للأكبر سناً. وقد بدأ المشروع بأربع مدارس عام ١٩٩١، وصل عددها إلى ٢٠٢ مدرسة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٢. والمدارس المجتمعية موزعة بين ثلاث محافظات في صعيد مصر، هي : أسيوط، وسوهاج، وقتنا. وفضلا عن ذلك أنشأت جمعية الطفولة والتنمية، وهي جمعية أهلية، ١٥٠ مدرسة أخرى في المنيا. ويقدم البرنامج مواد شبيهة ببرنامج التعليم الابتدائي، مع خطوط إرشادية تقومها وزارة التربية والتعليم (أنظر الإطار ٥-٥).

### مدارس الفصل الواحد

الهدف الرئيسي لمدارس الفصل الواحد هو تعليم الفتيات من خلال بيئة مرنة للتعليم. فالفصول تقام قرب منازلهن، ويقدم لهن التعليم مهارات متنوعة تمكنهن من المشاركة في سوق العمل. وتتكون المدرسة من فصل دراسي واحد يتجمع فيه فتيات من مستويات تعليمية وأعمار مختلفة. ويجري تدريس منهج التعليم الابتدائي، بالإضافة إلى المهارات المهنية. ومنذ بداية هذه المدارس عام ١٩٩٣/١٩٩٤ زاد عددها من ٢١٢ مدرسة إلى ٢٧٩١ مدرسة، موجهة إلى الفتيات بين ٨ و ١٤ سنة اللائي لم يلتحقن بالمدرسة أو تسربن منها.

### أفاق تغيير المناهج الدراسية

كانت النظرة التقليدية للمناهج الدراسية أنها عبارة عن قائمة من الموضوعات يتعين على المدرس تغطيتها، لكن بدأ هناك اتجاه لإعادة النظر في هذا الأمر على أساس «خطة لنتائج التعلم» أي، ما ينتظر أن يتعلمه التلاميذ ويحققونه (ديموك، ٢٠٠٠). والنمط الأكثر شيوعاً لتطوير المناهج هو " النموذج المركزي " حيث تقوم بيروقراطية مركزية بتطوير السياسة والممارسة من القمة للقاعدة. وقد انتقد ذلك على نطاق واسع باعتباره غير ديمقراطي، وأوضحت التجربة أنه فشل في تحقيق تحسن ملموس في التعليم والتعلم على مدى القرن الماضي (ديموك، ٢٠٠٠: أوردونيز، ١٩٩٨). وهناك اتجاه واضح على مدى العقد الماضي نحو نموذج ينبع من القاعدة لتطوير المناهج في عديد من البلدان مثل ما يجري في إنجلترا، وويلز، وهونج كونج، وغرب استراليا، والولايات المتحدة (كونيل، ١٩٩٨: ديموك، ٢٠٠٠). وقد بدأه مدرسون في مدارس متفرقة، ويستخدم وسائل ديمقراطية جماعية لصنع القرار، وهو موجه إلى معالجة مشكلات معينة للمناهج الدراسية لمدارس بعينها أو حتى لفصول بعينها.

لامركزية متقدمة من خلال تعديل السياسات والإجراءات وتفويض السلطة والمسئولية لمستوى المدرسة: (ج) توفير تدريب متقدم للموظفين بما يتفق ونظم أصول التدريس الأولية والنظم التعليمية الدولية. أما اللجان ثلاثية الطبقات التي شكلت للمساعدة في تنفيذ البرنامج فهي :

١١ **لجنة استشارية** تضم وزير التربية والتعليم، والمحافظ، وستة عشر من قادة المجتمع ذوي الخبرة في المجال، وتجتمع هذه اللجنة أربع مرات في السنة. وهي مسئولة عن حشد جهود المجتمع: وضمان توفير الموارد الفنية والمالية: والمشاركة في اختيار/ومتابعة المدارس، والمديرين، والنظار: وتقدم توصيات وتجرى تقويم سنوي للبرنامج.

١٢ **لجنة الحي التعليمية** ويرأسها مدير الإدارة التعليمية، مع عشرة أعضاء ذوي خبرة في المجال. وتجتمع هذه اللجنة شهريا وهي مسئولة عن رصد أداء المدرسة: وتقرير مكافأة أو نقل مدرسي المدرسة، ودعم جهود مجلس الأمناء للحصول على موارد إضافية: وضمان تلبية احتياجات التدريب.

١٣ **مجلس للأمناء** يتكون من ستة عشر عضواً من بينهم ناظر/ناظرة المدرسة، وممثل للإدارة التعليمية في المنطقة، وطبيب المدرسة والأخصائي الاجتماعي، وممثل لهيئة التدريس بالمدرسة، والقادة المحليين، وأعضاء ينتخبهم الآباء. ويقوم مجلس الأمناء ، وهو تطوير للجنة الآباء السابقة ، بوضع خطة شاملة، بما فيها الموازنة المطلوبة، واقتراح مصادر غير تقليدية للتمويل.

لقد فوضت وزارة التربية والتعليم محافظ الإسكندرية في سلطات غير مسبوقه لدعم تنفيذ البرنامج. و تمكن النظم المالية الداخلية للبرنامج تعبئة الموارد من المجتمع وتتيح مرونة في إنفاقها. وسوف تستخدم الموارد المالية لتقديم حوافز للموظفين والتدريب والإصلاحات والصيانة والتجهيزات والأثاث وإصلاح العملية التعليمية والقيام بحملات إعلامية للتوعية.

ومن المقرر أن يستمر تنفيذ البرنامج الإرشادي لمدة أربع سنوات، تغطي المرحلة الأولى منه ٣٠ مدرسة قائمة، تمثل عينة للمراحل الابتدائية، والإعدادية، والثانوية في مناطق فقيرة، بينما ينتظر أن تغطي المرحلة الثانية ٢٠ مدرسة قائمة، و ٢٠ مدرسة جديدة سوف تشيد بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وقد اتفق في شهر مايو ٢٠٠٢ ، على تكرار البرنامج في ست محافظات أخرى ، رغم عدم الانتهاء منه تماما حتى الآن وهي : القاهرة، والفيوم، وبني سويف، والمنيا، وقتنا، وأسوان. وقد عقد مؤتمر لنشر الدروس المستفادة من تجربة الإسكندرية على المحافظات الأخرى.

### المدارس المجتمعية

أنشئت المدارس المجتمعية في عديد من المحافظات بالتعاون مع اليونيسيف والوكالة الكندية للتنمية الدولية،

## الحالة الراهنة للمناهج الدراسية

تمثل المناهج الدراسية الحالية المرتكزة على المعرفة مشكلة خطيرة. ولقد بذلت محاولات كبيرة لإعادة النظر في المناهج المدرسية وأساليب تدريسها وتحسينها إلا أن أثرها كان محدوداً. ومن ثم فقد رؤي أن الحل الأساسي إنما يكمن في سياسات الإصلاح التي تطور المناهج الدراسية بصورة جذرية ولا يكتفى بالحلول الجزئية. والآن فإن وزارة التربية والتعليم هي التي تقرر تخطيط المناهج وتصميمها وتطويرها: وهذا يعني أن أهداف المناهج، ومحتواها،

## هناك اتجاه واضح على مدى العقد الماضي نحو نموذج قاعدي لتطوير المنهج في عديد من البلدان.

وأساليبها، وتقويمها إنما تحدد أساساً على المستوى القومي من خلال قرارات تشريعية وإدارية. ولا يترك

للسلطات الإقليمية، أو المحلية، أو المدارس سوى قرارات قليلة نسبياً.

ومن بين المشكلات الرئيسية، التي تعوق التطوير والتنفيذ الفعال للمناهج الدراسية في مصر، التركيز على اكتساب المعرفة بموضوعات أكاديمية تقليدية. ، في الوقت الراهن، هناك غلبة للاتجاه الأكاديمي والنظري للمناهج

على حساب الاتجاه العملي. كما أن هناك كمية من المعلومات يتعين على التلميذ تعلمها، دون تطبيق تحليلي مصاحب. والوقت المطلوب لاستيعاب هذا الكم من المعلومات كبير للغاية. وبالإضافة إلى ذلك، فليس هناك دور متكامل لجماعات رجال الأعمال في التعليم المهني وعملية التدريب.

وثمة مشكلة أخرى يعاني منها النظام و هي استخدام نماذج تقليدية للتدريس والتقييم. وقد وجدت الدراسات التي أجريت على الفصول الدراسية وأساليب التدريس أن الطلاب يعتمدون أساساً على الحفظ حيث أنه ليس هناك وقت كافٍ للمناقشة المفتوحة ذات المعنى، وللتفكير النقدي ولتطوير مهارات حل المشكلات (ماسيلاس وجرار، ١٩٩١: مينا، ٢٠٠١). كما توضح الدراسات أن مهارات حل الامتحانات غالباً ما يكون لها قصب السبق على تعلم كيفية تطبيق المعرفة.

وعلاوة على ذلك، فإن المدارس غير قادرة على تناول المشكلات والهموم المحلية. ورغم أن المسؤولين المحليين والمدرسين لهم نظرياً قدر من حرية التصرف لتطويع المنهج الدراسي لظروفهم المحلية، إلا أن مثل هذا التصرف نادراً ما يتحقق عملياً (تورونتو، ١٩٩٢).

## الإطار ٥-٤ تمكين المجتمع المحلي : مدارس المجتمعات المحلية في مصر

ترتبط المدارس المجتمعية في مصر ارتباطاً وثيقاً بتمكين المجتمعات المحلية، حيث يجري تمكينها، من خلال عملية مطولة للحوار، والتعلم، وخلق الوعي بأن تأخذ بزمام حياتها وأن تتخذ قراراتها الخاصة بها. وقد بدأت هذه الحركة من مستوى القاعدة ثم انتقلت إلى أعلى في المجري الرئيسي للنظام التعليمي. وقد بدأت المبادرة عام ١٩٩٢ باتفاقية وقعت بين اليونيسيف ووزارة التربية والتعليم من أجل مبادرة مشتركة يقوم اليونيسيف بمقتضاها بتصميم وتطوير وتنسيق نموذج للمدرسة المجتمعية في مناطق ريفية محرومة في صعيد مصر (أربع قرى صغيرة في أسيوط)، بينما تتولى وزارة التربية والتعليم التأكد من استمرار المبادرة، وكذلك قدرتها على الامتداد إلى النظام التعليمي الأوسع. وكان الهدف هو تحقيق "التعليم الجيد للجميع" عن طريق التركيز على المناطق التي يصعب الوصول إليها، ووضع منهج قابل للتكرار من أجل زيادة فرص التحاق الفتيات بالتعليم الابتدائي، ووضع منهجيات مبتكرة للتعليم، وتمكين المجتمعات المحلية (وبخاصة الفتيات والنساء) من الدخول إلى المدارس، وتوفير فرص التعليم غير الرسمي، والمشاركة في صنع القرارات العامة وتخصيص الموارد المجتمعية. وسوف تقدم المدارس المجتمعية أساليب تدريس مبتكرة من أجل التعليم الجيد مركزة على التعلم النشط، واكتساب مهارات الحياة، والتعلم المستند إلى القيم وإعمال العقل.

وما بدأ كتحجيرة أخذ في الازدهار حتى وصل إلى حركة واسعة امتدت لعدة مئات من المدارس. وكان المحرك الأساسي لها هو الحكومة المصرية، وبخاصة من خلال مبادرة تعليم البنات، والتي لقيت دعماً قوياً من الوكالة الكندية للتنمية الدولية، وكرها الصندوق الاجتماعي للتنمية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. والأهم من ذلك، أن نموذج المدرسة المجتمعية قدم أسساً قومية تم اختيارها لتطوير معايير التعليم الجيد تخللت كل المجالات الخمسة للمدرسة الفعالة، والمدرسة الكفاء الخبير، والمنهج الدراسي المرتكز على النشاط، ومشاركة المجتمع وتميز الإدارة.

كانت المجتمعات المحلية ذاتها هي الشريك الأساسي، وقد نظمت في هيكل تمثيلي تطوعى واسع يسمى "لجان التعليم"، ويضم من ٩ إلى ١٥ عضواً يمثلون الشباب، والنساء (٢٠٪)، والأطفال، ومختلف المستويات الاجتماعية والاقتصادية في القرية والمواقع الجغرافية المختلفة. والمجتمعات المحلية هي ركيزة الاستدامة، والاستمرارية، ومراقبة الجودة، وهي تقوم بالأدوار التالية: (أ) توفير مساحة داخل المجتمع المحلي للمدرسة (الأرض والتشييد)؛ (ب) العمل كمجلس إدارة للمدرسة واتخاذ القرارات بشأن تنظيم المدرسة؛ (ج) تعيين ميسرين/مدرسين من المجتمع المحلي؛ (د) الإشراف على العمل اليومي للمدرسة ومتابعته؛ (هـ) المساعدة في حل مشكلات المدرسة؛ (و) تغيب الأطفال أو تسربهم، وتغيب المشرفين، وصيانة المدرسة، وصحة



تابع (الإطار ٥-٤) تابع)

الأطفال، (و) المشاركة في وضع المقررات الدراسية اليومية ذات الصلة عن طريق إضافة مواد عن الزراعة، والتاريخ المحلي، والتقاليد والفنون المحلية، ورواية الحكايات والأساطير: (ز) توعية أعضاء المجتمع الآخرين بشأن قضايا النوع الاجتماعي والتنمية، ومن أمثلة ذلك تقادي الممارسات الضارة مثل تشويه الأعضاء التناسلية للأنثى والزواج المبكر: (ح) تعبئة وتنظيم المجتمعات للاستفادة القصوى من مواردها، الأمر الذي يترجم غالبا إلى القيام بأنشطة اقتصادية مبتكرة لتوليد دخل للمجتمع بصفة عامة وللمدارس بصفة خاصة: (ط) رصد تطبيق حقوق الأطفال في المدارس وفي المجتمعات المحلية: (ي) تنسيق التدخلات المختلفة للأطفال من سن سنة إلى ١٨ سنة في المجتمع المحلي، بما في ذلك رعاية الطفولة المبكرة ومبادرات التنمية والصحة والبيئة.

ومن خلال عديد من ورش العمل التدريبية والنصح والإرشاد في الموقع نفسه تطور أعضاء لجنة التعليم إلى كيان سياسي كامل. فداء المدرسة يخضع للمساءلة المباشرة من جانب اللجنة، وعلاوة على ذلك، تعمل اللجنة فعليا كمجلس إدارة على مستوى المجتمع المحلي، وذلك في غيبة مجلس إدارة رسمي في القرية الأم. فهي التي تملك المؤسسة الرئيسية في المجتمع وهي المدرسة، واستطاعت أن تتعاون مع مستوى الحكم التالي على مستوى القرية. وعلى مر السنين اكتسبت لجان التعليم الشرعية باعتبارها المتحدث الرسمي باسم دائرتها أمام الحكومة المحلية وداخل وزارة التربية والتعليم: ويجري تدريب هذه اللجان على تكليف الأعضاء بمهام مختلفة، وقد تطورت تدريجيا من مجلس للمدرسة إلى مؤسسة أكبر للإدارة الصالحة على مستوى النجع، تنشط في معالجة قضايا مثل تمهيد الطرق، والتأكد من توفر المياه والصرف الصحي في نجوعها وإدخال الكهرباء إليها. وقد أقامت هذه اللجان تعاونيات، وارتبطت بأنشطة مشروعات متاهية الصغر، ونظمت فصولا لمحو الأمية النساء والتدريب المهني للنساء، وشاركت في أنشطة المساعدة الذاتية لحماية البيئة وتنظيف المجارى المائية والمستنقعات، وزراعة الأشجار. ومع زيادة قوة هذه اللجان كشفت عن مزيد من ممارسات الإدارة الصالحة: وأصبح من المعايير وضع القواعد واتخاذ القرارات بتوافق الآراء، والشفافية، والمساءلة. ومن خلال هذا الشكل من الإدارة الصالحة، اكتسبت النساء مزيدا من السلطة والمشاركة في الحياة العامة.

ملك زعلوك، UNICEF

## محاولات للإصلاح

تمثل الاتجاه العام للتغيير في قيام وزارة التربية والتعليم باشتراك مزيد من ممثلي مختلف القطاعات القومية في تخطيط المناهج الدراسية من خلال عقد مؤتمرات قومية. وقد عقدت ثلاثة من هذه المؤتمرات في أعوام ١٩٩٣ و ١٩٩٤ و ١٩٩٦ (وزارة التربية والتعليم، ٢٠٠٠). وبعد مؤتمري عام ١٩٩٣ و ١٩٩٤ القوميين بوقت قصير، بذلت محاولات جادة لمراجعة وتحسين مناهج الدراسة

الابتدائية والإعدادية (أنظر مشروع مبارك - كول). وكان من بين أنماط إصلاح المناهج المستهدف: تحديث محتوى المواد الموجودة، وإدخال موضوعات تعليمية جديدة (علم الكمبيوتر، والتكنولوجيا، ومفاهيم جديدة تعالج الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والبيئة، والتسامح). كذلك بذلت مجهودات مماثلة لتحسين برامج تدريب المدرسين وإصلاح النظام الحالي للامتحانات والتقويم خلال العقد الأخير. ومع ذلك جاءت النتائج دون المتوقع.

## الإطار ٥-٥ مشروع مبارك - كول وإصلاح المناهج الدراسية

يتعلق مشروع مبارك - كول، الذي اعتمد عام ١٩٩١، بمجال إصلاح المناهج الدراسية. وبمقتضى التعاون المصري الألماني، جرى تنفيذ نظام مزدوج للتعليم المهني بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص. ويقضي المشروع بأن يمضي طلاب المدارس الصناعية الفنية الثانوية يومين كل أسبوع في المدرسة وأربعة أيام في إحدى المؤسسات للتدريب العملي. ومدة البرنامج ثلاث سنوات. وقد شارك خبراء ألمان وممثلون من القطاع الخاص ووزارة التربية والتعليم في إعداد منهج الدراسات النظرية والعملية. وقد جرى تنفيذ المرحلة الأولى عام ١٩٩٥ في مدينة العاشر من رمضان. وفي الفترة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٠ امتدت مدارس المشروع ومؤسساته بسرعة إلى ٢٠ مدينة عبر مصر (وزارة التربية والتعليم ٢٠٠٠). والآن يعتبر واضعو السياسة وقادة القطاع الخاص أن مشروع مبارك - كول يعد واحدا من أنجح المشروعات الاجتماعية والتعليمية في مصر.

ومشروعات الإصلاح الراهنة هي في معظمها مشروعات مشتركة بين القطاعين العام والخاص، والوكالات الدولية. وتقوم هذه الوكالات بصياغة أنشطة الإصلاح هذه ثم تعرضها على الجمهور كآمر واقع، الأمر الذي لا يسمح بمشاركة من الجمهور الأوسع. وقد ركزت معظم المشروعات على إصلاح الترتيبات الإدارية والتنظيمية للمدارس على حساب

إصلاح المناهج الدراسية التي عفا عليها الزمن أو عملية تدريب المدرسين على تقنيات التدريس الجارية. ناهيك عن أن مشروعات الإصلاح هذه عارضة وهامشية، وليس هناك شواهد على تأثيرها.

ثمة سمة هامة

لاستراتيجيات الإصلاح المطبقة في هذه المشروعات ومثيلاتها وهي التركيز على مكون بعينه باعتباره العنصر الرئيسي في الإصلاح التعليمي :

التغييرات الإدارية (اللامركزية)، والتجهيزات، والبنية التحتية. وأدوات التقويم واستراتيجياته (المعايير القومية)، وما إلى ذلك. كذلك أوضحت الخبرات الدولية أن ضعف النتائج إنما يرجع إلى حقيقة أن التغييرات كانت تتم، بصورة أو بأخرى، بمعزل عن العوامل الأخرى المتضمنة (تيدسكو، ١٩٩٨). إن تغييراً مؤسسياً مثل اللامركزية، ينفذ دون جدول زمني وخطوط إرشادية لتدريب الأفراد، أو إصلاح المناهج الدراسية، أو هيكل المرتبات أو وسائل تقديم مواد التعليم وأجهزته، لن يكون له سوى أثر محدود على الإنجاز الأكاديمي. وسوف نقشل استراتيجيات تحسين النظام التعليمي أو، على الأقل، لن تكون كاملة الفعالية إذا ما تجاهلت التكامل الهام بين مختلف المكونات في نظام التعليم.

### آفاق تغيير المناهج الدراسية

يحتاج الأمر إلى مزيد من المساهمات المحلية في تحديد محتوى الجزء الذي يتوافق من المنهج الدراسي مع الاحتياجات المحلية. ويمكن استخلاص الآثار من التطبيق الواسع للمساعدة في تطوير المناهج الدراسية القومية في مصر :

### توضيح مستويات الإدارة المختلفة وإعادة

تحديدها : (أي المستويات على نطاق الدولة، والمحافظة، والحي، والمدرسة) في تخطيط المنهج الدراسي، وتطويره، وتنفيذه، وتقويمه. ومن بين الأشكال الجديدة لاتخاذ القرارات الاستراتيجية على المستوى المركزي، هناك التركيز على تحديد الهدف، ورسد الكفاءة الفعلية، وتقويم النتائج.

وضع إطار لمناهج دراسية تحدد نتائج الطلاب : تحتاج المناهج الدراسية المستوحاة من المجتمع إلى مناهج دراسية أساسية (قومية) أكثر وضوحاً تحدد الحد الأدنى لأهداف التعلم المشتركة التي يقيم على أساسها أداء الطالب والمدرسة. وعلى هذا الأساس، سيكون بمقدور المدارس والمدرسين على المستوى المحلي أن يستخدموا هذا الإطار لتطوير برامجهم التعليمية والتدريسية.

التطوير المهني للمدرس : نظراً للمسئولية الكبيرة الملقاة على عاتق المدرسين والمديرين لإجراء تطوير للمناهج الدراسية المستندة إلى المدرسة (في بعض المواد على الأقل)، هناك ضرورة للتطوير المهني الذي ينبغي أن يهدف إلى تحسين المهارات المهنية في تخطيط وتصميم وتقديم مناهج دراسية وتعليمية أكثر فائدة ومتوافقة مع منظور المناهج المستوحاة من المجتمع.

التغيير الشامل للمناهج الدراسية : إن استراتيجية إصلاح المكونات الثلاثة التي تشكل المدرسة، وهي المنهج الدراسي، والتدريس، والتعلم، ينبغي أن تقدم كمجموعة واحدة. ذلك أن الاستراتيجيات لن تكون فعالة إذا ما تجاهلت التكامل بين هذه المكونات.

عملية إرشادية : من المرغوب فيه إجراء عملية إرشادية مرحلية سواء بحسب السنة الدراسية أو على مستوى الصف، بدءاً بمنهج المدرسة الابتدائية، ثم الانتقال منه إلى المراحل الأعلى عبر النظام المدرسي.

استناداً إلى الأفكار والبحوث السابقة عن أنماط لنموذج جديد لاتخاذ القرار بشأن المنهج الدراسي، (ديموك، ٢٠٠٠ : لوتون، ١٩٨٠ : ليوي ١٩٧٧ : زايس، ١٩٧٦)، يقدم في الجدول ٥-٣ نموذج لمستويات اتخاذ القرار بشأن المنهج الدراسي. ويوضح الجدول ٥-٤ الوسائل المختلفة التي يمكن من خلالها توجيه مشاركة الآباء وأعضاء المجتمع المحلي في المراحل المختلفة لتطوير المنهج الدراسي.

### الجدول ٣-٥ مستويات اتخاذ القرارات بشأن المنهج الدراسي

المستوى	قرار عن	من يتخذه	التقويم
١ - القومي	إطارات المنهج وخطوطه الإرشادية	المراكز واللجان القومية للمنهج الدراسي	وحدات قومية للتقويم (المعايير القومية)
٢ - الإقليمي	التسيق	سلطات التعليم الإقليمية	الأهداف والمعايير والفوارق الإقليمية
٣ - المحلي	رصد ومراجعة التطوير المهني	سلطات التعليم المحلية	خطة تقويم لمنهج المدرسة وسياستها، ونوعية التدريس ونوعية المناهج والمردود
٤ - المؤسسي (المدارس)	المنهج المدرسي (منهج المدرسة الكامل)	المجلس الأكاديمي	التقييم الذاتي
٥ - الإداري	المقررات (دورات، وحدات)، اختيار الكتب الدروس والأساليب	كل المدرسين في الإدارة	جماعي
٦ - الفردي		المدرس	المدرس : تقييم تحصيل الطالب

### الجدول ٤-٥ اشتراك الآباء والمجتمع في اتخاذ القرارات الخاصة بالمناهج

قضايا المنهج الدراسي	المرحلة	الآباء	المجتمع	المحلي الأدوار
الاحتياجات المتصورة للطلاب والمجتمع	التخطيط	النتائج والقيم	النتائج والقيم	اختيار العنصر
القبول	التطوير والتجريب	الموافقة على الأهداف والمحتويات والأنشطة	الاختلافات بين المجموعات الفرعية	تعديل وتحديد شروط الاستخدام
رد فعل المتعلمين للمنهج الدراسي	التنفيذ	خارج المدرسة		تعديل أو تحديد شروط الاستخدام

المصدر : مأخوذ عن كتاب آ. ليوي الذي أصدره اليونسكو في باريس : دليل لتقييم المنهج الدراسي

## الجدول ٥-٥ وظائف تعليمية مختارة حسب مستوى اللامركزية

∩ فعلية

┌ المستوى المقترح بالإضافة إلى الفعلي

الخارجي	المدرسي	المحلي	الإقليمي	المركزي	الوظيفة
					<b>الأفراد</b>
				∩	المرتبات
	┌			∩	طريق الترقى
	┌			∩	إدارة الوقت والمهام
	┌			∩	التدريب
┌	┌			∩	التقويم
					<b>المناهج الدراسية</b>
				∩	المحتوى والمعايير
		┌		∩	التطوير
					<b>الكتب والاجهزة ومستلزمات التدريس</b>
				∩	المعايير والمقاييس
┌				∩	الإنتاج
┌	┌	┌		∩	الشراء والتوزيع
					<b>البنية التحتية الاساسية</b>
				∩	التخطيط
┌	┌				التشييد
┌					الصيانة
					<b>التحاق الطلاب</b>
				∩	اللوائح
				∩	معايير الاختيار
					<b>مراقبة الجودة</b>
				∩	تقويم/متابعة الطلاب
┌	┌			∩	تقويم/متابعة المدرسة
					<b>مراقبة الادارة المالية</b>
┌	┌	┌		∩	

المجتمعات المحلية في بناء المدارس وتجهيزها، ثم تسليمها إلى الحكومة لإدارتها وتزويدها بالمدرسين. ويمكن السعي للحصول على منح من رجال الأعمال وأموال الزكاة الإسلامية للمساعدة في تشييد ودعم المدارس في المجتمعات المحتاجة التي تحددها الحكومة. وأحد الحوافز التي يمكن أن تشجع الناس أو المجتمعات المحلية على تشييد وتجهيز المدارس هو السماح لهم بإطلاق أسمائهم على المدارس، أو تقديم نوع من العرفان الاجتماعي للتبرع.

إن الانتقال نحو أسلوب أكثر لامركزية في تقديم الخدمة في قطاع التعليم سوف يحتاج إلى أن ينفذ بطريقة تدريجية من خلال البدء التجريبي مع بعض المحافظات، كما هو الوضع حالياً، ثم تطوير وتعميم النتائج والدروس المستفادة. كما يحتاج الأمر إلى أن يسير بناء القدرات البشرية جنباً إلى جنب مع هذه الجهود.

### اللامركزية المالية

لمعالجة المشكلات المالية، ينبغي تشجيع مشاركة

ولابد من مواصلة تشجيع القطاع الخاص لتشبيد وتجهيز المدارس، كما هو الوضع حالياً، تحت إشراف الحكومة. وهذا من شأنه أن يزيد المنافسة ويدفع المدارس العامة نحو مستويات أفضل من الأداء. وقد يؤدي استخدام الصكوك المدرسية (كما أشرنا إليه في مكان آخر) إلى خلق حوافز لتشبيد وتجهيز مدارس خاصة في المناطق ذات الدخل المنخفض، حيث سيكون بإمكان الطلاب أن يغطوا المصروفات مستخدمين هذا الشكل من المساعدة التي تتفق عليها الحكومة والمجتمع.

ويتعين السماح للمدارس بالاحتفاظ بمصروفات التعليم والالتحاق على الأقل، وهي تمثل أقل من ٤٪ من إجمالي الانفاق على المدرسة. ويمكن استخدام ذلك لدعم مزيد من الحوافز المالية للمدرسين. على أن يكون الدفع مرتبطاً بالأداء على أساس المعايير القومية للتعليم. ولا بد أن يكون هناك قدر أكبر من حرية التصرف للمدارس لكي تجمع وتستخدم المصروفات «لمجموعات التقوية» كبديل عن ظاهرة الدروس الخصوصية المنتشرة، وهي ذاتها أحد أعراض تدني مستويات التدريس في الفصول وانخفاض رواتب المدرسين. والفكرة في ذلك هي دعم دخول المدرسين مع توفير فرص الحصول على خدمات مدرسية جيدة للطلاب.

### اللامركزية الإدارية

المحافظون مسئولون عن الإشراف على تقديم الخدمة في محافظاتهم. ومع ذلك، ليست لهم سلطة فعلية على الموظفين في الإدارات التعليمية الذين يأخذون مرتباتهم من الحكومة المركزية والذين يشرف على تعيينهم وفصلهم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. والمقترح تفويض السلطة على الإدارات التعليمية لمستوى المحافظة، فيما يتصل بكل قضايا إدارة الموارد البشرية (التعيين، والترقية، والرواتب، والفصل). كما لا بد أن يكون للمدارس قدر من حرية التصرف لاتخاذ القرار بشأن إدارة المهام والوقت بما يناسب مجتمعها المحلي. وعلى سبيل المثال، يظل التطوير والتدريب في يد النظام المركزي لوزارة التربية والتعليم، لكن تقويم المدرسين والموظفين ينبغي أن يكون عملية مشتركة بين المستوى المركزي والمدرسة، مع مشاركة من جانب الآباء ومجالس المدارس ولجانها. كما أن بناء القدرات مطلوب، ليس فقط بالنسبة لمستوى المدرسين والمديرين المحليين، وإنما أيضاً بالنسبة للعاملين في المركز. ولا بد من إعادة النظر في العلاقات بين المركزية و الإدارة المحلية والتنسيق بينهما من أجل التنفيذ الفعال للامركزية.

وينبغي إدارة المعايير والمستويات المطلوبة في الكتب المدرسية مركزياً، لكن بمشاركة من المستوى المحلي والمدرسي في شراء الكتب، والتجهيزات ومواد التدريس وتوزيعها. ولا بد أن يشارك القطاع الخاص في إنتاج الكتب المدرسية طبقاً لمعايير وأهداف تحدد مركزياً وعلى

أساس نظام توريدات عامة تنافسي.

وفيما يتعلق بالبنية التحتية للمدارس، يحتاج الأمر إلى مزيد من مشاركة المستويات المحلية في تحديد الاحتياجات والمواقع، ومشاركة القطاع الخاص، والمجتمع المدني في عملية التشبيد والصيانة. ولا بد من السماح للمدارس بأن يكون لها دور في الصيانة، من خلال تعبئة الموارد من الأنشطة الإنتاجية لجمع الأموال، أو مجموعات التقوية، أو غير ذلك من المصادر، مع الإشراف على الصيانة من خلال توجيهات إرشادية ونظم محددة.

### مشاركة المجتمع وعلاقات المساءلة

إن تمكين مجالس الأمناء، والمجالس واللجان على مستوى المدرسة لرصد وتقويم الأداء هو خطوة إيجابية إلى الأمام. ولا بد أن تكون لهذه المجالس واللجان سلطات فعالة، في مراجعة الموازنة واقتراح تحسينات على سبيل المثال. ولا بد أن يتوقف جانب من تقويم المدرسين، ومن ثم حوافزهم، على رأي مجالس المدارس، التي ينبغي أن يمثل فيها الآباء وغيرهم من أصحاب المصلحة. وسوف يكون قياس الأداء على أساس المعايير القومية للتعليم. وينبغي إعطاء المدارس مزيداً من المسؤوليات عن تقويم ورصد أداء الطلاب، بينما يمكن للأطراف الخارجية مثل لجان المدارس وهيئات الاعتماد أن تضطلع بدور هام في تقويم أداء المدرسة، وربما تساعدهم في ذلك صناديق قالاقتراحات والشكاوى للاطلاع على آراء الآباء والطلاب واتخاذ الإجراء اللازم.

وتدعيماً لمشاركة النساء، لابد من تشجيع الأمهات بقوة للمشاركة في مجالس المدارس ولجانها. وعلاوة على ذلك، يتعين تقديم حوافز للمرأة من جانب الحكومة أو الجمعيات الأهلية لامتلاك وتشغيل

**إن إعطاء مزيد من حرية التصرف المالي سوف يسمح للمدارس بأن تجمع المصروفات وتستخدمها قلمجموعات التقوية الاختيارية كبديل عن ظاهرة الدروس الخصوصية المنتشرة.**

دور للحضانة ومراكز للرعاية أثناء النهار. هناك حاجة لإقامة علاقات مساهمة مزدوجة لمقدمي الخدمة، يكونون بمقتضاها عرضة للمساءلة ليس فقط أمام المشرفين عليهم وإنما

أيضاً أمام متلقي الخدمة. وأحد السبل لتحسين المشاركة المحلية والمساءلة يتحقق من خلال عمليات تتسم بالشفافية لوضع الميزانية وإجراءات التوريد لوزارة التربية والتعليم وإداراتها. ومن خلال وضع الميزانية على أساس الأداء، يمكن للمواطنين أن يتعرفوا على الموارد التي استخدمت والنتائج التي تحققت. كما أن الإعلان عن عطاءات التوريد وعمليات الاختيار سوف يعزز عملية المساءلة.

ويمكن استكشاف ووضع آليات مختلفة لاستطلاع الآراء. ومن الواضح أن المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، آليات

لضمان مساءلة الجهاز التنفيذي بصفة عامة، لكن الواقع أن هذه المجالس ذات سلطة محدودة للغاية. فالحكومة هي التي تسيطر على عملية الانتخاب، وقد حرم ممثلو المجلس إلى حد كبير من سلطتهم، من خلال عديد من التعديلات التشريعية. ويمكن لتنظيم جلسات استماع عامة وإجراء انتخابات محلية سليمة لا تسيطر عليها الحكومة أن يكونا آيتين هامتين لاستطلاع الآراء التي تغذي عملية التعليم.

### ضمانات ضد مخاطر اللامركزية

الإبقاء على مسؤولية الحكومة المركزية عن الشؤون المالية والتزامها بالتعليم الأساسي العام مع ترشيد التمويل المركزي وخفض الفاقد إلى أدنى الحدود. ويمكن أن يتحقق الترشيح من خلال :

- (١) تجميد التعيينات الإدارية الجديدة في وزارة التربية والتعليم، وبحث جدوى إجراء إصلاح رئيسي للجهاز الإداري للعاملين من غير المدرسين.
- (٢) يمكن للجمعيات الأهلية والقطاع الخاص أن تضطلع بمسؤولية تخطيط وتنفيذ وتمويل برامج التعليم المناسبة للاحتياجات المحلية، مثل محو أمية الكبار، ودورة ما قبل المدرسة، وبرامج «الفرصة الثانية» مثل مدارس الفصل الواحد، والمدارس الثانوية المهنية، والتمويل العام للمدارس الخاصة غير الحكومية.
- (٣) إعادة تخصيص الانفاق العام بين التعليم قبل الجامعي والتعليم الجامعي لصالح الأول.

الفقيرة عن تكلفة تعليم الأطفال). كما يتعين تمكين السلطات المحلية من اللجوء إلى الحكومة المركزية كلما عجزت الأموال المحلية عن تمويل الاحتياجات المحلية القائمة. وعلى الحكومة المركزية أن تضطلع بدور قيادي في تنفيذ مثل هذا البرنامج من خلال رسم خريطة لمؤشرات التنمية البشرية للفقراء.

### ضمان توزيع أكثر عدالة للمدخلات التعليمية.

والتوصية هي ربط حصة المدرسة في اعتمادات ميزانية الدولة بما تحققه من دخل (عن طريق الأنشطة الإنتاجية للمدرسة، ومجموعات التقوية، الخ.). وتحقيقا لغرض الإنصاف، تحتفظ الحكومة المركزية أيضا بدورها في مراقبة توزيع مدخلات التعليم العام (استثمارات البنية التحتية، وتوزيع المدرسين المؤهلين، والتدريب) وضمان نصيب أعلى للمجتمعات المحلية الأفقر طبقا لخريطة مؤشرات التنمية البشرية. وبينما يمكن السماح بقدر أكبر من التعويض المالي للمدارس ذات الأداء الأفضل بمقتضى المعايير القومية للتعليم، إلا أن نتائج التقويم على أساس الأداء ينبغي أن تستخدم لتوجيه منح خاصة للمدارس منخفضة الأداء. وسوف يراقب أداء هذه المدارس عن كثب بواسطة المركز على مدى فترة اختبار محددة لتقويم الحاجة إلى تقديم أو إنهاء مثل هذه المنح، أو حتى لإغلاق المدرسة. وقد تتضمن مراقبة المدارس المعانة نسبة حضور الطلاب، وحضور المدرسين، وإنجاز الطالب.. الخ.

### إصلاح هيكل مكافآت المدرسين : هناك حاجة

ماسة لبدء حوار بين الحكومة المركزية (عن طريق وزارة التربية والتعليم) ونقابة المعلمين لبحث الزيادات الممكنة للمرتبات. وبعد الجهود التي تبذل للحصول على هذه الزيادة، فإن هذه يمكن استخدامها بعد ذلك لتوسيع نطاق الخدمات الاجتماعية للمدرسين والارتقاء بها (علاوات خاصة ترتبط بالخدمة في المناطق النائية، وقروض بسعر فائدة أقل من سعر السوق، وخدمات تأمينية ذات نوعية راقية، وما إلى ذلك).

استخدام التمويل التعويضي للطلاب الفقراء : يجري حاليا تنفيذ برنامج إرشادي للطلبة الفقراء في بعض المحافظات تحت مظلة مشروع تعزيز التعليم الذي يموله البنك الدولي (سوندرز، ٢٠٠٤). وينبغي تقويم وتعميم الدروس المستفادة من هذا المشروع وأثره. ولابد من تشجيع السلطات المحلية على تقرير الاحتياجات المحلية في هذا المجال، وكذلك جمع وإنفاق الأموال اللازمة (الصكوك المدرسية المرتبطة بحضور الطلاب لتغطية نفقات التعليم والنفقات غير المباشرة، وتعويض الأسر

## اللامركزية وقطاع الصحة

مختلف المناطق الجغرافية ، كما يستعرض هذا الفصل أيضاً جهود تحقيق اللامركزية في مجال الصحة العامة. وحتى يمكن فهم ما ينطوي عليه تحقيق مكاسب صحية من تعقيد ، وحتى يمكن أيضاً إبراز أهمية تحقيق اللامركزية في قطاع الصحة ، من المفيد الإشارة إلى التعريف الذي وضعته منظمة الصحة العالمية عن "مصطلح الصحة". حيث يعرف هذا المصطلح بأنه "الحالة الجسمانية والعقلية والرفاهية الاجتماعية وليس فقط مجرد عدم وجود مرض أو عجز". ووفقاً لهذا التعريف تصبح الصحة نتاجاً لعوامل اقتصادية واجتماعية معقدة تختص بمجتمع معين وتتطوى على ظروف بيئية وثقافية وتعليمية تختلف- كما هو الحال في مصر- من محافظة لمحافظة ، بل وفي داخل نفس المحافظة ومن المناطق الحضرية للمناطق الريفية ومن مستوى اقتصادي لمستوى آخر. وتبعاً لذلك ، فإن الحصول على نتائج صحية أفضل سوف

### تصبح الصحة نتاجاً لعوامل اقتصادية واجتماعية معقدة تختص بمجتمع معين

يتحقق إذا أمكن تحديد الأولويات وسياسات التنفيذ وأساليب تمويل النظام واختيار مقدمي الخدمة الصحية على المستوى المحلي ، حيث تكون الاحتياجات الخاصة والأولويات محددة بصورة أوضح. وإلى جانب ذلك، فإن اللامركزية سوف تسهل أيضاً التعرف بصورة أفضل على فئات معينة من السكان واستهدافهم، مثل النساء والأطفال أو الفئات المهمشة وتحسين التنسيق بين القطاعات المختلفة التي تؤثر على الصحة مثل الصرف الصحي ، الزراعة والإسكان والتعليم .

وتاريخياً ، أتخذت منذ وقت مبكر عدة خطوات لنقل السلطة لمستويات لا مركزية اعتباراً من عام ١٩٣٤ عندما صدر قانون مديريات الشؤون الصحية. وفي عام ١٩٤٢ ، صدر قانون تحسين الصحة الريفية الذي نص على أن تقوم مديريات الشؤون الصحية ببحث المشاكل الصحية المحلية واقتراح الحلول. لقد كان الغرض من هذه القوانين وغيرها من القوانين اللاحقة هو توسيع نطاق الخدمة الصحية على المستوى القومي. وقد تضمن الدستور المصري العديد من المواد التي

مما لاشك فيه أن الحالة الصحية في المجتمع تنعكس على مستوى تميزه. ويعتبر العمر المتوقع عند الميلاد ، وهو أحد مكونات مؤشر التنمية البشرية ، معياراً جيداً للحكم على الحالة الصحية العامة للسكان وعلى قدرتهم على الحصول على الخدمات الصحية الأساسية الجيدة. كما أن تحسين الحالة الصحية للمجتمع يشكل هدفاً أساسياً من الأهداف الإنمائية للألفية من أجل الحد من الفقر في الدول النامية . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن تحقيق العدالة هو أحد المبادئ الأساسية التي تعتقها وزارة الصحة والسكان من أجل تضييق الفجوة الحالية في مستوى الرعاية الصحية بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية والأقاليم الجغرافية. وحتى يمكن في نفس الوقت توفير خدمة صحية جيدة وتحقيق العدالة في الحصول على الرعاية الصحية ، فإنه من الضروري الوصول إلى المجتمعات المحلية وتوفير الخدمات لها وآليات التمويل التي تتناسب مع ظروف كل مجتمع وتسمح بالمشاركة الفعالة لأفراده في صنع القرارات وتحديد الأولويات.

ولهذا تصبح اللامركزية من أحد أهم التغييرات التنظيمية المطلوبة لتحسين النظام الصحي. كما أنها تعتبر آلية هامة لتحسين فرص تحقيق العدالة والكفاءة في هذا النظام ، إلى جانب تحقيق استهداف أفضل للرعاية الصحية خاصة للفقراء. ولا تعنى اللامركزية نقل السلطة والمسئولية إلى المستوى المحلي فحسب ، ولكنها تعنى أيضاً مدى ما يمكن نقله من سلطة مالية واستقلال مالي إلى هذا المستوى. إنها كذلك عملية تبني السياسات التي تساند وتدعم تقديم الخدمات عند مستوى الإدارة الذي يتصور أن يكون أكثر كفاءة.

ويتمثل الهدف الأساسي لقطاع الصحة ، كما عبرت عنه مختلف الأطراف المعنية صاحبة المصلحة ، في تحسين مستوى الحالة الصحية للسكان. ويؤكد هذا الفصل على أن إعادة تنظيم هذا القطاع من خلال اللامركزية يمكن أن يأتي بنتائج أفضل وأسرع من خلال استهداف احتياجات محددة للسكان على المستوى المحلي. ويقدم الفصل عرضاً للنظام الصحي الحالي مؤكداً على وجود تفاوت في المؤشرات الأساسية بين



تتناول اللامركزية وتتص المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور ، إلى جانب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية ، على التحرك نحو اللامركزية ونقل مختلف مستويات السلطة إلى

### ويقوم القطاع الخاص الصحي- وهو قطاع متطور ويتركز في العاصمة والمراكز الحضرية الكبيرة ، بتقديم خدمات صحية متنوعة

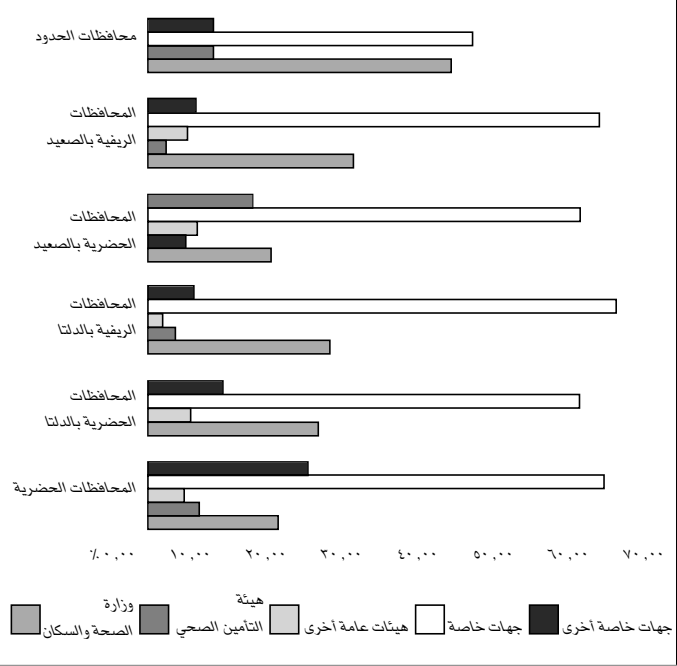
الإدارات المحلية . وقد حدد القانون ٤٣ بصفة خاصة وحدات الإدارة المحلية ومسئولياتها عن الأمور المتعلقة بالصحة والتي تتضمن إنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الصحية في إطار السياسات العامة لوزارة الصحة والسكان . كما حدد القانون بوضوح مسؤوليات الإدارة المركزية والسلطات الصحية على مستوى المحافظة والحى والوحدة الصحية . ومع هذا ، فإنه على الرغم من وجود إطار قانونى ، لم يتم بعد نقل السلطات المالية والإدارية بالكامل إلى المحافظات . ويشمل النظام الصحى فى مصر أكثر من ٢٩ جهة عامة مختلفة تعمل فى مجال الخدمات الصحية . وتعتبر وزارة الصحة والسكان مسئولة عن كافة سياسات الصحة والسكان . وهى المسئولة عن تقديم الخدمات الصحية لكافة المصريين كما أنها المسئول الرئيسى عن تقديم الخدمات العلاجية للمرضى بالمستشفيات . وإلى جانب وزارة الصحة ، هناك جهات عامة أخرى تشارك فى تقديم خدمات الرعاية الصحية المباشرة مثل الهيئة العامة للتأمين الصحى وهيئة المستشفيات التعليمية والمؤسسة العلاجية إلى جانب عدد من الوزارات الأخرى . ويقوم

القطاع الخاص الصحى - وهو قطاع متطور ويتركز فى العاصمة والمراكز الحضرية الكبيرة ، بتقديم خدمات صحية خاصة سواء من أجل الربح أو بدون تحقيق ربح .

### الوضع الحالى للنظام الصحى

تعتبر مصر دولة مكتظة بالسكان ، ويتركز معظمهم فى ٥٪ من المساحة الكلية ، وهو ما يجعل الكثافة السكانية مرتفعة للغاية . ويتوفر فى مصر شبكة واسعة من الخدمات العامة للرعاية الصحية الأساسية الموزعة توزيعاً جيداً بحيث تسمح لكل سكان الحضر و ٩٩٪ من سكان الريف بأن يكونوا على مقربة من مراكز الخدمة الصحية (على بعد لا يتجاوز ٥ كيلومترات) . وقد ساعد نظام الرعاية الأساسية الموسع وارتفاع مستوى الخدمات الصحية الثانوية والعالية فى مصر على تحقيق مكاسب صحية على المستوى القومى ، وشهدت المؤشرات الصحية تحسناً خلال العقدى الماضيين . فقد تراجع بصورة كبيرة معدل وفيات الأطفال الرضع ، كما تحققت نفس التقدم بالنسبة لمعدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة . وتعكس المؤشرات الأخرى نجاحاً مماثلاً : فنسبة الأطفال الذين يتراوح عمرهم ما بين ١٢-٢٢ شهراً وحصلوا على تطعيمات كاملة بلغت ٩٢.٢٪ ، كما تحسنت المؤشرات الغذائية وانخفض معدل وفيات الأمهات . ومع هذا ، مازال هناك تفاوت واضح فى هذه المؤشرات بين الأقاليم وبين مختلف الفئات الاقتصادية والاجتماعية ، وهناك تحديات قائمة تشمل سد الفجوات فى المؤشرات الصحية الأساسية بين المناطق الحضرية والريفية وبين محافظات الصعيد والدلتا والمحافظات الحضرية . وتشير الدراسات إلى أنه على الرغم من التغطية الشاملة لشبكة الرعاية الصحية وإمكانية حصول كافة السكان على الخدمة الصحية ، إلا أن استخدام هذه الخدمات يعتبر ضعيفاً . ويوضح الشكل ٦-١ أنه فى كافة المناطق الجغرافية ، سواء المناطق الحضرية أو الريفية ، يفضل المترددون على العيادات الخارجية استخدام الخدمات الصحية الخاصة بصورة أكثر من استخدام الخدمات الصحية الحكومية أو العامة . وتبلغ نسبة استخدام الخدمات الصحية لوزارة الصحة ٢٢.٧٪ مقابل ٥٧٪ بالنسبة للخدمات الصحية الخاصة (بحسب إنفاق الأسرة واستخدامها للخدمات الصحية فى مصر لعام ٢٠٠٢) . وتعتبر محافظات الحدود هى المحافظات الوحيدة التى ترتفع فيها نسبة استخدام خدمات العيادات الخارجية لوزارة الصحة وليس لديها أى مصادر أخرى للخدمات العامة سوى الهيئة العامة للتأمين الصحى . ومن ناحية أخرى ، يبدو أن التغطية التأمينية الصحية فى المناطق الريفية تقل كثيراً فى كل من محافظات الصعيد والدلتا . كما يظهر بوضوح انخفاض نسبة استخدام الخدمات الصحية العامة أيضاً إذا نظرنا إلى التفاوت فى الدخل . ويوضح الشكل البياني رقم ٦-٢ أنه بمقارنة نسبة الـ ٢٠٪ من الفئات الأفقر والأغنى من

### شكل ٦-١ : نسبة استخدام الخدمات الصحية فى العيادات الخارجية حسب نوع الخدمة ووفقاً للتوزيع الجغرافى .





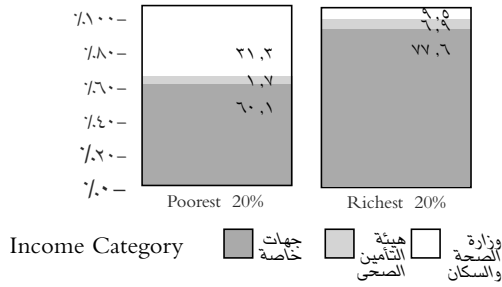
السكان يتبين أن استخدام الخدمات الصحية الخاصة ما زال مرتفعاً بالمقارنة باستخدام الخدمات الصحية العامة بالنسبة لكل من هاتين الفئتين .

#### صحة الطفل :

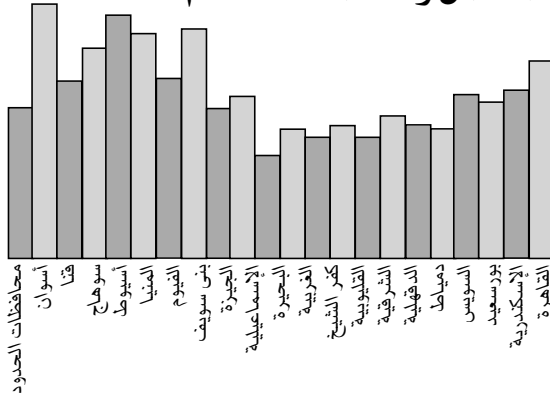
يعتبر مستوى وفيات الرضع والأطفال مؤشراً هاماً في تقييم الحالة الصحية في مصر ، حيث يكون معدل وفيات الرضع والأطفال دون سن الخامسة عنصرين هامين في تقدير العمر المتوقع عند الميلاد . وقد حققت مصر في هذا المجال تقدماً ملحوظاً . ويرجع الانخفاض في هذين المعدلين أساساً إلى تنفيذ برامج قومية للحفاظ على حياة الأطفال مثل البرنامج القومي لمكافحة أمراض الإسهال ، والبرنامج الموسع للتطعيم وبرنامج مكافحة أمراض الجهاز التنفسي الحادة ، وحديثاً البرنامج المتكامل لمكافحة أمراض الطفولة . وبالرغم من أن النجاح الذي تحقق يرجع إلى الإدارة المركزية لهذه البرامج والمساندة القوية من الأطراف المانحة ، إلا أن هذا النجاح يرجع أيضاً إلى مكون بناء القدرات البشرية القوي على مستوى المحافظة وأنشطة التسويق الاجتماعي الفعالة وتعبئة الجهود التي صاحبت هذه البرامج . وتشير البيانات الواردة في المسح السكاني الصحي لمصر إلى أن معدل وفيات الرضع يبلغ ٢٨ وفاة لكل ١٠٠٠ مولود حي ، مقابل ١٢٠ لكل ١٠٠٠ خلال الثمانينيات .

ويبلغ المستوى الحالي لوفيات الأطفال دون سن الخامسة خلال السنوات الخمس التي سبقت إجراء هذا المسح ٤٦ لكل ١٠٠٠ مولود حي مقابل ١٦٧ لكل ١٠٠٠ في الثمانينيات (جدول ٦-١) وعلى الرغم من التحسن المستمر في الحالة الصحية للأطفال على المستوى القومي ، إلا أنه ما زال هناك تفاوت ملحوظ بين المحافظات . ويوضح شكل ٦-٣ ، معدل وفيات الرضع في مصر (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ٢٠٠١) .

### شكل ٦-٢ نسبة استخدام الخدمات الصحية حسب نوع الخدمة



### شكل ٦-٣ معدل وفيات الأطفال الرضع المحتمل وفقاً للمحافظة عام ٢٠٠٢



وهو ما يشير إلى أنه على الرغم من أن مصر سوف تحقق الأهداف التنموية للألفية لعام ٢٠١٥ على المستوى القومي، إلا أنها لن تستطيع أن تحقق ذلك بنفس القدر على مستوى المحافظات . وفيما يتعلق بالحالة الغذائية ، تجدر الإشارة إلى أنه في دراسة عن العلاقة بين مؤشر التنمية البشرية في

### جدول ٦-١ : معدل وفيات الرضع والأطفال دون سن الخامسة (لكل ١٠٠٠ مولود حي) وفقاً لمحل الإقامة

الإقليم	معدل وفيات الرضع	معدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة	معدل وفيات الرضع	معدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة	معدل وفيات الرضع	معدل وفيات الأطفال تحت سن الخامسة
المحافظات الحضرية	٤٥	٤٩	٣٠	٣٥	٢٦,٣	٣٣,٥
الدلتا	٥٨	٧٧	٣٦	٤٦	٤١,٣	٤٩,٢
الحضر	٤٦	٥٧	٣٢	٤١	٣٣,٤	٤٠,٨
الريف	٦٢	٨٤	٣٨	٤٧	٤٤,٣	٥٢,٥
الصعيد	٩٠	١١٠	٥٧	٧٠	٥٤,٨	٦٨,٨
الحضر	٥٣	٧٠	٤٤	٥١	٤٥,١	٥٦,٣
الريف	١٠٦	١٢٩	٦٢	٧٧	٥٨,٣	٧٣,٤
محافظات الحدود	-	-	٣٠	٣٦	-	-
إجمالي	٦٨	٨٥	٤٤	٥٤	٣٨	٤٥,٧

المصدر : المسح السكاني الصحي ، سنوات مختلفة

## جدول ٦-٢ أمراض سوء التغذية (الأنيميا والتقزم) وترتيب مؤشر التنمية البشرية في بعض المحافظات المختارة

مستوى مرتفع من أمراض سوء التغذية	مستوى مرتفع من التقزم	مستوى معتدل من التقزم	مستوى منخفض من التقزم
أنيميا مرتفعة	بنى سويف (٢٠) أسيوط (٢١)	أسوان (١٠)	
أنيميا معتدلة		جيزة (٧) إسماعيلية (٧) كفر الشيخ (١٤)	دمياط (٦) الدقهلية (١٢)
أنيميا منخفضة	المنوفية (١١)	الغربية (٨) البحيرة (١٥)	المناطق الحضرية (٩+٤،٣،٢،١)

ملحوظة : (تشير الأرقام بين القوسين إلى ترتيب مؤشر التنمية البشرية)، المصدر: الزناتي وآخرون ، من المسح السكاني الصحي بمصر عام ٢٠٠٠

هذا المعدل مرتفعاً وعلى الرغم من أن مصر استطاعت تخفيض معدل وفيات الأمهات بأكثر من النصف بين عامي ١٩٩٢ ، ٢٠٠٠ ، من ١٧٤ حالة وفاة لكل ١٠٠٠٠٠ إلى ٨٤ ، ما زال هذا المعدل يعتبر مرتفعاً وبالإضافة إلى ذلك ، يمكن أن تؤخذ العناية السليمة التي تتلقاها الأم أثناء الحمل والوضع - جزئياً - كانعكاس لتوعية الخدمات الصحية ومستوى استخدامها . وهناك مؤشرات مختلفة يمكن بها رصد مستوى الرعاية الصحية للأم وتشمل رعاية الأم الحامل ، الحقن ضد التيتانوس والمساعدة الطبية أثناء الوضع والرعاية بعد الوضع ومعدل وفيات الأمهات (جدول ٦-٣) .

وعلى الرغم من أن التوسع في الرعاية قبل الوضع حدث في كل المناطق، إلا أن التفاوت الكبير في نسبة المواليد

المحافظات والحالة الصحية للأطفال ، وجد أن الأطفال في المحافظات التي يتدنى فيها مؤشر التنمية البشرية يعانون أكثر من الأنيميا وأمراض سوء التغذية (جدول ٦-٢) .

### صحة الأم

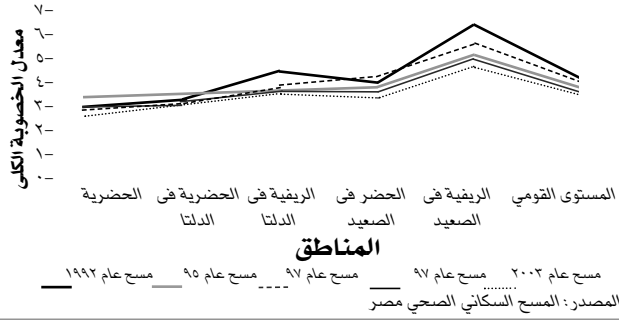
يعتبر تحسين صحة الأم هدفاً آخر من الأهداف التنموية للألفية الذي أكدته الأمم المتحدة . ويؤدي تحسين صحة الأم مباشرة إلى تخفيض معدل وفيات الأمهات وزيادة العمر المتوقع للنساء . وكما ذكر من قبل ، يعتبر العمر المتوقع مؤشراً هاماً في قياس مؤشر التنمية البشرية ، كما أن تخفيض معدل وفيات الأمهات يؤدي إلى زيادة العمر المتوقع للنساء في الدول النامية حيث ما زال

## جدول ٦-٣ الرعاية أثناء الحمل والوضع عام ٢٠٠٣

عدد المواليد	المساعدة الطبية عند الوضع الصحية	الحقن ضد التيتانوس مرة أو أكثر	الرعاية قبل الوضع		الإقامة في الريف أو الحضر
			رعاية منتظمة	أي نوع من الرعاية	
٢,٣٦٢	٧٨,٠	٨٦,٧	٧٣,٥	٨٢,٧	الحضر
٢٥٩,٣	٤٧,٧	٥٩,٠	٤٤,٩	٦٠,٢	الريف
<b>مكان الإقامة</b>					
<b>المحافظات الحضرية</b>					
٩١١	٨٢,٥	٩٠,٢	٧٥,٤	٨٣,٩	الدلتا
٢,٦٨٨	٦٥,٧	٧٦,٥	٦١,١	٧٥,٠	الحضر
١٥٧	٨١,٠	٩١,٠	٧٦,٤	٨٥,٨	الريف
١,٩٣٧	٥٩,٨	٧٠,٩	٥٥,٢	٧٠,٨	الصعيد
٢,٧١٥	٤٤,٥	٥٥,٣	٤٣,٥	٥٧,٤	الحضر
٧٠٠	٦٩,١	٧٧,٤	٦٨,٠	٧٧,٨	الريف
٢,٠١٥	٣٦,٠	٤٧,٦	٣٥,٠	٥٠,٣	إجمالي
٦,٣١٤	٥٩,٠	٦٩,٤	٥٥,٦	٦٨,٧	

ملحوظة : نسبة المواليد خلال السنوات الخمس السابقة على إجراء المسح الذين تلقت أمهاتهم أي نوع من الرعاية قبل الوضع أو رعاية منتظمة قبل الوضع من مقدمي الخدمة الطبية ، أو تم حقنهن مرة أو أكثر ضد التيتانوس أو تلقين مساعدة طبية عند الوضع أو وضعن في مراكز صحية المصدر : المسح السكاني الصحي في مصر ، ٢٠٠٣ .

## شكل ٦-٤ التفاوت في معدلات الخصوبة الكلى حسب المناطق



وقد وضعت مصر قضية تخفيض معدل النمو السكاني كأولوية قومية وتعتبر وزارة الصحة بحكم اختصاصها مسؤولة عن السياسات والأنشطة السكانية وتقديم خدمات تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية. وعلى الرغم من أن المستوى المركزي ملتزم بتقديم الخدمات في كل المحافظات، إلا أن هناك العديد من العوامل التي تعوق تحقيق إنجازات متكافئة ومنها التعليم والثقافة ونوعية الخدمات الصحية المحلية.

ويبين شكل ٦-٤ اتجاهات معدل الخصوبة الكلى في المحافظات والتفاوت بينها، وكما هو الحال بالنسبة لمعظم المؤشرات الأخرى، يشهد الصعيد، خاصة في المناطق الريفية، أدنى مستوى من الإنجازات.

**التحديات :**

ما زال هناك عدد من التحديات الأخرى التي تحد من تحقيق الأداء الأمثل للنظام الصحي، فهناك تفاوت في القدرات المؤسسية بين المحافظات وبين الأحياء في نفس المحافظة، وكذلك في توزيع الكوادر الصحية المدربة والمؤهلة والتي لا تتوفر بصورة متكافئة على كل المستويات وفي كل الأماكن. كما أن الموارد المالية المحدودة تجعل من الصعب الاحتفاظ بهذه الكوادر أو في وضع نظام مناسب للحوافز، إلى جانب التدريب الضعيف والتركيز على الاسترشاد بالتوجيهات المركزية لتأكيد الجودة التي تساعد على تحسين والحفاظ على نوعية الرعاية الصحية على مستوى المحافظة والحي، وما يقترن بذلك من ضعف نظم الإشراف. كل هذا ما زال يؤثر سلباً على نوعية الخدمات في المناطق البعيدة عن المركز وتعود صعوبة حشد مساندة الأطراف المختلفة (من المجتمع المدني حتى القطاع التجاري) إلى عدم مشاركتهم في عملية التنمية وإدارة البرامج. كما يشكل التفاوت الكبير في البيئة المحيطة سواء كانت اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو بيئية تحديات كبيرة، خاصة بين السكان الذين يفتقرون إلى الخدمات مثل هؤلاء الذين يكشف عنهم تقرير التنمية البشرية المصري لعام ٢٠٠٢.

ويتضمن النظام الصحي أداء مجموعة من الوظائف، وبعض هذه الوظائف الأساسية سيظل يمارس عند المركز ومنها على سبيل المثال وظيفة وضع المعايير والقواعد

**إن الموارد المالية المحدودة تجعل من الصعب الاحتفاظ بهذه الكوادر أو في وضع نظام مناسب للحوافز، إلى جانب التدريب الضعيف والتركيز على الاسترشاد بالتوجيهات المركزية**

### الإطار المؤسسي الحالي

يتسم النظام الصحي في مصر بدرجة عالية من التعدد في مصادر تقديم الخدمات الصحية. ويمكن تصنيف هذه الخدمات وفقاً لجهات تقديمها ومصادر تمويلها إلى ثلاث فئات:-

□ الخدمات الصحية الحكومية، وتتلقى مخصصاتها المالية مباشرة من وزارة المالية. وتقدمها وزارة الصحة والسكان والمستشفيات الجامعية التي تمولها وزارة التعليم العالي.

□ الخدمات الصحية العامة وشبه العامة، وتتلقى تمويلًا عامًا ولكنها من مصادر خارج موارد موازنة الدولة، بالإضافة إلى تمويل من المصروفات الخاصة التي تتكفلها الأسرة، وتمويل من وزارة الشؤون الاجتماعية.

## يعتبر قطاع الصحة من أحد القطاعات الخدمية القليلة التي تضع حالياً مبادرتي كبرى للإصلاح تكون فيها اللامركزية بمثابة الأساس لآليات جديدة للتمويل والإدارة في مصر

وتقدم هذه الخدمات الهيئة العامة للتأمين الصحي والمؤسسة العلاجية والمستشفيات التعليمية التابعة لوزارة الصحة

والسكان.

الخدمات الصحية الخاصة، وعادة ما يتم تمويلها من موارد الأسر ومن التأمين الصحي الخاص، بصورة محدودة، كما تشمل أيضاً جهات القطاع الخاص التي لا تستهدف تحقيق ربح والصيديات.

وقد أجرت مصر العديد من الدراسات القومية استناداً إلى "الحسابات الصحية القومية" التي تتناول مصادر التمويل والإنفاق على الرعاية الصحية وفقاً للنشاط ونوع مقدم الخدمة الصحية وأنماط الإنفاق في موازنات الرعاية الصحية. وقد أعدت هذه الدراسات على المستوى القومي وليس على المستوى المحلي، على الرغم من أن هناك رغبة في ذلك. وتقدم الحسابات الصحية القومية معلومات يمكن أن تساعد في وضع السياسات الصحية وفي تحديد اتجاهات السياسة. وبمرور الوقت يمكن أن تقدم الحسابات الصحية القومية معلومات عن تغيرات واتجاهات أنماط الإنفاق على الصحة. ويوضح شكل ٥-٦، ٥-٦، ٦-٦، مصادر تمويل الرعاية الصحية في عامي ١٩٩٥، ٢٠٠٢ (دراسة غير منشورة لوزارة الصحة والسكان عام ٢٠٠٢). والنظرة السريعة إلى أرقام هاتين السنتين تشير إلى أن هناك زيادة تبلغ ١٠٪ في نفقات الأسر على الصحة. وهذا يعني زيادة العبء الذي تتحمله الأسر في الإنفاق على الرعاية الصحية وهو ما يعتبر

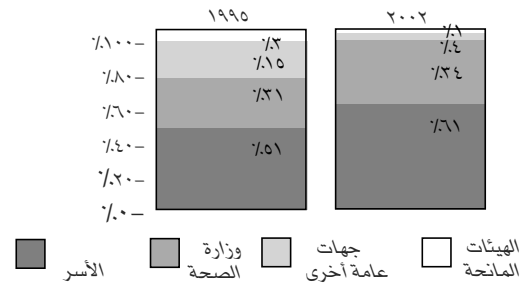
خاصة أو أولويات يتعين تلبيتها. وفي المسح الذي أجرى في الآونة الأخيرة (الحزب الوطني الديمقراطي ٢٠٠٤)، وجد أن الأفراد أصبحوا أقل رغبة في الإنفاق على الخدمات الصحية بالقياس إلى عامين سابقين. فقد نتج عن زيادة عبء تكاليف الرعاية الصحية وتغير الظروف الاقتصادية وعدم اتساق نوعية الخدمات، أن أصبحت الأسر أقل استعداداً للإنفاق على الرعاية الصحية، خاصة الرعاية الصحية الأساسية. وتشير نتائج الحسابات الصحية القومية وغيرها من المسوح إلى الحاجة إلى تخطيط وتحسين الخدمات الصحية على المستوى المحلي، كما يجب أن تسترشد وزارة الصحة بهذه النتائج عند وضع سياسات الإصلاح وصياغة قانون جديد للتأمين الصحي. وقبل صدور المسح الأخير للحزب الوطني الديمقراطي أظهرت المسوح الأخرى أن المصريين كانوا على استعداد للإنفاق على الرعاية الصحية الجيدة. وهذا يدعو إلى وضع سياسات تتعامل مع القضايا المحلية وتضمن إجراء تحسن متسق في نوعية الرعاية الصحية.

### مناخ مهياً للامركزية

يعتبر قطاع الصحة من أحد القطاعات الخدمية القليلة التي تضع حالياً مبادرتي كبرى للإصلاح تكون فيها اللامركزية بمثابة الأساس لآليات جديدة للتمويل والإدارة في مصر. وقد بدأ "برنامج إصلاح القطاع الصحي" عام ١٩٩٧ بعد أن قامت وزارة الصحة بالتكليف بإجراء عدد كبير من الدراسات لإعداد برنامج الإصلاح. وقد استندت الدراسات إلى "الحسابات الصحية القومية" ومسح مقدمي الخدمة الصحية من القطاع الخاص، و"بحث إنفاق الأسرة واستخدامها للخدمات الصحية في مصر" وكذلك تقارير الموازنة إلى جانب الدراسات التحليلية التي أعدتها مختلف الأطراف المعنية واللاعبين الأساسيين في نظام الرعاية الصحية في مصر. وقد أعيد إصدار "الحسابات الصحية القومية" و"بحث إنفاق الأسرة واستخدامها للخدمات الصحية في مصر" في السنوات التالية حتى يستمر توفير المعلومات لصانعي السياسة وتسجيل اتجاهات الوضع الصحي. وعلى الرغم من أن "برنامج إصلاح القطاع الصحي" كان مبادرة من أطراف مانحة عديدة، إلا أنه جاء استجابة لاحتياجات وزارة الصحة والسكان وقد تمت المناقشات والمفاوضات المتعلقة بهذا البرنامج على المستوى المركزي.

أكد "برنامج إصلاح القطاع الصحي" على مبادئ أساسيين من مبادئ تقديم الرعاية الصحية وهما العدالة والكفاءة. وتركز الإصلاح على جعل المحافظات والمراكز وحدات لإجراء التغيير وبناء القدرات على المستوى المركزي. وبدأ برنامج الإصلاح كبرنامج تجريبي في ثلاثة مراكز بمحافظة الإسكندرية وسوهاج والمنوفية بحيث تمثل بيئات متنوعة (مناطق حضرية، الدلتا، الصعيد). وتوسع البرنامج حالياً ليشمل محافظتي السويس وقنا. وقد كان تنفيذ المرحلة الأولى بطيئاً، ولم يحن الأوان

شكل ٥-٦ مصادر تمويل الخدمات الصحية في مصر عام ١٩٩٥ و عام ٢٠٠٢



إشارة إنذار بأنه يجب وضع سياسات جديدة لمواجهة الزيادة في هذا الإنفاق وتقليل العبء على الأسر. ويمكن أن تعتبر اللامركزية حلاً لتخفيف العبء المالي للرعاية الصحية على الأفراد إذا استطاعت تحسين نوعية الخدمات وحددت الأولويات على المستوى المحلي. وسوف تسمح اللامركزية أيضاً باختيار الفئات المستهدفة بصورة أفضل، خاصة الفئات الفقيرة التي قد يكون لها احتياجات

بعد لتقويم هذه المرحلة . ومع هذا تقدم هذه التجربة الدليل على رغبة وزارة الصحة والسكان فى تحقيق اللامركزية .

ويمكن إلقاء الضوء على العديد من جوانب "برنامج إصلاح القطاع الصحى " فيما يلي :-

- تكونت فرق المساندة الفنية المحلية من موظفى الحكومة المحليين .
- تم نقل العديد من جوانب عملية التخطيط إلى مستوى المحافظة.
- وضعت آليات التمويل على مستوى المحافظة لفصل عملية التمويل عن عملية تقديم الخدمة الصحية .
- تمت عملية بناء القدرات على مستوى المحافظة كما تم توفير التدريب لموظفي وزارة الصحة والسكان المحليين، بما فى ذلك التدريب على السياسات الصحية.

وتتوقف إمكانية تحقيق اللامركزية ليس فقط على الإرادة السياسية ، ولكن أيضاً على نقل السلطات إلى مختلف مستويات السلطة . وهذه ليست مهمة سهلة وتتطلب تغيير أساليب تخصيص التمويل وتغيير قدرة المستوى المحلى على تحصيل الإيرادات واستخدامها بكفاءة . ويستند "برنامج إصلاح القطاع الصحى" على مبدأ المشاركة فى تمويل الخدمات ، حيث ستقوم الأسر بدفع مبلغ "صندوق صحة الأسرة" وهى آلية وضعت لتحصيل رسوم ومساهمات من المستفيدين . وبطبيعة الحال فإن تنفيذ نظام يقوم فيه المستفيدين بدفع مبالغ مقابل خدمات الرعاية الصحية الأساسية يمثل تحدياً للنظام ولن يكون إجراء سهلاً من الناحية السياسية . وعلى وزارة الصحة والسكان أن تتبع أساليب سياسية ماهرة حتى تكسب مساندة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة على المستويين المحلى والقومى . كما يتطلب الأمر توفير مهارات للترويج الاجتماعى للنظام لتهيئة المناخ وحشد مساندة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة وضمن منح الاستقلال للمراكز والوحدات الصحية لتنفيذ كافة جوانب عملية الإصلاح بمجرد إدماج هذه المراكز والوحدات فى النظام الجديد . وقد أدخلت مفاهيم جديدة عديدة خاصة بالنسبة للتمويل ، مثل حزمة الخدمات الأساسية واعتماد الجهات المقدمة للخدمات ، مشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية فى تقديم الخدمة الصحية والقضايا المتعلقة بتوظيف مقدمى الخدمة . وبالإضافة إلى خدمات الرعاية الصحية الأساسية ، سوف تحتاج وزارة الصحة والسكان إلى وضع نظام للتعامل مع من يحتاج خدمات صحية متقدمة

وحتى ينفذ هذا النظام بالكامل ، فإن التحرك نحو نظام لا مركزى لا يحتاج فقط إلى تفويض السلطة لمديريات الشئون الصحية على مستوى المحافظة، ولكنه يحتاج أيضاً إلى المشاركة الكاملة من جانب المحافظ والمسؤولين الآخرين فى المحافظة وأعضاء المجالس الشعبية والتنفيذية المحلية . كما يجب أن يتحتمس

المستفيدون والأعلام وغيرهم من الأطراف المعنية، مثل قادة المجتمع المحلى، لعملية التغيير على مستوى المحافظة . ولا تقف عملية التغيير الرامية إلى وضع نظام لا مركزي عند حد تقديم الخدمة الصحية،

بل يجب أن تتضمن توفير التدريب القوى وإجراء تقويم للاحتياجات ومنح سلطة التأثير على الأطر القانونية، خاصة بالنسبة للتمويل والتوظيف وتخصيص النفقات، هذا إلى جانب المشاركة فى تحديد الأولويات والتعرف على ما تحتويه حزمة الخدمات الصحية المحلية الأساسية والقدرة على تعبئة الموارد المالية والاحتفاظ بها . ويسمح القرار الوزارى رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٣ للوحدات الصحية بأن تحتفظ بـ ٤٠٪ من الإيرادات التى تولدها . ومع هذا لا تستطيع المراكز الصحية أن تولد إيرادات إلا إذا استوفت معايير الجودة حتى يمكن ضمان رضا المستفيدين .

**ويسمح القرار الوزارى رقم ١٤٧ لسنة ٢٠٠٣ للوحدات الصحية بأن تحتفظ بـ ٤٠٪ من الإيرادات التى تولدها**

مزاي اللامركزية يسود الاعتقاد حالياً فى قطاع الصحة بأن تكلفة عدم تطبيق اللامركزية تفوق كثيراً تكلفة الأخذ بها . فالمزايا هائلة . ولكن النجاح يحتاج لبعض الوقت لتحقيقه، كما أن أتباع المنهج التدريجى سوف يسمح بإجراء رصد عن قرب وتقويم عميق للتجربة لتجنب أى خسائر . وسوف يكون هناك توافق أكثر بين عناصر كل من العرض والطلب واستخدام أكفأ للموارد وعناية أكثر بحاجات المجتمع المحلى وبالتالي تحسن فى الكفاءة الفنية وكفاءة تخصيص الموارد والجدوى الاقتصادية لأى تدخلات .

ويتوقع أن تؤدى اللامركزية إلى تحسين إمكانية الحصول على رعاية صحية جيدة وزيادة القدرة التنافسية بين كل من القطاعين العام والخاص، وهو مفهوم جديد فى النظام الصحى فى مصر . وسيؤدى منح شهادات اعتماد للوحدات الصحية أو العيادات إلى رفع مستوى الأداء . سينخفض العبء المالى لتكلفة الخدمات الصحية الذى تتحمله الحكومة والأسر حيث سيقوم صندوق صحة الأسرة - الذى يتوقع أن يصبح آلية تمويل ويكون بمثابة تأمين صحى - بتوفير فرصة تجميع المخاطر . كما سيتحسن مستوى ترشيد استخدام وتوزيع الأجهزة الطبية . فعلى سبيل المثال، يمكن للمحافظة التى يوجد بها أكثر من مقدم للخدمة أن تخطط لشراء المعدات الغالية على أساس الاحتياجات الكلية للسكان وليس على أساس مصالح مقدم الخدمة .

وقد أشار تقرير التنمية البشرية المصرى لعام ٢٠٠٣ والأعوام السابقة إلى أن هناك فجوات واسعة فى مستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات وهى

داخل المحافظات نفسها. وهذه الفوارق لها تأثير مباشر على الصحة. ويمكن أن نرى مثالا بسيطاً لذلك بالنظر إلى معدلات وفيات الرضع والأطفال التي سبق ذكرها. وهذا انعكاس للمستوى التعليمي للأهالي ودخول الأسر وإمكانية الحصول على الخدمة الصحية ومستوى النظافة والقدرة على دفع نفقات الخدمات وتوافر مقدمي الخدمة إلى جانب المناطق الجغرافية (الصعيد / الدلتا) أو البيئة المحيطة (ريف/ حضر). وتركيز التخطيط وفقاً للسكان الخاصة للمناطق يتطلب أن يتم إجراء التخطيط ووضع القرارات على مستوى المحافظة أو الحي، مما يسمح بوجود تنسيق بين اللاعبين الأساسيين في كل قطاع .

وهناك مزايا أخرى للامركزية تتمثل في تحسين القدرة على التعرف على الموارد البشرية واستخدامها وتوفير فرص أكثر لتدريب موظفي المحافظات والمراكز المحليين، خاصة أن هناك عدم عدالة في توزيع القدرات الفنية للموظفين بين المحافظات وفي داخلها . ونتيجة غياب نظم الحوافز المحلية، سواء حوافز مالية أو غيرها، تجد الكثير من المحافظات أنه من الصعب الحفاظ على مقدمي الخدمة الصحية سواء كانوا حديثي التخرج أو مدربين. ولهذا، ينتقل معظم الأطباء المدربين إلى العمل في المدن حيث يمكنهم الجمع بين الوظيفة الحكومية وممارسة العمل الخاص. وتوضح الدراسات أن ٨٩٪ من الأطباء في القطاع الخاص يشغلون وظيفتين على الأقل (مسح مقدمي الخدمة في القطاع الخاص، ١٩٩٥). ولتغلب على هذه المشكلة ، تستطيع الجامعات أو الأجهزة الحكومية أن تقصر التوظيف لمن يعملون طوال الوقت فقط. كما يجب أن يعطى للمحافظات الحق في تفصيل توظيف خريجها الذين قد ينتقلون للعمل في محافظات أخرى أو في المدن الرئيسية. ويمكن تشجيع هذا إذا أعطى الحق للطلاب المحليين في الالتحاق بالكليات الموجودة في محافظاتهم.

ويجب أن تسمح اللامركزية بتغيير معايير الاختيار والمهام الوظيفية وطرق رفع التقارير إلى مديريات الشؤون الصحية . وهذا يقع ضمن مهام وظائف الإدارة العليا ويعتبر أكثرها فاعلية في المحافظة . وتقوم وزارة الصحة والسكان بتعيين المدير حتى تكون تبعيته/ أو تبعيتها على مستوى المركز أكثر منها على مستوى المحافظة. وتشير اللقاءات التي تمت مع المسؤولين في وزارة الصحة والسكان ومع المحافظين إلى أن هناك عدد من الحلقات الغامضة أو المفقودة في عملية صنع القرارات وفي أساليب إبلاغ المعلومات.

وهكذا ستتطلب اللامركزية الفعالة تحقيق مزيد من الاستقلال عن وزارة الصحة والسكان، وتوجيهات أكثر وضوحاً وتأثير أكبر على القرارات والاشتراك في التخطيط وتحديد الاحتياجات المالية للمحافظات والاستقلال المالي وتعاون أقوى مع المديريات الأخرى في

المحافظة. ويجب أن يتم تعيين المديرين من خلال عملية تنافسية وأن تعطى الأولوية لمن يفهم الظروف المحلية. وهذا سيساعد أيضاً في الحد من تنقلات الأطباء الذين ستوفر لهم فرص أكثر لبناء مستقبل وظيفي إذا استمروا في العمل في محافظاتهم.

### تنفيذ اللامركزية

عادة ما يتم مناقشة وضع اللوائح التي تحكم النظام باعتبارها أحد الوظائف التي يجب أن تمارس مركزياً لحد كبير وهناك عدة مستويات مختلفة لهذه اللوائح تتمثل في القوانين والقرارات المساعدة والمستويات القياسية وآليات الاعتماد. وتقع الكثير من هذه الوظائف في دائرة اختصاص المستوى المركزي حتى يمكن ضمان الاستجابة للنظام وتوسيع نطاق المساءلة.

ومن ناحية أخرى، يقدم برنامج إصلاح القطاع الصحي منهجاً جديداً لإعادة تنظيم قطاع الصحة ويسمح بالمزيد من اللامركزية في التخطيط وتعبئة الموارد . ويستند هذا البرنامج إلى مفهوم فصل تمويل الرعاية الصحية عن تقديم الخدمة حتى يمكن زيادة درجة الشفافية والمساءلة، وعلى مبدأ العدالة في الحصول على الخدمة وفي التمويل، وضمان مستوى عالٍ من الكفاءة (فنياً وفي تخصيص الموارد) وشمولية التغطية وجودة الرعاية الصحية واستمرارها مالياً وسياسياً. ومن الواضح أن اللامركزية هي أفضل وسيلة لتطبيق هذه المبادئ. وتشير الدراسات إلى أن الفقراء يخصصون نسبة كبيرة من دخولهم للحصول على الخدمات الصحية خارج المستشفيات، وأنه على الرغم من وجود الخدمات الحكومية المجانية، إلا إنهم يترددون في غالب الأحوال على العيادات الخاصة (شكل ٦-٣). وهو ما يعنى ضرورة أن تلبى الاحتياجات الصحية للفقراء بصورة أكثر كفاءة، وهذا ما يمكن تحقيقه بفاعلية على المستوى المحلي.

وعادة ما تكون المخصصات التي تدرجها وزارة المالية في موازنة قطاع الصحة في المحافظات غير كافية ، كما أن الموارد المالية التي توجهها وزارة الصحة والسكان للمحافظات لا تغطي بالمرونة الكافية. ويحتاج المحافظ ومديرية الشؤون الصحية في المحافظة إلى سلطة أوسع لإنفاق المخصصات ومرونة أكبر في تحديد أولوياتهم . ويمكن أن يترك للمحافظات مهمة تمويل خدمات الرعاية الصحية وتحديد آليات دفع أتعاب مقدمي الخدمة حتى تصبح المحافظات قادرة على التعرف على أنسب الآليات لظروفها المحلية. ويجب أن يقوم صندوق صحة الأسرة بوضع آليات لدفع أتعاب مجزية لمقدمي الخدمة حتى يكون لديهم الحافز المستمر على تحسين أدائهم وفي نفس الوقت يشعرون بالرضا لحصولهم على عائد مجز مما يقلل من عدد مقدمي الخدمة الصحية الذين يشغلون أكثر من وظيفة .

ويمكن عند استهداف مناطق أو أنشطة معينة تحسين الوضع الصحي في المجتمع المحلي . وتشير الدروس

المستفادة من مشروع صحة الأم والطفل الذي استهدف محافظات الصعيد إلى أنه يمكن تحسين قدرات مقدمي الخدمة الصحية المحليين بدرجة كبيرة من خلال التدريب المستمر والمتابعة. وقد حققت محافظات الصعيد انخفاضاً ملحوظاً في معدل وفيات الأمهات، هذا على الرغم من أن هذا الإقليم عادة ما كان بطيئاً في تحسين مؤشرات التنمية البشرية به. وقد أثبت مشروع صحة الأم والطفل أن استهداف مناطق واحتياجات معينة يمكن أن يحقق النجاح السريع. كما يبين المشروع أيضاً أنه حتى تتجح اللامركزية في المناطق التي مازالت فيها القدرات البشرية غير موجودة أو غير كافية، لابد من التركيز على الأنشطة ذات الأولوية التي يحددها تقويم الاحتياجات المحلية وكذلك تجنب محاولة تلبية كل متطلبات لا مركزية تقديم الخدمة الصحية في آن واحد. وينبغي أن يسير التدريب جنباً إلى جنب مع الجهود الأخرى وأن يكون نشاط مواز يوفر الخبرة أثناء العمل وفرص التعليم المستمرة. وعلى الرغم من أن وزارة الصحة والسكان لديها مراكز تدريب في كل المحافظات تقريباً، إلا أن هذه المراكز تحتاج إلى تطوير حتى يمكن تحسين القدرات المحلية. ولا تقل المهارات الإدارية الأساسية أهمية عن المهارات الأخرى. وتتطلب اللامركزية المعرفة الجيدة بالمحاسبة وإمسك الدفاتر على المستوى المحلي وإدخال نظام معلومات مناسب.

وسوف يحتاج التنفيذ الناجح لبرنامج اللامركزية تنظيم حملة توعية اجتماعية قوية لإقناع كافة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة. ويمكن أن تكون هذه الحملة قومية أو إقليمية، الأولى لتعد الجمهور للتغيير والثانية لتكون بمثابة رسالة خاصة للحي أو المحافظة مبنية على الاحتياجات المحلية ولفهم وشرح مزايا التغيير. وكسب الرأي العام أمر هام أيضاً عندما تتجه النية إلى التأثير على تطلعات وسلوكيات الأفراد، خاصة ما يتعلق منها بدفع أتعاب الخدمات الصحية التي كانت تقدم مجاناً من قبل.

من المهم تقويم التجارب الإرشادية الحالية للتعلم من الدروس المستفادة. وتعتبر أنشطة برنامج إصلاح القطاع الصحي غير كافية لإجراء تقويم لها. أما البرامج الأخرى مثل "صحة الأم والطفل"، البرنامج المتكامل لمكافحة أمراض الطفل "و" البرنامج القومي لمكافحة أمراض الإسهال " فهي تمثل قصص نجاح وأن لم تكن في مجال اللامركزية، حيث أن كلها تنفذ على المستوى القومي. ومع هذا تبين هذه البرامج أن الكثير من الوظائف يجب أن تستمر في أدائها مركزياً خاصة وظائف الصحة العامة مثل برامج التطعيم وبرامج الصحة المدرسية، فهي عادة ما تكون جدواها الاقتصادية أكبر عند المستوى القومي كما تسمح بتجميع الموارد.

ومن الضروري انخراط القطاعات الأخرى التي لها تأثير مباشر على الصحة وذلك لتحسين الحالة الصحية. ومن المتوقع أن تسمح اللامركزية بالتنسيق بين

المحافظات والأنشطة القومية وبالتالي يمكن تحقيق مستويات أداء أعلى نتيجة التفاعل بين هذه الأنشطة والحد من تكرارها. فليس من الممكن مواجهة قضية مكافحة أمراض الإسهال دون معالجة مشكلة المجارى، كما أن توفير بيئة صحية وغير ملوثة وتوفير مياه نقية وإمكانية الحصول على الرعاية الصحية كثيراً ما يتطلب توفير وسائل النقل في المناطق الريفية، وأساليب الحياة السليمة صحياً هي نتاج التعليم وحملات التوعية بالصحة العامة، فضلاً عن أن الغذاء يتأثر بتوافر الطعام وبأسعاره وهكذا.

وتقريباً، يمكن تناول كافة القضايا الصحية بالتعاون بين كافة الأطراف مع مراعاة تلبية الحاجات المحلية الخاصة على المستوى المحلي .

### التغلب على المعوقات

إذا كانت الإرادة السياسية لتحقيق اللامركزية موجودة، ليس فقط على مستوى وزارة الصحة والسكان، وإنما أيضاً على مستوى قطاع الحكومة العريض، وإذا كانت كافة الأحزاب السياسية في مصر تؤيد اللامركزية، وإذا كان الجميع يسعون لتحقيقها لبناء القدرات المحلية وتحسين عملية الديمقراطية، لذا يجب أن نبحث عن أسباب هذا التقدم البطئ للغاية في تحقيق اللامركزية.

إن ما يعوق قطاع الصحة في تحركه نحو اللامركزية هو عدم وجود الكثير من الهياكل المساندة التي من شأنها

تدعيم هذه العملية والإسراع بتنفيذها.

### إن نظام الحوافز لا يشجع مقدمي الخدمة على ترك المدن وممارسة عملهم في المناطق النائية.

فما زال هذا القطاع يخضع لقيود ثقيلة تحكم

توظيف مقدمي الخدمة ومجازاتهم وفصلهم كما

أن نظام الحوافز لا يشجع مقدمي الخدمة على ترك المدن وممارسة عملهم في المناطق النائية. ويتطلب نجاح التحرك نحو اللامركزية إصلاح القوانين واللوائح التي تحكم القطاع وليس فقط إجراء تغيير مظهري في شكل عملية تقديم الخدمة. والأوضاع الحالية لا تفسح المجال لأي مبادرات أو ابتكارات على المستوى المحلي، ولا حتى على المستوى المركزي. وباختصار يحتاج النظام الحالي لمراجعة شاملة لتحقيق إصلاح حقيقي من خلال اللامركزية وهناك حاجة عاجلة لتطبيق الدروس المستفادة من النظم الصحية الناجحة سواء كانت نظم قومية أو عالمية.

وتعتبر القدرة على توفير المعلومات واستخدامها من أهم التحديات الكبرى. وقطاع الصحة لديه ثروة من البيانات. فعلى سبيل المثال، يتم ملء العديد من نماذج البيانات شهرياً على مستوى وحدات الرعاية الصحية الأساسية ويتم جمعها وإرسالها للمستوى المركزي. وعلى أي حال، تكون المعلومات مفيدة فقط عندما تكون دقيقة ومناسبة ومفيدة لمستخدميها ومتاحة في حينها وتستخدم

الرغم من أن معظمها يستهدف المحافظات. وفي مطلع عام ٢٠٠٤، أنشأت وزارة الصحة والسكان - لمساعدة المحافظات - قطاعاً جديداً " هو قطاع المساعدة الفنية والمشروعات " ليكون مسئولاً عن العديد من الأنشطة التي تقوم بها قطاعات وإدارات أخرى موجودة. ومع هذا، لا توضح الخريطة التنظيمية مستوى التفاعل مع القطاعات الأخرى وفرق الإصلاح في المحافظات. وعلى الرغم من الهيكل الإداري الذي يتسم بالتعقيد وإضافة وحدات جديدة باستمرار، مازال هناك قصور في القدرات المؤسسية لوزارة الصحة والسكان تجعلها غير قادرة بشكل كاف على إجراء صياغة وتحليل للسياسات، وإعداد التخطيط الاستراتيجي، والتخطيط القطاعي لقوة العمل ووضع القواعد التنظيمية وإدارة ورقابة الاستثمارات والإمدادات الطبية وغير الطبية وإدارة عملية الصيانة. ولا يسمح للمديريات أو الأحياء الصحية - وهي الأطراف الفاعلة الأساسية على مستوى المحافظات - إلا بادوار محدودة في وضع السياسات أو إعداد الموازنة أو صنع القرارات. وتستمر هذه الإدارات والأحياء في إدارة الخدمات في ضوء القرارات التي يتم صنعها على المستوى المركزي، ولا يمنح لها إلا قدر ضئيل من الاستقلال في تعبئة الموارد أو تحديد الأولويات المحلية.

#### توزيع الموارد

يتسم الإطار المؤسسي لقطاع الصحة بالتعقيد، ولا يتسق توزيع الموارد والاستثمارات بين مستويات الرعاية الصحية الأساسية والثانوية والعليا مع الدور الفعلي لوزارة الصحة والسكان باعتبارها مقدم الخدمة الصحية الأساسية الرئيسي ولا مع حجم الشبكة التي تديرها. ويوضح شكل ٦-٦ تخصيص الموازنة في الوزارة (بيانات وزارة الصحة لعام ١٩٩٥) ومع الأخذ في الاعتبار أن الوزارة لديها شبكة واسعة لخدمات الرعاية الصحية الأساسية وان هذه الشبكة تغطي ٨٠٪ من احتياجات الرعاية الصحية، فانه من المهم أن تقوم وزارة الصحة بوضع أولويات عند تخصيص مواردها البشرية والمالية لخدمات الرعاية الصحية. وفي الوقت الحالي، يخصص حوالي ٢٥٪ من الممرضات وأقل من ٢٥٪ من موازنة وزارة الصحة والسكان لخدمات الرعاية الصحية الأساسية. ومن ناحية أخرى تلقى خدمات الرعاية الصحية الثانوية والعالية اهتماماً أكبر، خاصة بالنسبة لتخصيص الاستثمارات. وعلى الرغم من أن خدمات وزارة الصحة هي الأكثر استخداماً (٥٠٪ من الحالات التي تقبل في المستشفيات وفقاً لبحث إنفاق الأسرة واستخدامها للخدمات الصحية عام ٢٠٠٠) إلا أن نسبة الإشغال في المستشفيات لا تتجاوز ٤٠٪ وهو ما يدعو إلى ترشيد التوسع في مستويات هذه الخدمة.

#### الموازنة

تحدد الاعتمادات التي تدرج في موازنة وزارة الصحة

في صنع القرارات. ولكن ما يحدث حالياً هو أن المعلومات تتدفق في اتجاه واحد. ويتم جمعها على المستوى المحلي وتحليلها عند المستوى المركزي، وتصنع القرارات عند هذا المستوى. وبالإضافة إلى ذلك، قد تؤثر كمية النماذج الكبيرة التي تملأ على المستوى المحلي على دقة البيانات التي يتم جمعها. ومن الأفضل تحليل البيانات بالقرب من مكان جمعها، ومن الممكن الإشراف عليها مركزياً للاستفادة من الخبرة ولوضع المعلومات في سياقها العام. إن تدفق المعلومات في اتجاهين يضمن فهم المستوى المحلي لأهمية المعلومات التي يتم جمعها وكذا فهم المستوى المركزي للقضايا ومضامينها سواء كانت محلية أو قومية. إن ما يتوافر من قدرات لدى العاملين ومقدمي الخدمة على المستوى المحلي - أو انعدامها - يثير دائماً تحدياً خطيراً للامركزية. ولهذا من الضروري خلال الأجل القصير توفير الوسائل والآليات اللازمة للنهوض بالقدرات المحلية من خلال التدريب المستمر أثناء العمل، وتقويم الاحتياجات التدريبية المحلية للتخطيط طويل الأجل. ويوجد على مستوى المحافظات ١٤ كلية طب، ١١ كلية تمريض، و ٢٤٦ مدرسة تمريض منها ٢٣٣ مدرسة تابعة لوزارة الصحة والسكان. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد في كل محافظة مركز تدريب مجهز لمقدمي الخدمة الصحية للتدريب قصير الأجل. كما يوجد في كل المحافظات تقريباً مدارس فنية لتخريج الفنيين والأخصائيين الصحيين وغيرهم من العاملين في هذا المجال. وهكذا، بينما يجري حالياً بناء القدرات لتلبية الاحتياجات المطلوبة، إلا أن جهود اللامركزية لا يجب أن يعوقها التفاوت في هذه القدرات.

#### دور وزارة الصحة والسكان

تتولى وزارة الصحة والسكان مسئولية التخطيط والتمويل وتخصيص الموارد، والمتابعة والتقويم إلى جانب تقديم خدمة الرعاية الصحية. ويؤدي عدم تحديد الأدوار بوضوح بين المركز والمحافظات إلى عدم كفاءة وتدنى نوعية الخدمات الصحية بصفة عامة والخدمات العلاجية بصفة خاصة. هذا إلى جانب أن المركزية الشديدة في الهياكل الإدارية وإدارة الموارد وصياغة السياسات والاستراتيجيات التي تحكم تخصيص الموارد تضعف الاستجابة للحاجات المحلية.

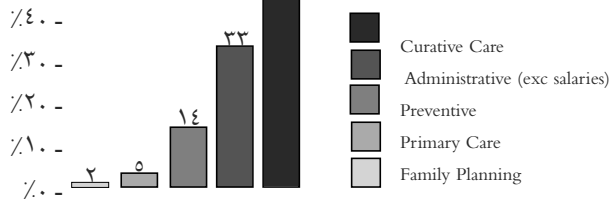
ويتسم الهيكل التنظيمي بالمركز الرئيسي لوزارة الصحة والسكان بالتعقيد، حيث يشمل قطاعات مختلفة وإدارات ووحدات منظمة رأسياً وتضعف بينها قنوات الاتصال أو فرص التفاعل. وأحياناً تكون الأدوار والمسئوليات التنظيمية غير مطلوبة وتنتقل إلى الوضوح وقد لا تساعد في إنجاز المهام والأهداف المعلنة لوزارة الصحة والسكان.

#### بعض إجراءات الإصلاح

ما زال تقديم المساعدة الفنية أو إقامة المشروعات يعتبر من الوظائف التي تمارس على المستوى المركزي، على



شكل ٦-٦ التوزيع النسبي لمخصصات موازنة وزارة الصحة والسكان



الصحة والسكان أن تركز بقوة على وضع هذه الخطوط الإرشادية ووضع معايير ومستويات قياسية للمتابعة وتدريب العاملين ووضع نظم واضحة للإثابة والعقاب وتحسين تدفق المعلومات. وفي الوقت الحالي، لا يوجد قدرات مؤسسية لامركزية لتنظيم عمل مقدمي خدمة الرعاية الصحية سواء قدرات رسمية (وزارة الصحة وهيئة التأمين الصحي) أو غير رسمية (الممارسين من القطاع الخاص).

وهناك الكثير من الأطراف المعنية ذات المصلحة التي لم تتعود على المشاركة في صنع القرارات أو في وضع آليات تحديد الأولويات. وهو ما يحتاج إلى القيام بمهام تعليمية وسياسية لترسيخ عملية المشاركة المجتمعية. وعادة ما يكون تمثيل النساء ضعيفاً في المحافل العامة، خاصة في الصعيد والمناطق الريفية.

**ويعد الفقر عاملاً من العوامل التي تحد من قدرة بعض المحافظات على جمع مبالغ كافية على المستوى المحلي، كما يعمل على زيادة فجوة التنمية والتفاوت في تقديم الخدمات بين المحافظات**

لدرجة أن قضاياها الصحية الخاصة لا يعبر عنها تعبيراً حقيقياً. وفي هذا الصدد، تشير تجارب الدول النامية، على سبيل المثال، إلى أن معدل الخصوبة الكلي يزيد عندما تترك القرارات للمستوى المحلي الذي ينخفض فيه تمثيل النساء.

وقد أثبتت البرامج الخاصة بالنساء الريفيات فاعليتها في إعدادهن للمشاركة في التعبير عن اهتماماتهن.

#### توزيع الأدوار:

إن الجوانب المختلفة للامركزية لا يمكن فصلها عن بعضها البعض. فالسياسات الصحية القومية يجب أن يتم صياغتها عند المستوى المركزي، كما يجب أن تكون المحافظات قادرة على موازنة سياساتها وفقاً لذلك بدون الخروج عن الأهداف القومية. وينبغي أن تترك الوظائف التنظيمية لوزارة الصحة والسكان لضمان تقديم الخدمات وفقاً لمعايير قياسية. وستظل هذه الوزارة مسئولة دستورياً عن صحة كل المصريين وبالتالي يجب أن تستمر في ممارسة الوظائف التنظيمية، إلى جانب الأجهزة القومية المستقلة الأخرى، من أجل تأكيد الجودة واعتمادها.

والسكان بناء على المفاوضات التي تتم بين هذه الوزارة ووزارة التخطيط، وتستند هذه الموازنة على الخطط التي تعدها إدارة التخطيط في وزارة الصحة والسكان بالتشاور مع مديريات الشؤون الصحية في المحافظات ومع القطاعات والإدارات المختلفة. وليس من الضروري أن تتفق الاعتمادات التي تدرج للوزارة في نهاية الأمر مع الاحتياجات المطلوبة، كما ليس من الضروري أن تتفق الاعتمادات التي تحددها وزارة الصحة على المستوى المركزي مع الاعتمادات التي تطلبها مديريات الشؤون الصحية.

وتتلقى المحافظات اعتمادات إضافية للصحة من وزارة المالية مباشرة، وعادة ما تخصص هذه الاعتمادات لاستثمارات معينة ولا تتمتع بالمرونة إلا في أضيق نطاق. وكمبدأ عام، يجب أن تستند المبالغ التي تقدم مباشرة على خطط المحافظات ولكنها في الواقع تتحدد بتوافر الاعتمادات وتخضع للأولويات. وليس هناك تفاوض بالنسبة لاعتمادات الباب الأول والثاني، وإن كان يسمح بقدر ضئيل من المرونة بالنسبة لاعتمادات الباب الثالث. وهذا القدر المسموح به من المرونة لا يكفي لايتكار أساليب جديدة في استخدام الموارد على مستوى المحافظة. كما أن قدرة المحافظات على تعبئة الموارد واستخدامها محلياً تعتبر محدودة. وهذا يمثل تحدياً كبيراً أمام المحافظات إذا ما أرادت المساهمة بقوة في جهود التنمية. ويمكن أن تأتي الموارد من المبالغ التي تم مناقشتها في الفصل الخاص باللامركزية المالية. ويعد الفقر عاملاً من العوامل التي تحد من قدرة بعض المحافظات على جمع مبالغ كافية على المستوى المحلي، كما يعمل على زيادة فجوة التنمية والتفاوت في تقديم الخدمات بين المحافظات. ولهذا يحتاج الأمر إلى وضع سياسات خاصة لاستهداف حاجات الفقراء.

ومن أحد الأمور الأخرى ذات الصلة والمثيرة للقلق، هو عدم وجود نظم حوافز كافية على مستوى المحافظات وصعوبة تحديد آليات مناسبة لدفع أتعاب مقدمي الخدمة. فانخفاض قيمة هذه الأتعاب، وعدم إمكانية زيادة المرتبات تعوق قدرة المحافظات على الاحتفاظ بمقدمي الخدمة الأكفاء. وأضف إلى ذلك، أن الكثير من مقدمي الخدمة يفضلون المعيشة في المدن الرئيسية حيث يستطيعون فيها زيادة دخولهم من خلال العمل في كل من القطاعين الحكومي والخاص. وبذلك يصبح من الصعب الاحتفاظ بهم وتضييق الفجوة المتزايدة في الدخل بين المناطق الحضرية والريفية.

#### تحسين الخدمات:

ونتيجة لذلك، يشكل تحسين نوعية خدمات الرعاية الصحية تحدياً كبيراً، خاصة على المستوى المحلي. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة لوضع خطوط إرشادية مؤسسية لتحقيق مستويات مرتفعة من الرعاية على المستوى المحلي واستمرارها. وهذا يتطلب من وزارة

وبالنسبة للوظائف التي تحقق جدوى اقتصادية أكبر عند المستوى المركزي، فإنها يجب أن تمارس مركزياً كما تبدو أهمية الدور المركزي بالنسبة للمعروض من الأدوية والمستلزمات الطبية حتى يمكن ضمان توفير هذه الأدوية والمستلزمات بصورة كافية وبأسعار متناسبة . ويعانى

### وبالنسبة للمحافظات الأقل تقدماً يمكن انتداب خبراء من وزارة الصحة والسكان ومن محافظات أخرى للمساعدة في رفع مستويات الأداء

نظام إدارة المخزون من نقص المعلومات عن احتياجات السوق خاصة الاحتياجات المحلية، وهذا قد يؤدي إلى حدوث نقص وفائض في الأدوية والمستلزمات الطبية في

آن واحد مع تباطؤ وعدم كفاءة إحلال المخزون وكذلك عدم كفاءة الرقابة على تركيب الأدوية. ويمكن للمستوى المركزي توريد وتوزيع هذه الإمدادات للمحافظات طبقاً لاحتياجاتهم بطريقة مجدية اقتصادياً إذا تم شراؤها بكميات كبيرة. وتستطيع المحافظات والأحياء بدورها وضع نظام لتركيب الأدوية يقلل من الفاقد ويخفض التكلفة.

### ثقافة التغيير

غالباً ما يقاوم العاملون عند المستوى المركزي عملية التغيير حيث أن لهم مصالح مكتسبة في الحفاظ على الوضع القائم بما يتضمنه من سلطات إدارية ومالية. كما يخشى العاملون من فقدان بعض الحوافز المالية والحوافز الأخرى التي يحصلون عليها من خلال المشاركة في أنشطة التدريب والإشراف في المحافظات. ويترتب على هذا التأخير في حل المشاكل المحلية والاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي. وهناك حاجة ملحة لتغيير الثقافة التنظيمية ونظم الحوافز حتى يمكن التغلب على بعض هذه الصعوبات. وقد يستغرق هذا بعض الوقت في التنفيذ، كما قد يتطلب الأمر تغيير نظام الترقيات في وزارة الصحة والسكان بحيث يمكن إسناد المراكز الوظيفية الرئيسية على أساس الجدارة وليس على أساس الأقدمية. وتؤدي المركزية الشديدة في الهيكل التشريعي الذي يحكم أنشطة قطاع الصحة، إلى جانب أسلوب الإدارة المركزي، إلى وضع قيود على العاملين في المستوى المحلي ويقفل من فرص التوظيف ويقيد الإدارة ويحد من الاستقلال المالي ومن فرص توليد الإيرادات والتوريد السليم للسلع.

### ووفقاً لبرنامج إصلاح القطاع الصحي يتم تطبيق اللامركزية كمشروع تجريبي في خمس محافظات

المخاطر والمشاكل  
قد تؤدي لامركزية  
الخدمات الصحية إلى  
زيادة الفوارق بين

المحافظات والأحياء إذا ظل هناك تفاوت في الإمكانيات وقدرات التخطيط وتعبئة الموارد ويمكن أن يزيد عدم العدالة وتفقد الكثير من

المزايا في اللامركزية ولهذا يجب أن تتم اللامركزية تدريجياً وأن تتخذ الإجراءات الضرورية في آن واحد وبالنسبة للمحافظات الأقل تقدماً يمكن انتداب خبراء من وزارة الصحة والسكان ومن محافظات أخرى للمساعدة في رفع مستويات الأداء. ومن المهم أيضاً توفير موارد مالية كافية للمحافظات التي لا تستطيع تدبير أموال لتحسين مستويات الخدمة ولتلك التي تحتل مرتبة منخفضة في مؤشر التنمية البشرية أو التي تحتاج لإمكانيات تدريبية خاصة للارتقاء بمستوى المهارات .

### توصيات السياسة

إن إجراء تغييرات في قطاع الصحة والتحرك نحو المزيد من اللامركزية يمكن أن يتم بصورة أفضل عندما يكون هذا جزءاً من حزمة إصلاح كاملة تساند اللامركزية في كافة القطاعات . وستحقق للامركزية إمكانيات النجاح إذا توفرت المساندة الكاملة للإطار السياسي والقانوني . وقد أوضحت المناقشات السابقة أنه على الرغم من أن القوانين المحلية تشجع على انتقال السلطة والمسئولية، إلا أن غياب الإرادة السياسية في الماضي كان عائقاً أمام التنفيذ الكامل لهذه القوانين، كما كان الإطار القانوني يواجه بقرارات تعوق هذه العملية .

وتتضمن الإرادة السياسية مساندة وتفهم كافة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة المشاركة في تفعيل اللامركزية . وهي تتطلب تغيير الثقافة التنظيمية ووضع تعاريف جديدة للسلطة . وحيث إن قطاع الصحة يقود عملية اللامركزية واستطاع بالفعل تكوين خبرات يمكن استخلاص دروس منها، فإنه يمكن اعتباره بمثابة نموذج يقود العملية ويعطى المثل في تنفيذ اللامركزية التدريجية عبر كافة القطاعات .

وتتضمن بعض توصيات السياسة ما يلي :-

- ▣ الإسراع بعملية وضع نماذج لإصلاح قطاع الصحة التي تتبنى منهج صحة الأسرة بعد تقويم التجارب واستخلاص الدروس المستفادة .
- ▣ تحسين قنوات الاتصال بين المركز والمحافظات على أن يكون هناك تمثيل كبير للمحافظات في عملية صنع القرارات .
- ▣ تقديم بدائل لتمويل قطاع الصحة على مستوى المحافظة والأخذ بأساليب مبتكرة يمكن أن تشجع على تعبئة واستخدام الموارد المحلية .
- ▣ إشراك المحافظات والأحياء في متابعة مدى التقدم في تحقيق الأهداف التنموية للألفية .
- ▣ إضفاء المرونة على آليات دفع أتعاب مقدمي الخدمة وفي توظيف وتوزيع العاملين حتى تتناسب مع احتياجات كل محافظة وحتى تضع نظم للحوافز تشجع مقدمي الخدمة على العمل في محافظاتهم .
- ▣ تحسين أساليب جمع البيانات وتفسيرها وتدريب العاملين بالمحافظات على استخدامها وفهمها .
- ▣ تحسين قدرات التخطيط واستخدام نظم المعلومات

- إدارة وتوزيع الموارد المالية والبشرية وهياكل البنية الأساسية فى ضوء الاحتياجات الفعلية
- تدعيم منهج التفاعل بين القطاعات على مستوى المحافظة والأحياء .
- تشجيع تشكيل مجالس صحية محلية لتحسين دور الأطراف المعنية والارتقاء بقدرتهم على تحديد الأولويات .
- تطوير النظم الصحية وبحوث الأمراض الوبائية على مستوى الأحياء والمحافظة .

#### الخاتمة

أصبح تحقيق اللامركزية فى قطاع الصحة أمرا ضروريا لتحسين الحالة الصحية لسكان مصر . وستؤدى اللامركزية إلى تحسين الأداء على مستوى المحافظة وستسمح باستهداف الفئات المهمشة اجتماعيا واقتصاديا، كما ستؤدى إلى تحسين عملية تحديد الأولويات وتقود إلى وضع حزمة من الخدمات الأساسية المناسبة للمجتمع المحلى على مستوى الرعاية الأساسية . واللامركزية هي آلية تنظيمية يمكن أن تحقق كلا من العدالة فى تمويل الخدمة الصحية والحصول عليها والكفاءة الفنية وكفاءة تخصيص الموارد . وستدعم أيضا قدرة قطاع الصحة على تلبية مطالب المجتمع وتخفيض العبء المالى وتحسين جودة الخدمات .

ووفقا لبرنامج إصلاح القطاع الصحي يتم تطبيق اللامركزية كمشروع تجريبى فى خمس محافظات . وتتوى وزارة الصحة تقويم التجربة وإلقاء الضوء على الدروس المستفادة حتى يمكن التوسع فى تغطية النظام الجديد الذى يتضمن إنشاء "صندوق صحة الأسرة" لتمويل الخدمات الصحية من خلال مساهمات المستفيدين

والحكومة . وسوف تشكل القدرة التنافسية والحصول على الاعتماد الأساس فى انضمام مقدمى الخدمة من الحكومة والقطاع العام والخاص لهذا النظام الجديد .

وهناك الكثير من المعوقات التى يواجهها النظام الصحى والتى يجب التغلب عليها لتحقيق اللامركزية التى يجب أن تتم تدريجيا ويشارك فيها كافة الأطراف المعنية صاحبة المصلحة . كما أن بناء القدرات المحلية وإدارة الموارد البشرية بصورة أفضل هي أمور حيوية لنجاح اللامركزية فى تضييق الفجوات فى أداء ونتائج القطاع الصحى فى مختلف الأقاليم ولتحسين تقدم مصر نحو تحقيق الأهداف التنموية للألفية الثالثة .

#### بعض المراجع المختارة :

- ١ . الحسابات الصحية القومية لمصر، تقرير عام ١٩٩٥ ، وثيقة غير منشورة ، إدارة التخطيط ، وزارة الصحة والسكان .
- ٢ . الحسابات الصحية القومية لمصر ، تقرير عام ٢٠٠٢ ، وثيقة غير منشورة ، وزارة الصحة والسكان .
- ٣ . بحث إنفاق الأسرة واستخدامها للخدمات الصحية ، ٢٠٠٢ ، وزارة الصحة والسكان ، والزناى ومشاركوه .
- ٤ . المسح السكاني الصحى لمصر ، ٢٠٠٣ ، والزناى ومشاركوه ٢٠٠٤ ، *ORC Macro* .
- ٥ . آفاق صحة الأم والطفل فى مصر ، الزناى ومشاركوه ، *ORC Macro* ، ٢٠٠٤ .
- ٦ . أوراق استراتيجية عن إصلاح القطاع الصحى فى مصر، وزارة الصحة والسكان ، ٢٠٠٤ .
- ٧ . مسوح الوفيات فى مصر ، ١٩٩٢/١٩٩٣ ، ٢٠٠٠ ، وزارة الصحة والسكان .

## دور القطاعين العام والخاص في تقديم خدمات الإسكان

- تحقق معظم العمران في العالم التامى على مدى العقود الأربعة الماضية . فقد ارتفع عدد سكان المدن في مصر من أقل من ١٠٪ من إجمالي عدد السكان عام ١٩٠٠ إلى ٤٣٪ عام ٢٠٠١ . والمتوقع أن يبلغ معدل نمو سكان الحضر ٢،٢٪ حتى عام ٢٠٥٠ - بما يزيد عن المعدل الإجمالي لنمو السكان البالغ ١،٩٪ سنوياً . وتحتاج الآثار الجانبية المتوقعة لهذا الاتجاه إلى تدخل لضمان تحقيق المزيد من الكفاءة واللامركزية في تقديم الخدمات الموجهة لتلبية الاحتياجات .
- ولا يشير مصطلح الإسكان - كما هو مستخدم في هذا الفصل - إلى بناء الوحدات السكنية فقط ، وإنما يشير إلى التخطيط العمراني والتنمية العمرانية ، وكذلك توفير البنية التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية .
- ### حلقات الإنتاج في قطاع الإسكان
- تضطلع الحكومة المصرية بدور رئيسي في حلقات الإنتاج في قطاع الإسكان . ويتضح تقسيم الأدوار في هذا المجال بين الحكومة والقطاع الخاص ، بما في ذلك الشركات ، والتعاونيات ، والأفراد ، والجمعيات الأهلية ، على النحو التالي :
- **التخطيط العمراني** : الحكومة هي السلطة الوحيدة المسؤولة عن التخطيط العمراني .
  - **التنمية العمرانية** : بينما الحكومة هي الفاعل الرئيسي ، إلا أن القطاع الخاص بدأ يشارك في التنمية العمرانية خلال أواخر التسعينيات (وعلى سبيل المثال ، مدينة الرحاب ومدينة دريم) .
  - **توفير البنية التحتية** : الحكومة مسؤولة عن توفير الطرق ، والصرف ، والمياه ، والصرف الصحي ، والكهرباء للإسكان ١ وهي مهمة مقسمة بين هيئات الخدمات العامة (التي تضم الهيئة القومية للبناء ، والهيئة القومية للمياه) من ناحية ، والهيئات الاقتصادية العامة (التي تضم الهيئة الاقتصادية للمياه في القاهرة الكبرى ، والهيئة الاقتصادية للنقل في القاهرة الكبرى .. الخ) من ناحية أخرى .
- **بناء الوحدات السكنية** : هذه المهمة مقسمة بين القطاع الخاص والحكومة . وهناك ثلاثة جوانب هامة تميز بناء المساكن :
- أن يكون بناء المساكن على مراحل متعاقبة ، ويكون المستخدمون النهائيون معنيون فقط بالنتائج النهائي : وحدة الإسكان .
  - على خلاف الخدمات الأخرى مثل الصحة والتعليم يكون النطاق الذي يمكن للمستهلكين أن يختاروا منه وحدة سكنية ، في حدود قدرتهم المالية ، محدوداً .
  - عملية الحصول على مسكن عملية مكلفة . فالتكلفة المباشرة تتضمن البناء ، وكذلك دفع مقدم للإيجار . أما التكاليف غير المباشرة فتتضمن الصيانة ، والإيجار ، والانتقال إلى مكان العمل .
- تثار في هذا الصدد عدة أسئلة :
- لماذا فشل قطاع الإسكان في توفير إسكان في حدود قدرة الفقراء ؟
  - إلى أي حد تدرك الحكومة والقطاع العام احتياجات الفقراء وتلبيها ؟
  - كيف يمكن للامركزية أن تحسّن من تقديم خدمات الإسكان للفقراء ؟
- يحاول هذا الفصل أن يجيب على هذه الأسئلة ، ويحلل علاقتها بحالة المركزية في خدمات الإسكان ، ويناقش الحلول الممكنة .
- ### الإسكان والمعروض من القطاع الخاص
- بينما كانت سياسات الإسكان الحكومية تنطوي على نوايا طيبة للغاية ، إلا أن تدخلاتها كانت غالباً ما تؤدي إلى تكاليف باهظة طويلة الأجل ، الأمر الذي أدى إلى تراجع كامل في قدرتها على التخطيط والتنظيم والتمويل .

<sup>١</sup> تعرف الهيئات الخدمية العامة قانوناً بأنها هيئات حكومية ، بينما الهيئات الاقتصادية . والتي يفترض أنها تدار على أساس اقتصادي مستدام منذ فصلها عن ميزانية الدولة عام ١٩٧٩ - ليست كذلك

انسحاب القطاع الخاص من سوق الإسكان .  
 ظهور المساكن العشوائية كبديل لزيادة عدد الفقراء في  
 المناطق الحضرية نتيجة للسياسات التي شجعت  
 الهجرة إلى الحضر .

سياسات الإسكان بين عامي ١٩٧٦-٢٠٠٣  
 شهدت هذه الفترة زيادة عودة القطاع الخاص إلى المشاركة  
 في تنمية الإسكان. ومع ذلك، فبينما أدى التحرير  
 الاقتصادي (الانفتاح) الذي بدأ عام ١٩٧٤ إلى تشجيع  
 اللامركزية في قطاع الإسكان ، نظرياً ، إلا أن السيطرة  
 المركزية الشديدة في عملية صنع القرار وتنفيذ التخطيط  
 العمراني ظلت باقية .

وقد بلغ العدد الإجمالي لوحدة الإسكان التي شيدت  
 بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٢، ٦٥٢٣٠٠ وحدة ،١.٤٢٪ منها في  
 القاهرة و ١٥.٥٪ في الإسكندرية.

سياسات الإسكان بين عامي ١٩٥٢ و ١٩٧٥  
 شهدت هذه الفترة تركيزاً تدريجياً للسلطة في أيدي  
 الحكومة المركزية ، وهو تطور ترتب عليه وضع سياسات  
 ترمي إلى ضمان تحقيق الإنصاف الاجتماعي والاقتصادي  
 في قطاع الإسكان . وقد وضعت الحكومة عدداً من  
 الإجراءات الجديدة التنظيمية والمؤسسية والمالية  
 والتنفيذية . ومع ذلك ، فقد أدت السيطرة المركزية  
 في كثير من الأحيان ، إلى تدهور الأداء طويل الأجل لسوق  
 الإسكان كما يتضح من الجدول (٧-١) .

وخلال هذه الفترة ، بلغ إجمالي عدد الوحدات السكنية  
 التي شيدها كل من القطاعين الخاص والعام ٤٦٥٠٠٠ وحدة  
 تصل قيمتها إلى ٨٦٣ مليون جنيهه (أي ١٩٥٠٠ وحدة سنوياً)  
 وقد نتج عن مركزية سياسات الإسكان ما يلي :

انسحاب الكبير للقطاع الخاص من سوق تأجير  
 المساكن لذوي الدخل المتوسط والمنخفض .

انخراط الحكومة المباشر في تشييد مساكن عامة  
 مدعومة ، مما شكل عبء ثقيل على موازنة الدولة وحد  
 من عدد الوحدات السكنية التي يمكن بناؤها لتعويض

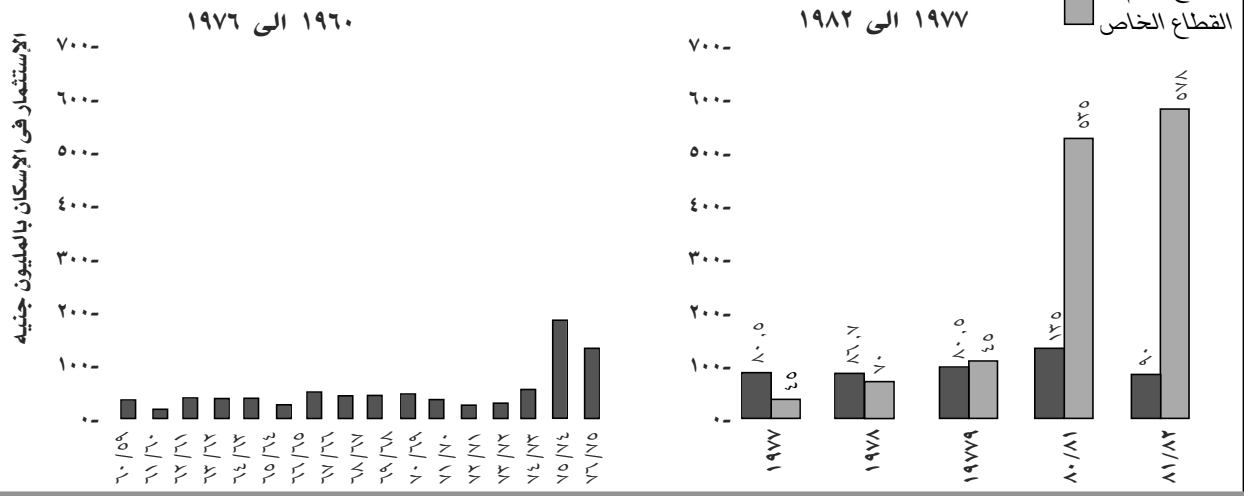
## الجدول ٧-١ سياسات الإسكان وأثارها بين عامي ١٩٥٢، ١٩٧٥

سياسات الإسكان والأهداف	قوانين تحديد الإيجار ١٩٥٢، ١٩٥٨، ١٩٦١، ١٩٦٢
تجميد الإيجار	انسحاب القطاع الخاص من سوق تأجير المساكن بسبب الربحية المحدودة
تخفيض الإيجار الشهري بنسبة ٣٥٪ من قيمته عام ١٩٤٤ تحقيقاً للإنصاف الاجتماعي	تدهور المساكن بسبب انخفاض الدخل من الإيجارات وتزايد إجهام الملاك عن الاستثمار في الصيانة
توفير إسكان حكومي مدعم بعد سنة ١٩٤٥	تشجيع الهجرة إلى الحضر
تخفيض تكلفة الإسكان للأسر منخفضة الدخل في المراكز الحضرية	نمو العشوائيات بسبب انتهاك خطط البناء وعدم قدرة التصميمات القياسية على تلبية الاحتياجات المختلفة للأسر المتنامية
تأميم شركات البناء والتعمير	توسع أفقي للقاهرة في الشرق والجنوب
تحديد الحد الأقصى للاستثمارات العامة والخاصة في مجال الإسكان	تدني كفاءة الشركات المؤممة وزيادة العبء على الموازنة المالية
تحديد قيمة أعمال المقاولات السنوية لأي شركة قطاع خاص بمبلغ ٣٠٠٠٠ جنيه مصري عام ١٩٥٦	انخفاض في بناء المساكن وتوفيرها مع ما صاحب ذلك من نمو في سكان المدن وظهور المناطق العشوائية
تخفيض الاستثمارات في قطاع الإسكان وتحولها إلى التنمية الصناعية	
انخفاض ملموس للاستثمارات العامة في الإسكان والبنية التحتية للتمويل العسكري بعد حرب ١٩٦٧	زيادة في بناء العشوائيات
قوانين تحديد الإيجار الجديدة أعوام ١٩٦٥، ١٩٦٩، ١٩٧٠	مزيد من انسحاب القطاع الخاص من سوق الإيجارات
إيجارات مخفضة للوحدات المنشأة حديثاً	التلاعب بالقوانين لزيادة الإيجار عن طريق زيادة إيجار المساكن المفروشة
الإنصاف الاجتماعي يُكسب السياسة شعبية كبيرة	ظهور عادة طلب خلو رجل لتعويض الملاك عن الخسائر الناجمة عن تحديد الإيجارات

## الجدول ٧-٢ سياسات الإسكان وأثارها ، ١٩٧٦ - ٢٠٠٣

السياسات والأهداف	الأثار والتكاليف
<p><b>حوافز لعودة القطاع الخاص إلى سوق الإسكان</b></p> <p>رفع الحد الأقصى للاستثمارات السنوية لشركات المقاولات المصرية إلى ٥٠٠ ألف جنيه</p> <p>تشجيع القطاع الخاص على العودة إلى القيام بالتممية العمرانية</p> <p>السماح للشركات الأجنبية بتقديم عطاءات لعقود البناء دون حد أقصى</p> <p>السماح للقطاع الخاص بالدخول في مجال إنتاج وتجارة مواد البناء جنباً إلى جنب مع القطاع العام</p>	<p>أدى الإبقاء على تحديد الإيجارات إلى تشجيع بيع الوحدات السكنية كبديل عن الإيجار ، الأمر الذي أدى إلى زيادة العبء على الشرائح منخفضة ومتوسطة الدخل غير القادرة على شراء العقارات</p> <p>بينما كان القانون يحظر بيع أكثر من ثلث وحدات الإسكان المملوكة ملكية خاصة، إلا أن الملاك وجدوا أنه من الأرباح لهم أن يتركوا الشقق خالية بدلاً من تأجيرها بمقتضى القيود القائمة-وكانت النتيجة زيادة الطلب على المساحات المخصصة للإسكان</p>
<p><b>قوانين إيجار جديدة لتشجيع القطاع الخاص (١٩٧٧-١٩٨١)</b></p> <p>الإبقاء على الإيجارات منخفضة - بنسبة ٧٪ من تكلفة البناء لوحدات الإسكان الجديدة التي شيدت قبل إصدار القانون مباشرة</p> <p>إعفاء شقق الإسكان فوق المتوسط والفاخر من تحديد الإيجارات</p> <p>السماح بتأجير الوحدات الجديدة بإيجارات أعلى من الوحدات القائمة، لكنها جمدت الإيجار بمجرد الاتفاق على عقد إيجار</p>	<p>تركيز الاستثمار الخاص في الإسكان فوق المتوسط والفاخر المعفي من تحديد الإيجار</p> <p>ترك للملاك حرية طلب خلو للتحايل على تحديد الإيجارات- وكانت النتيجة زيادة العبء المالي على الفقراء</p> <p>ندرة الإسكان الذي يتمشى مع القدرة المالية للشرائح منخفضة ومتوسطة الدخل أدت إلى زيادة كبيرة في الإسكان العشوائي</p>
<p><b>إنشاء "مدن جديدة" خارج المراكز الحضرية</b></p> <p>تشجيع السكان المتزايدين على الانتقال إلى خارج وادي النيل</p> <p>استهداف حماية الأراضي الزراعية في وادي النيل من التعدي العشوائي عليها</p> <p>إتاحة فرص عمل في المواقع الجديدة</p> <p>محاولة توفير وحدات سكنية في حدود القدرة المالية لمنخفضي الدخل والشباب</p>	<p>أدى تركيز الاستثمار العام في المدن الجديدة إلى خفض ميزانية توفير الإسكان العام في المدن القديمة</p> <p>أدت نفقات التشييد العامة المرتفعة إلى ارتفاع تكلفة خدمات الإسكان في المدن الجديدة إلى مستويات ليست في مقدور الشرائح منخفضة الدخل-وكانت نتيجة ذلك تهديد استدامة هذه المشروعات</p> <p>البعد عن شبكات المجتمعات التقليدية يحفز علي الانتقال إلى المدن الجديدة</p>
<p><b>إعادة تنشيط دور تعاونيات الإسكان وفقاً للقرار الجمهوري رقم ١٩٣ لسنة ١٩٧٧</b></p> <p>تشجيع الاستثمار الفردي في الإسكان لمنخفضي ومتوسطي الدخل</p> <p>تقدم مواد بناء مدعمة ، وأراض منخفضة الأسعار وبنية تحتية فضلاً عن قروض منخفضة الفائدة</p>	<p>بناء أكثر من ٢٧٥ ألف وحدة خلال العقدين الأخيرين من خلال ١٩٠٠ جمعية تعاونية</p> <p>تقديم قروض مدعمة قيمتها تزيد علي ٤ مليار جنيه مصري لبناء وحدات سكنية</p>
<p><b>القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ لتنظيم إيجار الوحدات السكنية الشاغرة لا يقضي بتحديد القيمة الإيجارية .</b></p>	<p>عودة عدد كبير من الوحدات الشاغرة إلى سوق التأجير الأمر الذي خفف من مشكلات الإسكان لكثير من الأسر الكبيرة والصغيرة</p>

الشكل ٧-١ إجمالي الاستثمار في قطاع الإسكان بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٨٢



خارج الحدود المسموح بها أو بالمخالفة للقانون . ويعني هذا المصطلح احتلال واضعي اليد لمساحة من الأرض ، وتقسيم الأراضي دون موافقة ، وإقامة مساكن دون الحصول علي التراخيص اللازمة .

وينتشر الإسكان العشوائي في مصر في المناطق الحضرية والريفية على السواء . وهو غير مشروع من حيث أنه ينتهك قانوناً واحداً على الأقل ينظم عمليات التخطيط والتقسيم، والتشييد وتسجيل الملكية أو الحفاظ على الموارد الزراعية .

ويقع الإسكان العشوائي، الذي بدأ ظهوره في الستينيات، في فئتين :

- (١) إسكان عشوائي على أراض كانت زراعية ، يستحوذ عليها الباني دون تسجيل ملكيتها .
- (٢) مساكن عشوائية لواضعي اليد على أراض كانت مملوكة للدولة (غالباً ما تكون صحراوية) يمارس عليها الباني حق الانتفاع بحكم وضع اليد . وفي القاهرة الكبرى تحتل ٨١٪ من المساكن العشوائية أراض زراعية خاصة: بينما ١٠٪ فقط من مناطق الإسكان العشوائي تحتل أراض مملوكة للدولة . أما بقية المساكن العشوائية فتقع على أراض زراعية تسيطر الدولة عليها إسمياً . والأرقام بالنسبة للقاهرة الكبرى تماثل تقريبا الأرقام في المدن الأخرى .

وبآتي الافتقار إلى التخطيط في المناطق العشوائية نتيجة لوضعها غير القانوني . فالمساكن العشوائية تقتصر عموماً إلى تخطيط منظم للشوارع وإلي مساحات تخصص للخدمات مثل المدارس . والشوارع ضيقة غالباً (يتراوح اتساعها بين ٢ و ٤ متر) ، بينما تتراوح مساحات قطع الأراضي في المتوسط بين ٨٠ و ١٢٠ متراً مربعاً . وتقتصر البيوت إلى أفنية ، وباستثناء مساقط نور ضيقة ، فإن البناء يتم على كامل مساحة الأرض . ونظراً لعدم وجود تراخيص للبناء ، ليس هناك حد أقصى للارتفاع المسموح به . وهذا يؤدي إلى كثافات سكانية عالية . ومع ذلك ، فإن نوعية البناء

وقد شهدت الفترة بين عامي ١٩٨٢ و ٢٠٠٣ استثماراً كبيراً من القطاعين العام والخاص في قطاع الإسكان . فبينما لم يزد العدد الإجمالي من الوحدات الرسمية التي بنيت بين عامي ١٩٥٢ و

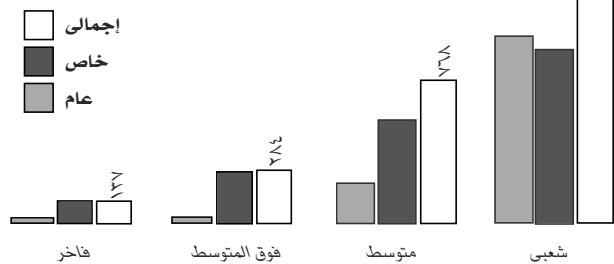
١٩٨١ عن ١.١ مليون وحدة ، ففز الرقم إلى ٢.٣ مليون وحدة بحلول نهاية عام ٢٠٠٣ . ويوضح الشكل ٧-٢ عدد وأنماط الوحدات . وفي الوقت نفسه ، واصلت السوق غير الرسمية تقديم مساكن تتمشي مع مقدره الشرائح منخفضة ومتوسطة الدخل .

**إن قرار الحكومة بتوجيه معظم الاستثمارات إلى إسكان المدن الجديدة ، قد رفع تكلفة الإيجار بما يتجاوز الإمكانيات المالية للسكان المستهدفين .**

### احتياجات الفقراء

ينطبق مصطلح الإسكان العشوائي على المساكن التي تشيد

الشكل ٧-٢ عدد وحدات الإسكان الرسمية التي شيدت بين عام ١٩٨٢ وحتى عام ٢٠٠٣



مأخوذ عن : وزارة التخطيط والوكالة الألمانية للتعاون الفني، ٢٠٠٤

## الإطار ٧-١ : الإسكان العشوائي والتخطيط العمراني

تعتبر المناطق الحضرية العشوائية في مصر مشكلة من وجهة نظر الإدارة العامة. ومع ذلك، فقد كانت، من وجهة نظر اقتصادية كلية، وخلال الأربعين سنة الماضية، هي الحل لإسكان الأسر الفقيرة ومنخفضة الدخل.

وفي القاهرة الكبرى يعيش أكثر من سبعة ملايين شخص في مساكن عشوائية، ٨٠٪ منها أقيمت على أراضٍ زراعية مملوكة ملكية خاصة، بينما لا تزال المساكن المخططة حديثاً في الصحراء شاغرة لأن سكان الحضر الفقراء لا يقدرون على تحمل تكاليف الإسكان في السوق المنظمة. وبحلول عام ٢٠٢٥، ينتظر أن يعيش نصف سكان الحضر في مصر في مناطق حضرية عشوائية. ولا تضم هذه المناطق فقراء الحضر فقط، بل إنها تقدم إسكاناً بأسعار معقولة للأسر الشابة المتعلمة، بما في ذلك موظفي الحكومة. ومن خلال عملية الهجرة والعمارة تختلط هذه المجتمعات وتتحوّل وتضيف قيماً جديدة للقيم التقليدية. وهي تجد أنماطاً جديدة للتنظيم، والاقتصاد غير الرسمي، والشبكات الاجتماعية وآليات التضامن وهنا تولد الأجيال القادمة وتمو. ولا يحتاج الأمر إلى توفير الخدمات الأساسية مثل المياه، والطرق، والصرف الصحي، وجمع القمامة فقط: بل إن الحاجة الأكثر إلحاحاً، من وجهة نظر المجتمعات المحلية، تبرز في إيجاد وظائف للشباب، وتوفير تعليم أساسي، وتقديم الخدمة الصحية، وتشجيع الثقافة والرياضة للشباب لمكافحة إدمان المخدرات. وقد بدأ النهوض بالمناطق العشوائية سنة ١٩٩٢، لكن عمليات تخطيط البرنامج وتخصيص الموارد كانت بطيئة ومعقدة، فقد استخدم ٦٠٪ فقط من الميزانية القومية المقدمة (٢,٣ مليار جنيه مصري) وكانت البنية التحتية المادية فقط هي التي يتم تمويلها، مع رقابة ضعيفة على التنفيذ والتمويل ورصد النتائج.

واعتباراً من سنة ١٩٨٠، جرت تجربة عدد كبير من المشروعات الإرشادية في مناطق حضرية مختارة في كل أنحاء مصر. وقد جرى تنفيذ هذه المشروعات بواسطة الإدارات المحلية، والجمعيات الأهلية، والمجتمعات المحلية، مع مساعدة من جانب عدد من الوكالات المانحة مثل البنك الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للموئل، والتعاون المصري البريطاني، والمصري الألماني. وتوضح الخبرة المكتسبة من هذه المشروعات أن المجتمعات المحلية تعرف احتياجاتها بشكل أفضل من الوزارات، كما أن التحسينات التي تقترحها المجتمعات المحلية أقل تكلفة وأكثر استدامة بكثير من المشروعات المخططة مركزياً، وتحتاج إدارات القطاع العام إلى تنسيق استثماراتها. وعلاوة على ذلك، فإن المجتمعات المحلية، والمساجد، والكنائس، والجمعيات الأهلية تستثمر في الخدمات الاجتماعية التي يحتاجها السكان الفقراء بشدة. وغالباً ما لا يكون نقص الأموال هو المشكلة، لكن التنسيق هو الذي يمثل مشكلة. وتحتاج الأحياء إلى تنسيق أفضل للموارد المتاحة من الصناديق والبرامج الموجودة حالياً.

توضح الخبرات السابقة أن هناك استثمارات خاصة هائلة وجهت إلى الإسكان. لكن هذه الاستثمارات تحتاج إلى التوجيه والحوافز لكي توجه إلى المواقع المناسبة مع تقديم الدعم المناسب. فهناك آلاف من السكان شيدوا منازلهم على أراضٍ زراعية أو في مناطق صحراوية، دون أي تخطيط عمراني مسبق. وسيكون إحداث أي تغيير في الوضع الراهن بمثابة عملية جراحية مؤلمة، وفي كثير من الحالات، يحتاج النهوض بهذه المناطق إلى إزالة بعض المنازل وإعادة توطين شاغليها في مناطق أخرى. وتحتاج مثل هذه التحسينات إلى مشاركة السكان لكسب تفهمهم وتأييدهم، والوصول إلى حد أدنى من توافق الآراء بشأن الخطة التأشيرية.

لقد طبقت هذه التجربة في منشية ناصر (وعدد سكانها ٤٢٠ ألف نسمة). ففي سنة ١٩٩٨ ساعدت الوكالة الألمانية للتعاون الفني في تشكيل مجموعة استشارية في مكتب وزير التخطيط لإيجاد السبل لتخفيف التوترات في المناطق العشوائية الفقيرة وتحسين ظروف المعيشة من خلال إدارة حضرية تركز على المشاركة. ومنذ ذلك الحين تحققت تحسينات عديدة في حي منشية ناصر. وكان من أهم التحسينات التي حدثت في هذه المنطقة الموافقة على الخطة الإرشادية لإعادة توطين السكان. وتتعرف الخطة بالحاجة إلى إعادة توطين أقل من ٤٪ من السكان. وقد تم بالفعل إعادة توطين أكثر من ١٠٠ أسرة اختارياً في وحدات سكنية عامة قريبة. ومن بين التحسينات الأخرى التي شهدتها المنطقة إنشاء نظام جديد للصرف الصحي، وتحسين الإمداد بالمياه لعدد ٢٥ ألف ساكن وكذلك تحسين الخدمات الاجتماعية الأساسية.

إن نموذج المنطقة الإرشادية في منشية ناصر يعتبر نموذجاً طموحاً. وفي ظل الظروف القائمة ينتظر الانتهاء منه في فترة قصيرة. والنتائج واضحة للعيان. فقد عوضت الوكالة الألمانية للتعاون الفني *GTZ* وبنك التعمير والتنمية الألماني *KFW* نقص الموارد والقدرات المحلية. فهل يمكن لهذا النموذج أن يمتد ليشمل كل منطقة منشية ناصر؟ وهل يمكن تكراره في مناطق حضرية أخرى دون معونة فنية ومالية؟ لقد بدأت الحكومتان المصرية والألمانية فعلياً في التوسع في تطبيق الإدارة الحضرية القائمة على المشاركة في منطقة بولاق الدكرور (وعدد سكانها ٥٠٧ ألف نسمة)، وهي أكبر منطقة للإسكان العشوائي في محافظة الجيزة.

المصدر وزارة التخطيط والوكالة الألمانية للتعاون الفني ٢٠٠٤



عادة ما تكون جيدة بصورة ملحوظة .

وتشير الشواهد إلى أن الإسكان العشوائي ينتشر بسرعة هوجاء . وقد كشفت دراسة لصور التقطتها الأقمار الصناعية عن أن المساحة التي كانت تغطيها المساكن العشوائية في القاهرة الكبرى بين عامي ١٩٩١ و ١٩٩٨ زادت بنسبة ٣,٤ ٪ سنوياً ، بينما زاد عدد سكان المناطق العشوائية بنسبة ٣,٢ ٪ سنوياً (أي مائتي ألف شخص في السنة) . وفي مقابل ذلك ، كانت الزيادة السكانية في مساكن القاهرة الرسمية هي ٠,٨ ٪ (نظام معلومات مركز بحوث سيدج CEDEJ عن المساكن العشوائية ، ٢٠٠٢) . ويقدر أن أكثر من ١,٥ مليون فدان من الأراضي الزراعية فقدت نتيجة لانتشار الإسكان العشوائي على مدى العقود الأربعة الماضية .

### أسباب الإسكان العشوائي

كثيراً ما يعزى الفشل في الحد من الإسكان العشوائي إلى سيطرة الحكومة المركزية على سوق الإسكان . ويثار في هذا الصدد أن الحكومة تختار مواقع غير ملائمة لإقامة المساكن ، كما هو الحال في "المدن الجديدة" خارج التجمعات الحضرية .

إن انعزال المدن الجديدة عن الاقتصاد الحضري الهام غير الرسمي فضلاً عن الافتقار إلى نظم انتقال ذات كفاءة والتي الخدمات الاجتماعية ، يفسر جزئياً الفشل في اجتذاب الأعداد المستهدفة من الأسر ذات الدخل المنخفض . كما أن قرار الحكومة بتوجيه معظم الاستثمارات إلى إسكان المدن الجديدة ، قد رفع تكلفة الإيجار بما يتجاوز الإمكانيات المالية للسكان المستهدفين . وعلى العكس من ذلك ، فإن الأموال التي أنفقت في المدن الجديدة حُدت من توفير إسكان رسمي داخل المدن القديمة . ومن ثم فقد اجتذب الإسكان العشوائي عدداً متزايداً من الشاغلين .

كذلك يرجع تدهور قطاع الإسكان إلى عدم تكافؤ الإصلاحات الحكومية منذ السبعينيات . ذلك أن قرار إعفاء الإسكان الفاخر من تحديد الإيجارات قد دفع الجزء الأكبر من الاستثمارات الخاصة نحو مشروعات الإسكان فوق المتوسط بدلاً من الاستثمار في مشروعات الإسكان للطبقات الأدنى . ومنذ عام ١٩٨٦ ، قدرت الزيادة في عدد وحدات الإسكان فوق المتوسط والمتوسط بـ ١,٦ مليون وحدة - وهذا رقم يتناقض بشدة مع النقص الكبير في وحدات الإسكان لذوي الدخل المنخفض والمتوسط .

وفي الوقت نفسه أدى الإبقاء على نظام تحديد الإيجار بالنسبة لشقق ذوي الدخل المنخفض إلى تشجيع الملاك على بيع الشقق بدلاً من تأجيرها ، وهو وضع شاذ بين أسواق الإسكان في معظم البلدان النامية . وقد أدى كل ذلك إلى أن أصبحت قيمة معظم الوحدات السكنية تفوق الإمكانيات المالية للطبقات ذات الدخل المنخفض والمتوسط .

ومع أن التشريعات تفرض حداً أقصى لبيع الوحدات

السكنية ، إلا أن الملاك كانوا غالباً ما يجدون أنه من الأرباح لهم أن يتركوا شققهم شاغرة بدلاً من تأجيرها في ظل القيود القائمة . وعلى خلاف ذلك ، فإنهم تحايّلوا على هذه القيود بطلب مبالغ باهظة "للخلو" . وهكذا تؤدي ندرة الإسكان الذي يتمشى مع القدرة المالية للشرائح ذات الدخل المنخفض إلى استمرار التوسع في الإسكان العشوائي .

### نطاق اللامركزية قوانين الإدارة المحلية

فوض القانون رقم ١٢٤ (لسنة ١٩٦٠) السلطة في الإسكان والمرافق العامة إلى وحدات الإدارة المحلية، التي تشرف على وتنفذ مشروعات التنمية التي تقع ضمن اختصاصاتها، ولكن بما يتفق والخطط التي تضعها وزارة الإسكان والمرافق العامة.

ومع ذلك، فقد عانت المجالس المحلية من العديد من أوجه القصور. فالافتقار إلى العاملين المحليين المؤهلين والموارد المحلية، إلى جانب ندرة الموارد من الحكومة المركزية، جعل الاضطلاع بهذه المسؤوليات مستحيل تقريباً. كما أن العجز عن توضيح العلاقات فيما بين المدينة، والقرية، والمحافظه، والسلطات المركزية، أسهم بدوره في عدم الكفاءة .

وبينما ينص القانون رقم ٤٣ (لسنة ١٩٧٩) على أن المجالس الشعبية المنتخبة هي التي ينبغي أن تشرف على تقديم الخدمات على المستوى المحلي، إلا أن هذا الإشراف تحول في واقع الأمر إلى أن يكون استشارياً وتقويمياً أكثر منه إدارياً وتنفيذياً. ورغم أن القانون يخول المجالس الشعبية المنتخبة سلطة الموافقة على مشروعات الإسكان، والتخطيط العمراني، والتشييد، إلا أنه لا ينص على الجهة التي يبدها وضع هذه المشروعات. كذلك فإن مديري الإسكان والمجالس التنفيذية في المحافظة يتقاسمون المسؤولية عن وضع وتنظيم مشروعات الإسكان. وكان من نتيجة هذه الازدواجية إحجام الكثيرين عن القيام بأية مبادرة. والواقع أن رؤساء إدارات الإسكان أو البنية التحتية أو التخطيط العمراني يميلون إلى اتباع الأوامر الصادرة من الوزارة قبل البدء في أي مشروع للإسكان، ما لم يقرر محافظ قوي تنفيذ مشروع للإسكان بمبادرة من جانبه.

### التخطيط العمراني

تقع مسئولية التخطيط العمراني، على المستوى القومي، في يد الهيئة العامة للتخطيط العمراني . ومع أن القانون رقم ٣ (لسنة ١٩٨٢) يخول للهيئة العامة للتخطيط العمراني مسئولية التخطيط العمراني في المدن الموجودة ، إلا أن أنشطتها قاصرة على إعداد الخطط الرئيسية. ويعهد القانون لمكاتب الإدارة المحلية بالمسئولية عن التنفيذ . ومع ذلك، فنظراً لانخفاض مستوى المهارات المحلية، فقد تولت الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، عملياً، المسئولية عن التنفيذ المحلي. وفي الوقت نفسه، فإن المحافظات والوزارات كثيراً ما تتجاهل خطط هذه الهيئة . ونفس

يعهد القانون إلى مكاتب الحكومة المحلية بمسئولية التنفيذ، لكن الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي التي اضطلعت، عملياً، بالمسئولية عن التنفيذ المحلي.

لأغراض دينية وهي عادة ما تدار بواسطة وزارة الأوقاف أو الجمعيات الدينية. وتعتبر أراضي البطريركية الخاصة بالكنيسة القبطية أراضي أوقاف، ولكنها مستقلة عن وزارة الأوقاف.

▣ **وضع اليد :** ينص القانون المدني على أن حائز الأرض يمكن أن يملكها إذا استمر يشغلها بصفة دائمة لمدة ١٥ سنة، إذا لم يقدم المالك الأصلي ما يثبت حقوقه عليها.

▣ **الملكية العامة :** وهي الأراضي المسجلة كملكية للدولة أو الأراضي المملوكة للدولة والمخصصة للاملاك العامة. وتتضمن هذه الأراضي، الأراضي المملوكة للمحافظات أو أراضي الأملاك وكذلك الأراضي الفنية بالآثار والمناطق ذات الحساسية العسكرية.

يحظر الآن قانون عدم التعدي على الأراضي الزراعية على وحدات الإدارة المحلية إصدار تراخيص بناء على قطع الأرض الزراعية الشاغرة أو البور الواقعة ضمن حدودها الإدارية. ولكن ، نظراً لندرة الأرض المتاحة رسمياً للتنمية (وبخاصة في الدلتا)، استمرت التنمية العشوائية في انتهاك القانون. وعلاوة على ذلك، فنظراً للوقت الطويل والإجراءات المكلفة التي يستغرقها تقسيم الأراضي ، سواء الأراضي الزراعية أو الأراضي غير الزراعية في المناطق الحضرية ، فإن الملاك غالباً ما يلجأون إلى تقسيم الأراضي بصورة غير قانونية. ونظراً لقلة عدد الملاك الذين يهتمون بتسجيل ملكيتهم في الشهر العقاري، فقد أصبح من المستحيل السيطرة على عمليات التعدي على الأراضي الزراعية.

وحتى مع ذلك، فإن وحدات الإدارة المحلية ليس لها سوي سيطرة ضعيفة على الأراضي العامة الواقعة ضمن اختصاصها، وغالبية هذه الأراضي مملوكة لوزارات تقوم بالتنمية العمرانية دون اهتمام يذكر بالاحتياجات المحلية. وقد أسهمت ندرة الأراضي العامة المخصصة لوحدات الإدارة المحلية في ارتفاع أسعار الأراضي .

#### الإسكان

رغم أن برامج الإسكان المدعم عادة ما تعتبر من اختصاص الحكومة المركزية، إلا أن عدد الوحدات التي شيدت كانت أقل من الاحتياجات. غير أن الأموال التي تم الحصول عليها من صندوق التنمية والخدمات المحلية قد سمحت لوحدات الإدارة المحلية بمعالجة النقص. وتشكل المساكن التي بنيت بأوامر من المحافظات ٤٢٪ من إجمالي عدد الوحدات التي قدمها القطاع العام بأسره.

النمط يتكرر في المدن الجديدة. وبينما تكون الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة هي المسؤولة نظرياً عن وضع الخطط الرئيسية، فإن الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي التي أخذت مسؤولة التخطيط.

وفي محاولة لإضفاء اللامركزية على التخطيط والحد من تدخل الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، أنشئت ستة مراكز إقليمية لإعداد الدراسات التي تهدف إلى مساعدة المحافظات والبلديات في التخطيط. على أن دور هذه المراكز كان هامشياً، بسبب ازدواجية المهام مع إدارات التخطيط في المحافظات وعدم وجود إجراءات رسمية تحدد توزيع السلطات فيما بينها. وهكذا كان إسهام هذه المراكز يعتمد أساساً على حسن نية المحافظين.

وعلى مستوى المحافظات، يمنح القانون رقم ٤٢ (لسنة ١٩٧٩) المحافظين سلطة واسعة في مجال التخطيط العمراني، وتنمية الأراضي والبنية التحتية. ويعهد قانون التخطيط العمراني رقم ٣ (لسنة ١٩٨٢) إلى مجالس الإدارة المحلية والمحافظ بسطة مراجعة الخطط العمرانية وإقرارها. وبينما قامت بعض المحافظات (مثل الإسكندرية، وقنا) بوضع خططها العمرانية الخاصة، إلا أن معظم المحافظات تفضل الاعتماد على الهيئة العامة للتخطيط العمراني بسبب افتقارها إلى القدرات البشرية المطلوبة.

وعلى المستوى المحلي (المدينة أو المركز)، يعهد إلى المجالس التنفيذية المحلية بمهمة تخطيط مشروعات تحسين الخدمات وإدارتها وتوفير الأموال اللازمة لها. ومع ذلك، فإن ازدواجية تبعية رؤساء إدارات الخدمات (وعلى سبيل المثال في الإسكان والبنية التحتية) وهم المسئولون فنياً أمام وزاراتهم وإدارياً أمام رئيس المركز، كثيراً ما أصابت تنفيذ مثل هذه المشروعات بالشلل . كما أن عدد العاملين المؤهلين المحدود قد عقّد من المشكلات الناجمة عن وجود تسلسل جامد في مستويات صنع القرار، الأمر الذي يخنق أية مبادرة ويفشل في تلبية الاحتياجات المحلية.

#### إدارة الأراضي

هناك خمسة أنماط رئيسية لحيازة الأرض في مصر :

▣ **الملكية الخاصة أو الحيازة الحرة :** تسجل ملكية الأفراد أو الشركات للأراضي في مكتب الشهر العقاري (وزارة العدل) بالحي. كما أن كل الأراضي الزراعية على طول وادي النيل مملوكة ملكية فردية.

▣ **الأراضي المؤجرة :** وهي الأراضي المملوكة للدولة والمؤجرة لشاغليها لمدد طويلة. كما أن الأراضي المشغولة بوضع اليد يمكن أن تأخذ وضع "الأراضي المؤجرة" بناء على طلب يقدم للمحافظة. والأراضي التي تظل مؤجرة بصفة دائمة، ومن ثم لا يجوز بيعها يطلق عليها اسم أراضي الحكر. أما الأراضي غير الحكر فيمكن تحويلها إلى الملكية الخاصة بعد انتهاء فترة الإيجار.

▣ **أراضي الأوقاف :** وهي أراضٍ جُنبت لأعمال الخير أو

## الإطار ٧-٢ مبيعات الأراضي وتخصيصها : ثلاثة مناهج مبتكرة

### □ الناصرية (محافظة أسوان) :

حقق التعاون بين جمعية تنمية المجتمع ومحافظة أسوان نجاحاً بالغاً في تخصيص الأراضي. وقد حاول مشروع تنمية الناصرية والنهوض بها أن يضع آلية لإدارة الأراضي لاستيعاب الزيادة الكبيرة في السكان وذلك عن طريق تعديل مستويات الإيجار، وإضفاء الصيغة القانونية على ملكية الأرض، وتطبيق آليات السوق - الرسمي منها وغير الرسمي - في سوق الأراضي عن طريق بناء الوعي بالمشاركة .

وفي سنة ١٩٩٣، دعا مديرو المشروع السكان لمناقشة الأفضليات المحلية بالنسبة للتقسيم المقترح للمناطق الذي صمم لكي يستوعب الزيادة السكانية الطبيعية. وكان لهذه السابقة الإيجابية للمشاركة المجتمعية أثرها على حفز المسؤولين في إدارة الأملاك بالمحافظة على السماح لجمعية تنمية المجتمع بالمساعدة في إدارة وبيع وتخصيص الأراضي في الناصرية. وقد قررت المحافظة أن تمنح أعضاء الجمعية ٧٠٪ من قيمة عائدات البيع لتمويل التنمية على مستوى القاعدة . وعلاوة على ذلك، صرحت الوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) لجمعية تنمية المجتمع بأن تدير مشروعاً للإقراض يمكن للمقيمين المحليين بمقتضاه أن يحصلوا على قرض لشراء قطعة أرض. وقد أثبتت المبادرة نجاحها بصفة عامة. وحتى الآن، تقدم أكثر من ٩٠٠ مقيم بطلبات لشراء أرض في الناصرية، بينما جرى تخصيص ٢١٥ قطعة أرض عن طريق قرعة عامة .

### □ بلبيس (محافظة الشرقية)

نظراً للحصة الكبيرة من الاستثمارات التي وجهت إلى القاهرة، فقد عانت المدن المصرية الأخرى من الإهمال النسبي. وكانت بلبيس - التي تعاني من نقص في الأراضي المتاحة للنمو في المستقبل - واحدة من المدن المصرية القليلة التي استفادت من قانون التخطيط العمراني لعام ١٩٨٢ الذي أعطى البلديات سلطة صياغة خططها الإنمائية الخاصة بها. وقد حاول المسؤولون المحليون معالجة ندرة الأراضي بأسلوبين. في الحالة الأولى عقدت المحافظة اتفاقية لاقسام الأراضي مع أحد المجتمعات المحلية العشوائية التي استولت من قبل علي ١٠٥ فداناً من الأراضي العامة. وقد أتاحت الاتفاقية للأسر التي استولت علي الأراضي بوضع اليد الحيازة القانونية لجزء من الأرض مقابل استعادة جزء مناسب منها للاستخدام العام.

وفي الحالة الثانية، تفاوض مسئولو البلدية علي استرداد وتمويل قطعة من الأرض مساحتها سبعة أفدنة كانت من قبل جزءاً من مصنع للجوت . وبالمثل، ولتفادي المعوقات التنظيمية المعقدة لتنمية الأراضي، استخدم محافظ الشرقية سلطته التنفيذية عام ١٩٩٦ لإعفاء مشروع لتقسيم مساحة من الأرض للأغراض الصناعية من الإجراءات البيروقراطية . ونظراً لعدم توفر الأموال لتقديم خدمات البنية التحتية، جرى تشجيع مشتري قطع الأرض لتكوين جمعيات لتنمية الأراضي المقسمة (سري، ٢٠٠٢).

### □ التنمية التدريجية للأراضي في الإسماعيلية

سمح للمقيمين بصفة رسمية ً بشرط أن يدفعوا إيجاراً للأرض المعروفة باسم الحكر ً بأن يوسعوا منازلهم وأن يستخدموها لزيادة دخلهم وأصولهم الرأسمالية . ومنذ ثلاثين سنة، بدأت كثير من الأسر في الإسماعيلية في بناء وحدات صغيرة للإيجار ثم يجري توسيعها في مرحلة لاحقة ، الأمر الذي أتاح إسكاناً بأسعار معقولة للمهاجرين الفقراء ودخلاً كبيراً للملاك . ومنذ ذلك الوقت ، قدم نظام التنمية التدريجية للأراضي الوحدات السكنية وفرص العمل للفقراء، بينما زادت الدخول وقيمة الأصول بصورة مستدامة (باين، ٢٠٠٢).

## البنية التحتية

توفير المياه والصرف الصحي ، الذي تقوم به إدارة الإسكان والمرافق العامة في المحافظات ، واحد من أكثر الخدمات التي تتحقق فيها اللامركزية في مصر. ومع ذلك تظل سيطرة الحكومة المركزية ملموسة في هذا المجال. وتحدد الهيئة القومية للمياه والصرف الصحي التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية معدلات الاستهلاك وتشرف على مشروعات التشغيل والصيانة وتقديم الدعم الفني حتى تصبح وحدات الإدارة المحلية قادرة على الاضطلاع بهذه الوظائف.

## نظام توفير الموارد

تشكل الضرائب مصدر التمويل الرئيسي للمحافظة . وبينما يذهب ربع إجمالي الدخل من الضريبة العقارية والضريبة على الأملاك إلى المحافظات ، فإن هذه الضرائب نادراً ما تدر دخلاً ملموساً لأنها تقوم على أساس تقدير زائف مرتبط بالإيجارات المحددة. وقد بدأ مؤخراً فقط تطبيق مبدأ استعادة تكلفة التنمية العمرانية ، سواء بالنسبة لمشروعات التنمية الجديدة أو الارتقاء بمساكن

## منخفضي الدخل .

إن سياسات الحكومة لدعم الأسعار قد حالت بين السلطات المحلية والحصول على دخل يكفي لصيانة المرافق الحالية وتلبية الاحتياجات.

والأساس العميق لذلك هو الإيمان بأن المياه والخدمات العامة الأخرى إنما هي خدمات اجتماعية أكثر من كونها سلعا اقتصادية. فخدمات الصرف الصحي تقدم مجاناً أما أسعار المياه فتتمثل ١٠٪ فقط من تكلفة الإمداد بها. وبالمثل، ورغم أن الحكومة وضعت منذ ١٩٩١ جداول بأسعار متدرجة الارتفاع للمستهلكين الأكثر ثراءً، إلا أن أسعار الكهرباء لا تزال غير كافية. وفي قطاع الإسكان لا تفعل الحكومة شيئاً لاسترداد التكاليف المتزايدة الناجمة عن الارتقاء بالخدمات القائمة. وقد أدى النقص الناجم عن ذلك في الإيرادات المطلوبة لتشغيل وصيانة الخدمات إلى تخفيض الاستثمارات .

## نظراً لقلّة عدد الملاك الذين يهتمون بتسجيل ملكيتهم في الشهر العقاري، فقد أصبح من المستحيل السيطرة على عملية التعدي على الأرض الزراعية

## الإطار ٧-٣ : التجارب الدولية في تمويل الإسكان

### تايواند

في سنة ١٩٩٢، وضعت حكومة تايواند برنامجاً لرفع مستوى معيشة فقراء الحضر، صاحبه إنشاء منظمة جديدة هي مكتب تنمية المجتمع الحضري، يكون مسئولاً عن تنفيذ البرنامج على مستوى البلاد. وبحلول نهاية عام ١٩٩٦، كان للمنظمة أكثر من ٨٥٠ منظمة للدأخار والائتمان في المجتمعات الحضرية يستفيد منها أكثر من ١٢٠ ألف أسرة إلى جانب برامج للحصول على وظائف ولتوليد للدخل. وكان الهدف الرئيسي لبرنامج مكتب تنمية المجتمع الحضري هو تحسين المهارات الإدارية للمجتمعات المحلية من خلال التمكين من تكوين مختلف أشكال المنظمات المجتمعية ومشاركتها في إدارة المشروع. ولكي يكون بإمكان أي مجتمع أن يحصل على قرض، فلا بد له أن يدير برنامجاً للدأخار، ويمكن منح قروض حتى عشرة أمثال المبلغ المدخر. وكل القروض مشروطة بوجود هيكل إداري واضح للمجتمع وآلية للعمل وكذلك مستفيدين محددين بوضوح وعملية لوضع وإدارة المشروع .

المصدر : مأخوذ عن لجنة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (١٩٩٦)، عالم يتجه إلى التحضر : تقرير عالمي عن المستوطنات البشرية

### الفلبين

وضعت حكومة الفلبين عام ١٩٨٨ برنامجاً للرهن العقاري المجتمعي لمساعدة أسر الحضر الفقيرة على تملك الأراضي التي يشغلونها. وقد ركز هذا المشروع على أدنى ٣٠٪ من الأسر للحصول على مساكن وبخاصة أولئك الذين كانوا يعيشون على الأرض بصورة غير قانونية. ويقدم البرنامج قروضا لتمكين اتحادات مجتمعية من الحصول على الأرض نيابة عن أعضائها، وتحسين الموقع، وتمليك الأرض للأفراد، وتقديم قروض فردية للإسكان لتحسين المنازل أو تشييدها. وحتى يتسنى الحصول على القرض يتعين علي المقيمين تنظيم أنفسهم في اتحادات مجتمعية تصبح مسئولة عن تجميع المبالغ التي يتعين سدادها وضممان استمرار خدمة القرض. ويتم شراء الأرض نيابة عن الأعضاء وتكون في البداية مملوكة علي المشاع للاتحاد. وهو مسئول عن جمع الإيجارات الشهرية والأقساط من الأعضاء المستفيدين حتى يتم سداد القرض .

المصدر : الائتلاف الدولي للموئل، (١٩٩٤)، تعبئة الأموال والموارد لتنمية الإسكان لذوي الدخل المنخفض، الفلبين.

## الديناميات الحكومية

تعمل أجهزة التنمية العمرانية في حدود السياسات القومية ولا تملك تأثيراً عليها. فالأولويات، والمعايير، والميزانيات تحدد طبقاً لأهداف التنمية القومية وليس على أساس الاحتياجات المحلية. كما أن سياسات التشغيل، ومستويات الأجور، وضبط الأسعار، والدعم والأهمية النسبية التي تعطى للقطاع العمراني، كلها عوامل تخرج عن نطاق سيطرة السلطات المحلية. وتشكو الإدارات المحلية من أن مواردها لا تكفي لتقديم خدمات مناسبة. كما أن ضعف التنسيق بين القطاعات داخل الإدارات المحلية، وفيما بين الفروع المختلفة للحكومة يحول دون تخصيص الموارد بصورة سليمة. وكانت نتيجة ذلك أن العديد من برامج التنمية، العامة والخاصة، تعمل في آن واحد في أي منطقة حضرية بعينها، ومع ذلك فإن القليل منها الذي ينسق مع الآخر. وهكذا تتزايد باستمرار الفجوة بين الاحتياجات والموارد المالية (الفجوة المالية) حيث يواصل سكان الحضر تزايدهم.

## اللامركزية : طريق للخلاص ؟

يستعرض القسم التالي أمثلة مبتكرة للامركزية في قطاع الإسكان. وتعكس بعض هذه التجارب استراتيجيات قومية، بينما يمثل بعضها الآخر مبادرات تولى زمامها المجتمع المدني. والغرض هو إلقاء الضوء على المجالات التي يلزم فيها الإصلاح ويستحب فيها مزيد من تفويض السلطة.

### سياسات مبتكرة لإدارة الأراضي

ينبغي أن يكون تأمين الحيازة هو النقطة الجوهرية في أي سياسة للأراضي. ولما كانت الحيازة الرسمية هي الشرط الذي لا غنى عنه في أغلب الأحوال للحصول على الخدمات العامة، فإن حيازة الأرض تشكل وسيلة جوهرية لتوفير سبل المعيشة الرئيسية لأفقر الفقراء. وتوضح التجارب أن هناك بعض التدابير الأساسية التي تسهل الحصول على الأرض وهي :

□ الحد من نفوذ السلطات القومية على إدارة الأرض وتمكين السلطات المحلية من الاحتفاظ بنسبة كافية من إيرادات الضرائب للتنمية . وتوضح حالة بلبس (الإطار ٧-٢) أن السلطات المحلية قادرة على إدارة الأرض بكفاءة بشرط تمكينها من جانب الحكومة المركزية.

□ خفض التكاليف لتنمية الأراضي الجديدة حتى يمكن للأسر منخفضة الدخل أن تكتسب الحيازة. والسماح بتشديد وحدات صغيرة يجري توسيعها في مرحلة لاحقة ، كما يتضح من مثال الإسماعيلية (الإطار ٧-٢).

### لقد حالت سياسات دعم الأسعار

### بين السلطات المحلية وتحقيق

### دخل كاف لصيانة المرافق

### الموجودة وتلبية المطالب.

□ إحلال النظم القائمة على المشاركة محل نظام إقامة مناطق ذات الاستخدام الواحد

الجامد لحفز الاقتصاد ومن ثم المساعدة على تخفيف حدة الفقر، كما في حالة الناصرية (الإطار ٧-٢).

كثيراً ما تعطي القوانين سلطات للمحليات دون أن تدرك المحليات وزنها أو تحجم عن استخدامها . وسواء كان الأمر هذا أو ذاك فإنه من الضروري تمكين المؤسسات وبناء القدرات . وينبغي أن يكون تدريب السلطات المحلية وزيادة درجة استجابتها هو الخطوة الأولى نحو تحقيق التنمية المتكاملة والتي تعكس منهجاً قائماً على المشاركة.

## آليات السوق في المدن الجديدة

عندما بدأت الدولة تتسحب من سيطرتها التقليدية على سوق الإسكان، بدأت في تجربة عدد من النماذج المبتكرة للتنمية في المدن الجديدة.

فمشروع إسكان مبارك هو مشروع حكومي لبناء منازل منخفضة التكاليف وقد وضعه الرئيس بتكلفة تصل إلى أربعة مليارات جنيه مصري. وقد استردت الحكومة مصروفات البناء عن طريق بيع أراض مملوكة للحكومة وكذلك وحدات سكنية لذوي الدخل المرتفع والمتوسط في المدن الجديدة. وقد أدى هذا الشكل من أشكال الدعم المتبادل إلى استرداد ٢٧,٥٪ من إجمالي تكلفة المشروع. كما أن وزارة الإسكان دعمت هذا المشروع عن طريق تقديم قروض منخفضة الفائدة. وحتى الآن أمكن إنشاء ٧٠ ألف وحدة سكنية (وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، ٢٠٠١).

وفي مدينة بدر، شجعت الحكومة الصناعات الصغيرة غير الملوثة للبيئة على شغل الطوابق الأرضية لوحدات الإسكان منخفضة التكاليف. وقد حثت وزارة الإسكان الصندوق الاجتماعي للتنمية على منح قروض صغيرة لمثل هذه المنشآت وأقنعت المستثمرين بتمويل ٥٧٦ وحدة سكنية هناك.

وبالنسبة لمشروع إسكان جمعية جيل المستقبل ، حشدت الحكومة تمويل من القطاع الخاص بينما تولت الجمعيات الأهلية إدارة المشروع. وكان المشروع، الذي بدأ في عام ١٩٩٨، يهدف إلى بناء ٧٠ ألف وحدة في المدن الجديدة باستثمارات إجمالية قدرها ٢,٤ مليار جنيه مصري. وقد استطاعت الجمعية حث الشركات العقارية وشركات المقاولات من القطاع الخاص للمساهمة بنسبة ٥٠٪ من إجمالي التكلفة. وقد أمكن حتى الآن بناء ١٥ ألف وحدة.

هذه المشروعات الثلاثة تمثل نموذجاً للتعاون بين القطاعين العام والخاص. وقد كان القطاع العام هو صاحب الفكرة في هذه المشروعات كما في الماضي، ووضع برامج مفيدة للدعم المتبادل. وحتى مع ذلك، فإن هذه المشروعات سوف تحتاج إلى مواءمتها مع برامج الإقراض المتناهي الصغر لتعزيز سداد قروض الإسكان على مدى الأربعين سنة القادمة.

ولا يمكن الحفاظ على هذه المشروعات على المدى الطويل إلا بربط الحصول على المسكن بتوفير قاعدة

اقتصادية للأسر ، لاسيما في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة ، الأمر الذي سيشتجع الأسر على الاستقرار في المدن الجديدة. ذلك أن ضمان سبل المعيشة سوف يمكن المقيمين من سداد القروض الميسرة لبناء المساكن والارتقاء بها.

وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون تخصيص الأراضي في المدن الجديدة متوافقا مع احتياجات المستفيدين وإمكانياتهم المالية، ولابد من تشجيع المجتمعات المحلية على المشاركة في تصميم الحي لتعزيز الإحساس بالملكية والانتماء. ولابد للتشريعات الأخيرة التي حولت المدن الجديدة إلى شركات قابضة أن تساعد على زيادة استجابة حاملي الأسهم لطلبات المجتمعات المحلية، ومن ثم تؤدي إلى تحسين نوعية الحياة في المدن الجديدة.

إن السمة الهامة لهاتين الحالتين هي تقديم "قروض جماعية"، الأمر الذي يؤدي إلى تجميع المجتمعات معا لاستكشاف فوائد العمل الجماعي، ويشجع على تشكيل فرق المساعدة الذاتية، ويساعد الأسر منخفضة الدخل على مكافحة الآثار السلبية للفقير.

هناك أمثلة أخرى مشابهة . فعندما قررت السلطات إزالة مساكن في حي السكاكيني عام ١٩٩٧، أبرق السكان إلى الرئيس وإلى رئيس الوزراء ببدون استعدادهم للتعاون مع احدي الجمعيات الأهلية زللهوض بالإسكان في المنطقة. وقد وافق رئيس الوزراء على أن يتم تمويل المشروع ذاتيا. وقد قررت هذه الجمعية أن تسهم بمنحة لا تُرد بمبلغ ٨ مليون جنيه مصري بشرط أن يتحمل السكان التسعة ملايين جنيه مصري الباقية . ثم تحولت المنحة بعد ذلك إلى قرض دوار . وكان من نتيجة ذلك أن استطاعت الجمعية النهوض بمنازل أفقر ٥٠ أسرة في الحي .

وإلى جانب ذلك، عملت الجمعية كوسيط بين المجتمع المحلي وجمعية أهلية أخرى قائمة، وفي عام ١٩٩٨ اتفقت الجمعيتان على تقديم قروض للمقيمين لا تتجاوز ثلاثة آلاف جنيه مصري للفرد الواحد يتم سدادها على ٣٢ شهرا. وبهذه الطريقة قدم ما لا يقل عن ١٢٣ قرضا . وقد قسم القرض على دفعتين فعندما ينتهي المقترض من تنفيذ التحسينات طبقا لاحتياجاته الخاصة وتحت إشراف لجنة هندسية يتم صرف الدفعة الثانية من القرض ويتضح من الحالتين السابقتين أن مشاركة الجمعيات الأهلية في النهوض بالإسكان والتوسط في مبادرات تمويلية، غالبا ما يؤدي إلى نتائج أفضل وأكثر استدامة من التدخل المباشر للمؤسسات الحكومية.

## التممية العمرانية

أدركت الحكومة المصرية الحاجة الماسة إلى إيجاد آلية مبتكرة لتمويل الإسكان وخصوصا بالنظر إلى الكساد الممتد الذي شهده سوق الإسكان المصري. ويشجع إصدار قانون التمويل العقاري رقم ١٤٨ (لسنة ٢٠٠١) الفئات منخفضة الدخل على تميمية الملكية من خلال تقديم قروض ميسرة لشراء العقارات، وهو ما يمثل احدي الخطوات هذا

الاتجاه. ويمكن للراغبين في شراء عقار أن يحصلوا على مبلغ يصل إلى ٩٠٪ من تكلفة الشراء عن طريق قروض تقدمها الدولة كجزء من

صندوق دعم وضمان الإسكان.

إن ضعف التنسيق داخل الحكومة المحلية وفيما بين الفروع المختلفة يحول دون تخصيص الموارد بصورة سليمة.

الإطار التنظيمي للمركزية في المدن الجديدة

وضعت الحكومة المصرية

برنامج إسكان المدن الجديدة لاجتذاب السكان بعيدا عن المناطق المزدهمة في دلتا النيل. وقد تم حتى الآن بناء عشرين مدينة جديدة - وكانت النتائج مختلطة نسبيا. وطبقاً للقانون رقم ٥٩ (لسنة ١٩٧٩)، يتعين نقل إدارة المجتمعات الجديدة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى إدارات محلية كجزء من التحرك الأوسع نحو اللامركزية. غير إن استطلاعا للرأي وجد أن المقيمين والمستثمرين يرفضون إلى حد كبير مثل هذا النقل خوفا من زيادة العبء الثقيل الذي تتحمله الإدارات المحلية داخل أحيائها.

واستجابة لذلك، صدر قرار جمهوري بإنشاء شركة قابضة لإدارة مشروعات التميمية للمجتمعات الجديدة مع احتفاظ هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بالمسؤولية عن إنشاء وإدارة المدن الجديدة قبل تحويلها إلى شركات تابعة في مرحلة لاحقة.

وقد أظهرت الدراسات أن إنشاء شركات قابضة للمجتمعات الحضرية يساعد على تحسين نوعية الخدمات وتركيز الانتباه على الحاجة إلى إيجاد مزيد من المساحات الخضراء لاجتذاب عدد أكبر من المقيمين. كما أن الشركات القابضة لها تجارب ثبت نجاحها في الاستخدام الأمثل للموارد المحلية .

## خاتمة وتوصيات

بدأت الحكومة تدرك أهمية اللامركزية في تقديم الخدمات. لكن معدل التغيير بطيء كما أن التخلي عن السلطة يواجه مقاومة لا تزال هائلة على كثير من المستويات.

ورغم أن وحدات الإدارة المحلية يجري تشجيعها على تنفيذ مشروعاتها الإنمائية الخاصة، إلا أن دورها كان محدودا في الواقع. كما أن تبعية الإدارات المزدوجة والمتضاربة للوزارات والمحافظات يعوق اللامركزية. وكذلك فإن طريقة التسلسل القيادي الذي تتخذ به القرارات لا تشجع على الاعتراف بالاحتياجات الفعلية للسكان. إن تنفيذ لا مركزية واسعة النطاق في خدمات الإسكان يحتاج إلى إعطاء وحدات الإدارة المحلية سلطة أكبر على

## الإطار ٧-٤ من أسلوب العلاج المؤقت إلى أسلوب الإرتقاء المؤسسي

انتشرت في السنوات الأخيرة برامج الإرتقاء بالمناطق الداخلية للمدن والمناطق المحيطة بها ذات المساكن العشوائية. ويجري تصميم هذه البرامج على أساس المشاركة مع الاتحادات المجتمعية التي تتكون من السكان المحليين ٣ وليس على أساس برامج للأشغال العامة ٣ ويعد برنامج تحسين منطقة كامبونج في إندونيسيا واحدا من أنجح المبادرات الحكومية في هذا الصدد. وقد أدخلت بلاد مثل الهند وسري لانكا وإندونيسيا برامج مشابهة .

إن أحد المعايير التي يقاس بها مدى تحقيق اللامركزية هو درجة إضفاء الطابع المؤسسي على هذه المشروعات، ومثال ذلك عندما تطور السلطات البلدية القدرة على التعاون مع المستوطنات ذات الدخل المنخفض للنهوض بالبنية التحتية، وتقديم الخدمات ، وتنظيم وحياسة الأرض على أساس مستدام.

وقد أظهرت تجربة ربط سياسات حياسة الأرض في بلد تي بورتو الجري وريسييف البرازيليتين بالسياسات القومية الأوسع لاستخدام الأرض ما يلي :

□ لا يمكن صياغة سياسات الحياسة بمعزل عن السياق الأوسع لسياسة الإسكان العامة: والاستثمارات في البنية التحتية: وكذلك تقديم الخدمات، وهي التي تشكل معا الإصلاح العمراني .

□ ولا بد للتشريعات أن تأخذ بعين الاعتبار السياق السياسي المحلي وأن تعزز تقنين الحياسة.

□ وعلى صناع السياسة أن يعززوا الوعي الشعبي فيما يتعلق بالأهداف العامة لتنظيم الأرض وكذلك طبيعة وآثار المستندات القانونية المستخدمة لتأكيد تقنين الحياسة وتأمينها .

ويمكن أن يكون لتقنين الحياسة تأثير أكبر على تخفيف حدة الفقر في الحضر، إذا كان يشكل جزءاً من مجموعة أوسع من السياسات لعامة التي تهدف إلى تعزيز الإصلاح العمراني تدعمها سياسات اجتماعية اقتصادية تستهدف بالتحديد إيجاد فرص للعمل والدخل.

(إيديسيو فرنانديز، ٢٠٠٢).

## الإطار ٧-٥ الإصلاح المؤسسي في قطاع المياه والصرف الصحي

إن تحسين قدرة الفئات منخفضة الدخل علي الحصول على المياه الصالحة للشرب وخدمات الصرف الصحي بصورة مستدامة يحتاج إلى استخدام أكثر فعالية للموارد المتاحة، وإدخال التحسينات التكنولوجية، واتخاذ تدابير بناء القدرة، والاستثمار المستدام في الموارد البشرية. وهناك، بالفعل، بحوث جارية عن إشراك المجتمع ومنظمات المجتمع المدني في صنع القرار المتعلق بقضايا المياه والصرف الصحي. وقد بدأت بعض البلدان في معالجة الخدمات السيئة في مجال المياه والصرف الصحي عن طريق تفويض الحكومات المحلية والقطاع الخاص بمزيد من السلطات، وإجراء إصلاح تنظيمي، وتشجيع مشروعات التنمية التي تقودها المجتمعات المحلية. (تقرير التنمية الدولي، ٢٠٠٤).

- وفي مصر، ظل توفير البنية التحتية يُنظر إليه منذ أمد طويل على أنه سلعة عامة. ولكي يمكن تعزيز تقديم الخدمات، واسترداد التكاليف، واجتذاب استثمارات القطاع الخاص، قررت الحكومة إصلاح هيئات المياه والصرف الصحي عن طريق إنشاء:
- ١١ لجنة وزارية للبنية الأساسية لمواءمة السياسات القطاعية المتعارضة في مجال المياه والصرف الصحي؛ واجتذاب مشاركة القطاع الخاص في توفير المياه وخدمات الصرف الصحي، ووضع رسوم جديدة على استهلاك خدمات المياه والصرف الصحي بشرط موافقة رئيس الوزراء ومجلس الشعب عليها؛ وقد تعاونت مع الحزب الوطني الديمقراطي لترجمة احتياجات المحافظات إلى خطة مالية خمسية:
  - ١٢ إدارة لدعم مشاركة القطاع الخاص عن طريق التنسيق بين مختلف الأجهزة العامة، وأجراء دراسات جدوى، وتقديم المعلومات الفنية والمؤسسية:
  - ١٣ شركة قابضة (أُنشئت بقرار جمهوري في شهر أبريل ٢٠٠٤) لتحديد هيكل التعريف الجديدة على أساس النفقات الفعلية في كل محافظة (تراجعها هيئات اقتصادية مستقلة والشركات المساهمة المنشأة حديثاً)؛ والموافقة على الخطة المالية الخمسية مع الاسترداد المتوقع للنفقات؛ وإصدار التراخيص لمرافق مياه الشرب والصرف الصحي.

وعلى المدى الطويل، تفكر الحكومة أيضا في إنشاء هيئة قومية لمياه الشرب والصرف الصحي إلى جانب ثمانية مراكز إقليمية عبر البلاد لإعداد خطة إقليمية للمياه والصرف الصحي، وإنشاء مرافق إقليمية تتحول في النهاية إلى هيئات اقتصادية مستقلة ذاتيا.

وتوضح إعادة الهيكلة المذكورة أعلاه التزام الحكومة باللامركزية. ومع ذلك، فإن إعادة هيكلة الهيئات الحكومية وحدها لن تكون كافية للنهوض بالمجتمعات الفقيرة في المناطق الريفية والمناطق المحيطة بالحضر، ذلك أن الإصلاح التنظيمي ينبغي أن تواكبه سياسة لإشراك الإدارة المحلية وكذلك الجمعيات المجتمعية الأهلية. وسوف يتطلب حل أزمة المياه والصرف الصحي اعتمادا متزايدا على التكنولوجيات منخفضة التكاليف المطورة للظروف المحلية. وسيكون من الضروري إشراك فاعلين آخرين لتفادي تكرار الأخطاء التي وقع فيها النظام المركزي في السابق.

للمهندسين المحليين - تقوم بها الجمعيات الأهلية، وتمولها المحافظات - أن يتم تنفيذ لا مركزية أكثر استدامة لخدمات الإسكان.

إن إعطاء المجالس الشعبية سلطات إشرافية أكبر، سوف يضمن توزيع الموارد طبقا للاحتياجات ويرسي الأساس لمزيد من المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذ مشروعات الإسكان.

وبينما يعطي القانون للمحافظين سلطات واسعة نسبيا، إلا أن سيطرتهم محدودة على الأراضي التي تمتلك وزارات مختلفة الجانب الأكبر منها. ولا بد أن يكون للمحافظين سلطات أكبر على الأراضي الشاغرة داخل محافظاتهم من أجل التخطيط العمراني.

وفضلا عن ذلك، فبينما نجد أن استخدام الأراضي الزراعية الخاصة تنظمه مجموعة كبيرة من التشريعات التي تحاول الحد من إساءة استخدام الموارد النادرة الصالحة للزراعة، فإن

مواردها الخاصة. فالتنازل عن أموال الضرائب للمحافظات سوف يساعد على إيجاد دخل أكبر وتقديم خدمات أفضل. وعلاوة على ذلك، ينبغي السماح للمحافظين ووحدة الإدارة المحلية بأن تراجع، وتعديل حيثما كان ذلك ضروريا، تخصيص الأموال المحوطة إليها مركزيا بما يتفق والاحتياجات القائمة. ولا بد من تحويل وحدات الإدارة المحلية سلطة الحصول على موارد محلية.

كذلك تحتاج اللامركزية إلى اعتماد أكبر على التخطيط من أسفل إلى أعلى من مستوى القرية/الحي (القسم) إلى المدينة (المركز) وأخيرا إلى المحافظة. وبينما ينص القانون على أن التخطيط العمراني ينبغي أن يكون جهدا مشتركا بين الهيئة العامة للتخطيط العمراني ووحدة الإدارة المحلية، إلا أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي التي تضطلع، في واقع الأمر، بكامل المسؤولية. ويمكن عند إعطاء حوافز مالية للعاملين المحليين وتنفيذ برامج تدريب



أن يكون جوهر أية سياسة للأراضي. ولما كانت الحيابة الرسمية هي في غالب الأحوال شرط ضروري للحصول على الخدمات الاجتماعية، فإن هذه الحيابة شرط لا غنى عنه لحياة الشرائح الأكثر فقرا من السكان. ويمكن لتشجيع مبادرة التنمية المحلية المرتكزة على المجتمع من خلال برامج الإقراض متناهي الصغر، أن يزود الفقراء بحيابة رسمية، بينما يمنح السلطات العامة سيطرة أكبر على الاتجاه المستمر نحو التنمية العمرانية العشوائية للأرض.

ولهذا الغرض، وحده، من الضروري أن تعمل الحكومة على تحسين الروابط مع منظمات المجتمع المدني عند القاعدة. وسيكون من الضروري في السنوات القادمة تمكين الجمعيات الأهلية المحلية من تلبية الاحتياجات المتنامية للسكان.

هذا نادرا ما يمنع ملاك الأراضي من القيام بأعمال بناء غير قانونية على هذه الأراضي، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان التربة الثمينة الصالحة للزراعة، بينما يحول، في الوقت نفسه، بين وحدات الإدارة المحلية والتخطيط الكفاء للأراضي.

وتعني اللامركزية كذلك خلق الظروف التي تنظم الإسكان العشوائي الذي يمارسه عدد كبير من المصريين العاديين، وهي ظاهرة إما أن الحكومة قد تجاهلتها حتى الآن، أو أنها حاولت تحريمها، دون جدوى. إن ضمان حماية الحيابة ينبغي

## في النهوض بالإسكان والتوسط في مبادرات تمويلية إلى نتائج أفضل من التدخل المباشر للمؤسسات الحكومية.

- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، ٢٠٠١، "مبارك والتعمير: الإنجازات الحالية لمستقبل أفضل". محمد رفاعي، ٢٠٠٤، "مدخل لتمويل الإسكان ودور بنك الإسكان والتعمير" ر ورقة مقدمة في ندوة قومية (غير منشورة).
- جمهورية مصر العربية، ٢٠٠١، القانون ١٤٨/٢٠٠١ بشأن إصدار قانون التمويل العقاري.
- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، "تحويل المدن الجديدة إلى شركات قابضة"، تقرير غير رسمي.

## References

---

- Arab Republic of Egypt, 2001, Law 48/2001: The Housing Mortgage Law.
- E. Fernandez, 2002, "Combining Tenure Policies, Urban Planning and City Management in Brazil", in Geoffery Payne (eds), *Land Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG publishing.
- Habitat International Coalition, 1994, *Finance and Resource Mobilization for Low-income Housing and Neighborhood Development, Philippines*.
- Harody, J and David Satherwaitte 1989, *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*, Earthscan Publication, 1989
- MOHUUC, 1999, "Suggested New Organization Structure for Potable Water and Sanitary Drainage Sectors". Report.
- MOHUUC, 2002, "The Transformation of the New City to a Holding Company," Official Report Management Innovation in Indonesia", IHS Working Paper No7, Rotterdam 1993.
- Ministry of Housing Utilities and Urban Communities, 2001, "Mubarak and Urbanization: Present Achievement for a Better Future".
- Mohamed Refaay, 2004, "Approach for Housing Finance and the Role of the Housing and Construction Bank", (unpublished paper).
- Rakodi C and Jones T. 2002, *Urban Livelihood: A People Approach to Reducing Poverty*, Earthscan Publications.
- Sirry A 2003, *Local Practices in Urban Management in Secondary Cities in Egypt -the Case of Belbies*, case study sponsored by TRHUD project (Egyptian Dutch Cooperation), Elias Modern Publishing House.
- UNCHS, 1996, An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, UNCHS.
- UNCHS 1995, "Information on Building Materials and Health", Nairobi.
- UNCHS 1991, "Evaluation of Experience with Initiating Enabling Housing Strategies," Nairobi.
- UNCHS 1994, "Housing Policies and Approaches in Changing Urban Contexts", UNCHS, HABITAT, and the PGCHS Katholieke Universiteit, Leuven, Draft.
- UNCHS 1993, "Support Measures to Promote Rental Housing for Low Income Groups," Nairobi.
- Geoffery Payne 2002, *Land Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG Publishing.
- UNDP 2003, Human Development Report: Millennium Development Goals a Compact among Nations to End Human Poverty, UNDP.
- Van Der Hoff and Florian Steinberg 1993, "The Integrated Urban Infrastructure Programme and Urban

## لامركزية الري والصرف الصحي في مصر

إدارة وصيانة المسقى الخاص بهم: ولهذا الروابط سلطة تقدير رسوم الري التي تغطي تكاليف تشغيل المسقى وصيانته. وهذا القانون هو أول قانون يعطي أساسا قانونيا

**تقدم مياه الري من خلال شبكة متداخلة ومتنامية من القنوات على مستويات مختلفة، يبلغ طولها أكثر من ٣١ ألف كيلومتر، فضلا عن ١٩ ألف كيلومتر من المصارف.**

لمشاركة المزارعين وللامركزية في إدارة المياه على مستوى المسقى. ويمكن إنشاء روابط أخرى على المستويات الأعلى بمقتضى القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٤ ولكن طبقا لقواعد محددة تضعها وزارة الري والموارد المائية بالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية. وفيما يخص بالقانون المدني نظمت، للمرة الأولى، إدارة المياه في الأراضي المملوكة ملكية خاصة والمتاخمة لنهر النيل وفروعه، التي تتضمن مساقى خاصة، قبل صدور القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٩٤. وليست هناك مادة في القانون المدني تتناول إنشاء منظمات فيما بين مستخدمي مياه الري، والقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٤ هو الأساس القانوني الوحيد لإنشاء جمعيات أهلية، بما فيها روابط مستخدمي المياه. لكن هذا القانون له سوءاته مثل العضوية الاختيارية في الرابطة، بينما تدعو الحاجة إلى عضوية كل المزارعين الذين ينتمون لقناة واحدة. كما أن السلطة المركزية المسؤولة عن الإشراف على الأنشطة المالية والإدارية للمنظمات التي تنشأ بمقتضى هذا القانون هي وزارة الشؤون الاجتماعية، التي ليست لديها خبرة بالجوانب الفنية للري.

### العلاقات المركزية - المحلية

يغذى نهر النيل مياهه إلى العديد من القنوات الرئيسية، وتقوم كل قناة رئيسية مع القنوات المتفرعة عنها بتغذية عدد من المناطق المهيمنة، ويجري توزيع المياه داخل كل منطقة مهيمنة بواسطة قنوات أساسية وعدد من القنوات الفرعية (الثانوية)، وهذه القنوات تقدم المياه مباشرة أو من خلال قنوات توزيع إلى قنوات الخدمة، المساقى، المملوكة ملكية خاصة (وهي تخدم ما بين ٥٠ إلى ٥٠٠

تصل مساحة الأرض الزراعية في مصر إلى قرابة ٦ ملايين فدان في الأراضي القديمة وثلاثة ملايين فدان في الأراضي المستصلحة، ويملكها أكثر من ٤ ملايين مزارع، متوسط مساحة المزرعة ١,٥ فدان (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠٠٢). وتقدم مياه الري من خلال شبكة متداخلة ومتنامية من القنوات على مستويات مختلفة، يبلغ طولها أكثر من ٢١ ألف كيلومتر، فضلا عن ١٩ ألف كيلومتر من المصارف. وعلى مستوى المزرعة كان توزيع المياه المخصصة يدار تقليديا بواسطة المجتمعات أو مجموعات من المزارعين الذين يتقاسمون ملكية قناة الخدمة، أو المسقى، بمقتضى قواعد ونظم وضعتها المجتمعات على مدى فترات طويلة من الزمن. وفيما بعد، أدى إدخال طلبات الديزل والأنماط الفردية لإدارة عملية الري على مستوى المزرعة إلى زيادة الضغط وارتفاع الطلب على المياه، وكشف النظام التقليدي عن أوجه قصور عديدة، مثل التوزيع غير المنصف لموارد المياه وانخفاض الكفاءة النسبي على مستوى المزرعة.

وقد جاءت خصخصة الزراعة وتحريها، التي بدأت في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات بمقتضى برنامج الإصلاح الاقتصادي والمواءمة الهيكلية، لكي تقاوم من مصادر النزاع في عملية الري، وأدت إلى ظهور حاجة ماسة لتدخل سلطات الري، للمرة الأولى، على مستوى المزرعة أو مستوى المسقى. ويقال إن التدخل هو لإعادة تنظيم الإدارة على المستوى الأدنى وترك الأمر للمستخدمين أنفسهم للعناية بإدارة موارد المياه المخصصة لهم على أساس تدابير فنية وتنظيمية مختلفة.

### الإطار التشريعي

قانون الري والصرف رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤ هو العلامة المميزة للإطار التشريعي المعاصر لموارد المياه: وينص هذا القانون على أن السلطة المركزية هي التي تتولى مراقبة وإدارة توزيع المياه من نهر النيل وفروعه لكل الأجزاء. وقد صدر القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٩٤ لتصحيح الفجوات ووضع أساس قانوني لتحسين نظام الري. وطبقا لهذا القانون يمكن للمزارعين في المناطق المحسنة أن يشكوا روابط خاصة بهم لمستخدمي المياه

فدان). والمساقى الخاصة مملوكة لمستخدمي المياه المعنيين الذين يتحملون مسؤولية تشغيلها وصيانتها.

#### قنوات توصيل المياه

لنظام الري خمسة أنواع متميزة من قنوات توصيل المياه (فيدت، ١٩٩٨). وهذه الأنواع هي :

(١) قنوات رئيسية تتلقى المياه من نهر النيل مباشرة، ولا يسمح بالري منها مباشرة:

(٢) قنوات أساسية تحصل على المياه إما من القنوات الرئيسية أو من نهر النيل مباشرة، ولا يسمح بالري منها مباشرة:

(٣) قنوات فرعية (ثانوية)، لا يسمح بالري منها مباشرة إلا على طول نهاياتها السفلى:

(٤) قنوات توزيع تحصل على المياه من القنوات الفرعية لتوزيعها على المساقى، ويسمح بالري المباشر منها عن طريق المنافذ القانونية للمزرعة طبقاً للدورة المقررة:

(٥) قنوات خاصة أو قنوات خدمة أو مساقى توزع المياه على المراوي (قنوات خدمة الحقول)، أو إلى الأحواض مباشرة.

وينخفض مستوى المياه في المسقى ينخفض نصف متر عن مستوى الحقل (اللهم إلا في الفيوم). ومعنى هذا، أن على المزارعين أن يرفعوا المياه من القنوات إلى مساقبهم طبقاً لنظام الدورة. والمقصود من هذا التصميم هو ترشيد استخدام المياه لأغراض الري حيث أنها عملية مكلفة. وتوصل المساقى المياه إلى المزارع للري فقط، بينما تقوم قنوات أخرى بتوصيل المياه للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

تستخدم في مصر وحدتان مكانيتان، هما المناطق المهيمنة والإدارات. وهناك ٥٠ منطقة مهيمنة، تمثل كل منها وحدة تخدمها قناة معينة (بمقتضى مشروع تحسين الري لسنة ١٩٨١). والنظام المكاني الأساسي هو الإدارة وهي وحدة إدارية مسؤولة عن إدارة نظام الري داخل

حدودها وصيانتها وإعادة تأهيله. ويوجد في الوقت الراهن ٣٠ إدارة مقسمة إلى ٦٠ تفتيشاً، مقسمة بعد ذلك إلى ١٧٥ منطقة، أي بمتوسط ثلاثة مناطق للتفتيش الواحد. ومهندس المنطقة هو المسئول عادة عن عمليات الري لمساحة تتراوح بين ٢٠ و ٥٠ ألف فدان (مقسمة إلى ٢٠-٥٠ قناة فرعية). ومهندس المنطقة وحارس البوابة أو البحار هما المسئولان الوحيدان من وزارة الري والموارد المائية اللذان يتصل المزارعين بهما اتصالاً مباشراً.

#### دور وزارة الري والموارد المائية

توجد في وزارة الري والموارد المائية أربع إدارات رئيسية هي : إدارة التخطيط، والإدارة المالية، والإدارة الميكانيكية، والإدارة الكهربائية، وأربعة أجهزة : لمشروعات الري، والسد العالي، وحماية السواحل، وإدارة المسح. وينص القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤ على أن وزارة الري والموارد المائية هي الهيئة الوحيدة المخولة والمسؤولة عن تخطيط كامل نظم الري والصرف وإنشائها وتشغيلها وصيانتها وإعادة تأهيلها، وكذلك أية هياكل للرقابة عليها بما في ذلك المنظمين والجسور الصغيرة. وهي مكلفة :

( أ ) بالاستخدام الأمثل للموارد المائية

(ب) تحسين النظام والتشغيل (تقليل الفاقد، وتعزيز كفاءة التوزيع وإنصافه، وإعادة تأهيل نظام الري)

(ج) تحسين الصرف، بمعنى تطبيق التكنولوجيا والمواد الحديثة في تشييد نظم الصرف المغطى وتشغيل وصيانة محطات مضخات الصرف والمصارف المغطاه، ومكافحة الحشائش وصيانة قنوات المصارف المفتوحة

(د) رصد ومراقبة نوعية المياه واستغلال المياه الجوفية، وتقييم وتخفيف الآثار السلبية لاستصلاح الأراضي الصحراوية

(هـ) استصلاح المناطق الصحراوية للزراعة بما في ذلك تخطيط وتنفيذ نظم الري المناسبة، وتنمية الصحراء، والاستخدام المستدام للمياه الجوفية، ومد شبكات

الشكل ٨-١ أولوية اللامركزية حسب مستوى قنوات المياه



الصرف إلى الأراضي المستصلحة حديثاً ( و ) تنمية الموارد البشرية للعاملين في وزارة الري والموارد المائية ومستخدمي المياه.

ومن الناحية المالية، لا يدفع المزارعون مقابلًا مباشرًا لخدمات الري. وفي النظام التقليدي كانوا يدفعون مباشرة تكاليف تشغيل المضخات لرفع المياه إلى حقولهم. لكنهم يدفعون، أو ينبغي أن يدفعوا، جزءاً من رسوم الري عن طريق ضرائب غير مباشرة لخزانة الدولة.

#### الأطراف والعوامل المؤثرة في الري :

وتتمثل هذه الأطراف والعوامل على المستوى المحلي، في الوكالات والمنظمات التي تعتمد على الحاصلات الزراعية، والظروف الاجتماعية والاقتصادية للقائمين بالري، وموقع الأرض بالنسبة لمدخل المياه، والظروف المناخية، وهلم جرا.

ii الوكالات ذات الصلة بالطاقة على المستوى المحلي تهتم اهتماماً كبيراً بعملية الري حيث أن الطاقة تكون في بعض الأحيان عاملاً حاسماً، كما هو الحال، مثلاً، في الأراضي المستصلحة، حيث يحتاج نقل مياه الري التي غالباً ما يجري توزيعها عبر نظم ضغط إلى أن ترفع من أحد المستويات إلى مستوى آخر عبر قنوات ذات مستويات متعددة.

iii معاهد البحوث التابعة لقطاع الزراعة (وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي) من المساهمين المهمين لإدخال سلالات جديدة من المحاصيل التي تستهلك مياهها أقل.

iv النقل، سواء البري أو النهري، يؤثر ويتأثر مباشرة بالظروف في قنوات المياه. كما أن قطاعات الصناعة والأسر تؤثر في قطاع مياه الري ولاسيما في المناطق الريفية حيث تعاني من قصور في نظام الصرف الصحي.

منذ عام ١٩٧٧ حتى ١٩٨٤، كان المشروع المصري لاستخدام وإدارة المياه، يديره معهد بحوث إدارة المياه والمركز القومي لبحوث المياه بوزارة الري والموارد المائية، بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وكان هذا هو أول بحث تشخيصي تحليلي متعدد الجوانب لنظام الري في مصر. وعلى أساس النتائج المبكرة لمشروع استخدام وإدارة المياه في مصر، وضعت وزارة الري والموارد المائية عام ١٩٨١ مشروع نظم إدارة الري، وعدل عام ١٩٨٤، للاستفادة من نتائج مشروع استخدام وإدارة المياه في مصر. وقد قام المشروع بتنفيذ عدد من التدابير لتحسين كفاءة الري، ودعم جهود توفير المياه، وإشراك مستخدمي المياه في إدارتها وتشغيلها وصيانتها. وكان من بين توصيات المشروع المتعلقة بمشاركة المزارعين :

( أ ) إشراكهم في تحسين نظام نقل المياه

(ب) إعطاء دور للمزارعين في ضمان التشغيل والصيانة

الكفؤة للهيكل المائية وهيكل الري

(ج) إنشاء هيئة استشارية للري داخل إدارات وزارة الري والموارد المائية مع متخصصين على مستوى عالٍ من التدريب للمساعدة في نقل مسؤوليات إدارة النظام إلى المزارعين.

وبحلول عام ١٩٩٣، كان من نتيجة تحرير القطاع الزراعي إلغاء سيطرة الحكومة على أسعار المدخلات الزراعية ومنتجاتها، والتركيب المحصولي، وخصص التوريد. وقد تحقق ذلك من خلال إلغاء سيطرة الحكومة على واردات القطاع الخاص وصادراته وتوزيع المدخلات، والحد من ملكية الحكومة للأراضي، وبيع أراضٍ جديدة للقطاع الخاص، وتعديل نظام ملكية الأراضي عن طريق إصدار قانون جديد للملكية، وتخفيض الدعم على المدخلات الزراعية وتشجيع القطاع الخاص على تسويق وتوريد المدخلات.

لقد أدت الجهود التي بذلت لإزالة المعوقات المفروضة على قطاع الزراعة وخطط التنمية الطموحة في هذا القطاع إلى تزايد الطلب على موارد المياه المحدودة. ولتحقيق قدر أكبر من الكفاءة في استخدام المياه، بحثت الحكومة عن سبل جديدة لاسترداد تكلفة الاستثمارات في قطاع الري على أساس مزيد من مشاركة المستخدمين النهائيين في إدارة المورد.

#### أوجه الضعف والتحديات

لقد أدت الظروف الواردة أعلاه إلى مواجهة قطاعي الري والصرف العديد من أوجه الضعف والتحديات مثل :

١. زيادة فرص النزاع فيما بين المستخدمين.

٢. زيادة إساءة الاستخدام وانخفاض الكفاءة.

٣. إطار مؤسسي غير ملائم للعلاقة بين الأطراف المعنية.

٤. تلوث البيئة عن طريق قنوات المياه.

وقد واجهت وزارة الري والموارد المائية هذه التحديات باعتقاد استراتيجية وسياسات جديدة للمياه في اتجاه الاقتراب من المستخدمين النهائيين ومن أجل لامركزية الخدمة.

#### خطوات على طريق اللامركزية

سياسة وزارة الري والموارد المائية من أجل اللامركزية

تحتاج إدارة نظام لدورة المياه إلى تعاون كامل بين المزارعين والمساهمين لضمان الإنصاف والتوزيع العادل لتخصيص المياه وكذلك الاستخدام الكفء للموارد المخصصة. وبناء على ذلك، وكنتيجة أيضاً لسياسات وبرامج التنمية الاقتصادية

**التعاون الكامل بين المزارعين والمساهمين لضمان الإنصاف والتوزيع العادل لتخصيص المياه وكذلك الاستخدام الكفء للموارد المخصصة.**

والاجتماعية التي تهدف إلى إطعام عدد متزايد من السكان وخلق أنشطة جديدة في قطاعات غير الزراعة، وضعت سلطات

## مراحل اللامركزية

يمكننا أن نستخلص من ذلك أنه قد تكون هناك ثلاث فترات من تطوير عملية اللامركزية في إدارة قطاع المياه. وهذه الفترات هي :

ii هناك حاجة إلى تنفيذ اللامركزية عن طريق نقل كل المسؤوليات ومعظم السلطات إلى المستوى المحلي الأدنى، مع أن الري والصرف على ذلك المستوى كان شأنًا خاصًا من الناحية التقليدية. وهذا يتضمن تحسين نظام الري على مستوى قناة الخدمة (المسقى) عن طريق مشروع تحسين الري الذي بدأ منذ أواخر الثمانينيات، بما في ذلك تطبيق حزمة من التحسينات المادية لنظام الري على ذلك المستوى جنبًا إلى جنب مع إعادة تنظيم المستخدمين في جمعيات أهلية رسمية أو روابط لمستخدمي المياه. وتقوم روابط مستخدمي المياه التي أنشئت حتى الآن وعددها ٥٢٠٠ رابطة بخدمة نحو ٣٠٠ ألف فدان تمثل أقل من ٤٪ من كل الأراضي المنزرعة في مصر. وإذا ما غطى المشروع كل أراضي مصر، فمن المتوقع أن يضاف عدد هائل من المنظمات الجديدة إلى الهيكل الاجتماعي الهش للمناطق الريفية في مصر.

ii اللامركزية عن طريق نقل معظم المسؤوليات وبعض السلطات إلى المستوى المحلي الثاني للقنوات الفرعية (الثانوية). وهذا يتضمن إنشاء مجالس للمياه على ذلك المستوى عن طريق مشروع مجلس المياه الذي بدأ منذ منتصف التسعينيات. وفي سنة ١٩٩٤ بدأت سفارة هولندا تجربة في الفيوم لإشراك المزارعين في إدارة المياه وإنشاء منظمات تشاركية على مستوى القناة الثانوية، أطلق عليه اسم المجالس المحلية للمياه. وكان الهدف هو تطوير واختبار ترتيبات تنظيمية جديدة تهدف إلى نقل السلطات كليًا أو جزئيًا من إدارة الري بالفيوم إلى منظمات يسيطر عليها المزارعون كليًا أو جزئيًا. ومنذ عام ١٩٩٥، جرى اختبار نموذجين مختلفين في مناطق إرشادية مختارة، مع اتفاق على نموذج مجلس المياه المحلي، الذي ضم المزارعين والمسؤولين (في لجنة مشتركة) وعلى أساس قرار من وكيل وزارة الري والموارد المائية في الفيوم. ومهندسو الري والصرف في الناحية متضمنون في مجلس المياه المحلي. وسوف يتبع ذلك مشروع يموله البنك الدولي لإنشاء منظمات مماثلة على نفس المستوى في محافظات أخرى.

ii المشروع الثالث للامركزية يمد هذه العملية إلى مستوى الناحية. ويهدف إلى لامركزية وإدماج إدارة موارد المياه، وتوسيع المسؤوليات والسلطات على مستوى الناحية لهذا الغرض. ويتضمن هذا تكامل الوظائف وبناء القدرة على مستوى الناحية، وتعزيز تقوية روابط مستخدمي المياه، وإدخال التغييرات المناسبة على المستوى المركزي للوزارة من أجل تحديد مسؤوليات النواحي وضمان أن تكون لها سلطة تتناسب وهذه

الري، ممثلة بوزارة الري والموارد المائية، استراتيجية جديدة لتحسين إدارة الري وما يتصل به من بنية تحتية مادية. قد أخذ تحسين النظام بأكمله بعين الاعتبار حقيقة أن كل القنوات حتى مستوى القنوات الأساسية والثانوية ومناخ قنوات الخدمة التي تخدم في نهاية الأمر قنوات الخدمة الخاصة (المساقى) هي ملكية عامة وتديرها وزارة الري والموارد المائية. كما أخذ بعين الاعتبار كذلك أن قنوات الخدمة والقنوات الحقلية، أو المراوي، ملكية خاصة وتخضع لسلطة المزارعين. وقد تضمن ذلك إنشاء روابط لمستخدمي المياه كجزء من مشروع تحسين الري الذي بدأ عام ١٩٨١.

وقد جاءت التوصية بإنشاء روابط لمستخدمي المياه في مصر عام ١٩٨٤ في تقرير ختامي لبرنامج مستخدمي المياه في مصر، وتم تنفيذ التوصية على مستوى المساقى المحسنة عام ١٩٨٨ كعنصر جوهري من مشروع تحسين الري. وفي عام ١٩٩٢، أنشئت داخل الوزارة هيئة استشارية للري، لكي تعمل مع روابط مستخدمي المياه. لكن هذه الروابط لم تحصل على صفتها القانونية حتى عام ١٩٩٤، عندما صدر القانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٩٤ معدلاً للقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤، للسماح بتكوين روابط لمستخدمي المياه في الأراضي الجديدة وفي مناطق مشروعات الري المحسنة في الأراضي القديمة على مستوى المسقى.

وتعتبر هذه السياسة التي اتبعتها وزارة الري والموارد المائية بمثابة خطوة على طريق لامركزية إدارة نظم الري والصرف. ويمكن اعتبار هذا القانون الجديد بمثابة علامة لعصر جديد، وكذلك على أنه الأساس القانوني لإضفاء الطابع المؤسسي على تجمعات مستخدمي مياه الري لإعادة الإدارة الجماعية لمياه الري على مستوى المسقى ولكن في ظل ظروف فنية جديدة وحديثة. ومع ذلك، يرى البعض أن هذا أسلوب غير مباشر وبارع لمد سيطرة إدارة الري الرسمية إلى المستوى الأدنى الذي كان خاصًا تمامًا قبل ذلك. وقد يكون ذلك صحيحًا إذا ما أحجمت وزارة الري والموارد المائية عن إعادة نقل كل المسؤوليات والسلطات المتعلقة بإدارة مياه الري على هذا المستوى إلى روابط مستخدمي المياه، وهي المنظمات المحلية حديثة النشأة للمزارعين والقائمين بالري.

على أن أحدث سياسة لوزارة الري والموارد المائية اعتمدت إنشاء روابط مستخدمي المياه على مستوى الناحية، وهي أعلى من مستوى القناة الفرعية ضمن سياق المنهج الذي اعتمد حديثًا للإدارة المتكاملة للمياه. ويوجد في الوقت الحالي نحو ٥٢٠٠ رابطة لمستخدمي المياه مشكلة على مستوى المسقى، وأقل من ٩٠ رابطة منظمة على مستوى القناة الفرعية في نفس المنطقة. وهذه الخطوات لا تزال في مرحلة التجربة مع دعم من عدة مشروعات للمعونة الأجنبية. وهناك أيضًا مشروع قانون مقترح بشأن المياه والري في انتظار موافقة مجلس الشعب عليه، ويحتمل أن يتم ذلك في أواخر عام ٢٠٠٤، لإعطاء صفة قانونية لمثل هذه المنظمات الجديدة.

المسئوليات. وهذا يعني إعادة تحديد دور الوزارة ذاتها على ضوء الاتجاه نحو الإدارة اللامركزية وبخاصة إيضاح دور الوزارة في تخصيص إمدادات المياه، وإدارة البيانات، والحفاظ على جودة المياه، مع الحاجة إلى تقديم الدعم لبناء القدرة في هذه المجالات.

آخر المشروعات الإرشادية هو مشروع إدارة تحسين الري المتكامل، الذي سينفذ خلال الفترة من عام ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٢ في حوالي ٥٠٠ ألف فدان. والمشروع في مرحلة الإعداد وسيجري تنفيذه في خمس مناطق مهيمنة هي : المحمودية، وميت يزيد، وبحر طناح، وسري، وتوماس، وعافية. وهو يتضمن خمسة عناصر : خطط إدارة المياه المتكاملة في المنطقة المهيمنة عن طريق التنمية المؤسسية والدعم.

تعزيز رابطة مستخدمي المياه على مستويات المسقى (قناة الخدمة) والفرع (القناة الثانوية) من أجل الإدارة المتكاملة للري والصرف.

إعادة تأهيل البنية التحتية للري والصرف وتحسينها. الإدارة البيئية.

عرض على الطبيعة في المزرعة لإدارة المياه بصورة محسنة.

#### مراحل اللامركزية على مستوى المسقى

تتضمن لامركزية عملية الري على المستوى الأدنى إنشاء روابط لمستخدمي المياه لكل القائمين بالري على مستوى المسقى من خلال سبع مراحل موضحة فيما بعد، لضمان استدامة روابط مستخدمي المياه، ولكل مرحلة أهدافها والأساليب التي تستخدم لتحقيق هذه الأهداف.

١. الأهداف الأولى هي الحصول على قبول القادة المحليين والمزارعين، المشاركين في ملكية مسقى واحدة، لفكرة مشروع تحسين الري. وهي تقدم معلومات كافية عن المشروع وأهدافه وخطواته مع النتائج المتوقعة منه بالنسبة للمستخدمين والاقتصاد القومي وتنفيذ هذه المرحلة من خلال استخدام وسائل مختلفة للاتصالات الفردية والجماعية. كما تتضمن جمع المعلومات الجوهرية عن الري والمسائل المتصلة به بالتعاون مع قادة محددتين، من أجل استخدامها في المستقبل في أنشطة البرنامج على مستوى المسقى.

وتركز هذه المرحلة

على بناء الثقة  
والعلاقات الجيدة  
بين العاملين في  
برنامج الري المحسن  
والمجموعات  
المستهدفة على

**لابد من النظر بعناية في**  
**السياق الاقتصادي والاجتماعي**  
**المحلي وشبكة العلاقات**  
**الاجتماعية من أجل ضمان**  
**التنفيذ الناجح.**

مستوى المسقى. وهذه المرحلة حاسمة لتقادي المقاومة المحتملة ولتعبئة الجهود والموارد المطلوبة من أجل المشاركة النشطة في مجمل عملية تنفيذ المبادرة. لابد من النظر بعناية في السياق الاقتصادي والاجتماعي المحلي وشبكة العلاقات الاجتماعية من أجل ضمان التنفيذ الناجح.

وتحتاج هذه المرحلة إلى منفذين مؤهلين وإلى وقت كافٍ للسماح بالتفاعل النشط مع المجموعة المستهدفة (يوضح الإطار ١ بعض العناصر الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي النظر فيها في

#### الإطار ٨-١: الدفاع عن الملكية الخاصة

أدت القيمة الاجتماعية والاقتصادية الكبيرة للأرض الزراعية بالنسبة للمزارع في مصر إلى رد فعل يتسم بحساسية شديدة إزاء أي وضع يمكن أن يؤثر في الوضع القانوني للملكية الخاصة. وينطبق هذا أيضاً على المساقى التي تنقل المياه مباشرة إلى الأرض والمملوكة ملكية خاصة لمجموعات من المزارعين. وهكذا أصبح من المتعين على السلطات المسئولة عن التحسين المادي لنظام الري، وبخاصة وزارة الري والموارد المائية ومشروع تحسين الري، أن تعطي هذه الحقيقة أولوية قبل أي تدخل لتنظيم حملة للتوعية. لكن هذا لم يحدث دائماً بسبب ضغط الخطط المقررة مع قيود الوقت، الأمر الذي حال دون استخدام الوقت المطلوب لإقناع المزارعين.

ويميل الملاك أكثر من المستأجرين إلى اتخاذ موقف أكثر إيجابية من مثل هذه المشروعات على أساس أنها قد تؤثر بصورة إيجابية على إمكانية الحصول على مياه الري وتأمين إمدادات المياه. وهذا، بدوره، ينعكس عادة في زيادة الغلة التي تؤدي إلى ارتفاع ثمن الأرض ومعدلات الإيجار.

وقد أثبت قبول المزارعين لتدخل مشروع تحسين الري أنه يكون أعلى قدرًا عندما يتعرضون لحملة توعية تقوم على أساس إبراز العائد الاقتصادي الملموس للمشروع، والتعرض لهذه الحملات لفترة زمنية كافية، مع استخدام وسائل اتصال فعالة. لكن الفشل في بحث الوضع غير المؤكد للملكية في أي حملة للتوعية يمكن أن يؤدي إلى مقاومة أكبر لمثل هذه المشروعات. وقد حدث مثل هذا الوضع أثناء تنفيذ مشروع تحسين الري في أوخراالتسعينيات في محافظة كفر الشيخ الذي اتسم بوجود عديد من المزارعين الذين استفادوا من توزيع أراضي الإصلاح الزراعي لكنهم لم يملكوا أراضيهم حتى وقت التفتيش على مشروع تحسين الري.

هذه المرحلة).  
 ٢. يهدف التنظيم المبدئي إلى إيجاد قاعدة مدعمة من أجل بناء الروابط الخاصة لمستخدمي المياه على أساس مساعدة مستخدمي المياه على مستوى المسقى لاختيار/انتخاب قادتهم. ويتعين تدريب القادة المنتخبين على أدوارهم ومسئولياتهم المستقبلية والالتقاء بانتظام لحل المشكلات واستشارة مهندسي برنامج الري المحسن من أجل تخطيط وتصميم المسقى المحسنة. ولا بد من الرد بوضوح على الجوانب ذات الصلة بإدارة المسقى المحسنة، مثل اقتسام التكلفة وغير ذلك من المسائل والقضايا التي يثيرها مستخدمي المياه. إن الاتصال وتعميم المعلومات عن مشروع الري المحسن، وإدارة رابطة مستخدمي المياه، والتغيرات التي يحتمل حدوثها على مستوى المزارع وفيما يتعلق بتصميم وتنظيم المسقى، كلها مسائل هامة لتبديد الغموض وهو مصدر الشك الذي عادة ما يؤدي إلى المقاومة. يمثل تشغيل رابطة مستخدمي المياه والحفاظ عليها الإدارة الفعلية لنظام الري المحسن على أدنى مستوياته المسلم إلى المستخدمين النهائيين لمياه الري

٣. يركز التخطيط والتصميم على تحقيق اتفاق مشترك بين المزارعين المعنيين ومهندسي مشروع الري المحسن على التصميم من أجل تحسين المسقى الخاص بهم. وسوف تعقد ورشة عمل على مستوى المزارعين وقادتهم للمشاركة في صنع القرار فيما يتعلق بتخطيط، وتصميم، وقبول التصميم النهائي للمسقى. ومن بين الأنشطة الأخرى لهذه المرحلة إجراء تقييم سريع لظروف المسقى، وجمع البيانات لأغراض تصميم خطة عمل المسقى والتحديات الضرورية لها، والمناقشات في الاجتماعات على أساس البيانات والمعلومات التي تم جمعها.

٤. يتضمن تنفيذ برنامج تحسين المساقى تنفيذ كل الأعمال المدنية لأنشطة التحسين وإعداد أعضاء روابط مستخدمي المياه لرصد أنشطة التحسين وحل المشكلات التي قد تنشأ بين مقاولي القطاع الخاص والمزارعين أو تلك التي لها علاقة بحقوق الملكية أثناء فترة التشييد. ويتلقى قادة روابط مستخدمي المياه تدريباً أثناء هذه المرحلة قبل تسليم المسقى رسمياً لمستخدميها. ويقوم قادة روابط مستخدمي المياه ومهندسو الجهاز الاستشاري للري والمهندسون الإنشائيون لمشروع تحسين الري، وممثلو المقاول بالتفتيش على المسقى كلها قبل أن يوافق رئيس رابطة مستخدمي المياه على تسلمها، وهو مطلوب كوثيقة رسمية يوقع عليها قادة المسقى. وهناك مدخلات تنظيمية كثيفة لكل القضايا ذات الصلة بالأنشطة والتدريب التي تجري أثناء هذه المرحلة.

٥. تمثل عملية التشغيل والصيانة، التي تقوم بها رابطة

٦. إنشاء اتحاد (أو رابطة لمستخدمي مياه القناة الفرعية) يمثل خطوة أخرى في تنفيذ لامركزية إدارة موارد المياه المخصصة ليس للري فقط، كما في حالة رابطة مستخدمي المياه، وإنما لكل المستخدمين عند مستوى القناة الثانوية. وستكون المهمة الأساسية لمثل هذه المنظمة هي زيادة فعالية عمليات النظام الأساسي والاتصال بين مستخدمي المياه ومورديها عن طريق مساعدة سلطات الري في الحفاظ على إدارة نظام القنوات والمشاركة فيها. وسوف يساعد إيجاد آلية لمثل هذا الاتصال المزدوج على التعرف بسرعة على المشكلات المتبادلة وحلها. كما أن الهدف هو إعطاء مستخدمي المياه صوتاً قوياً في تشغيل النظام وصيانته، وتقديم خدمات دعم لروابط مستخدمي المياه عند مستوى المسقى.

٧. ويمكن للاتحاد أن يدخل في أنشطة عمل خاصة وشراء ممتلكات والمعدات والحصول على قروض من مؤسسات الائتمان.

٨. الرصد والتقييم للتأكد من وجود عملية فعالة للتوثيق جنباً إلى جنب مع التقييم الداخلي والخارجي كل فترة لأنشطة روابط مستخدمي المياه. وتستخدم النتائج كمرجعية لتحسين عملية الحفاظ على روابط مستدامة لمستخدمي المياه.

### فوائد اللامركزية

من بين القضايا الساخنة في ريف مصر في الوقت الراهن، هناك المنازعات والتنافس على كميات المياه المخصصة لمختلف المستخدمين، والطريقة التي تستخدم بها قنوات المياه. وهكذا فإن هناك حاجة لتنفيذ لامركزية



**تنفيذ الإصلاح**  
**اللامركزية ليست دواءً**  
**سحريا شافيا، ذلك أن لها**  
**مميزاتها وسوءاتها.**  
**ويتوقف الأثر الشامل**  
**للامركزية في إدارة**  
**توصيل المياه على تصميم**  
**هذه اللامركزية والترتيبات المؤسسية السائدة.**

وفيما يلي عرض للعوامل التي يرجح أن تضمن تأثيرا إيجابيا على تحسين كفاءة تخصيص المياه، وتعزيز استرداد التكلفة، والمساءلة، وتقليل الفساد في الأجهزة العامة لإدارة المياه :

وجود ديمقراطية محلية قد تعمل على أفضل وجه في المجتمعات الريفية المتجانسة اقتصاديا:

الاعتماد على المصروفات وليس على الضرائب (وهذا يعني تحويل جزء من ضريبة الأقطان أو كلها إلى المصروفات الممولة من رسوم المزارعين ومساهماتهم):

عمل تجريبي لتقويم الأهمية النسبية لمختلف العناصر التي تؤثر في أداء الأجهزة اللامركزية لإدارة المياه:

جعل أجهزة إدارة المياه أكثر استجابة، مع الفائدة الإضافية لزيادة استعداد مستخدمي المياه لدفع مقابل خدمات إدارة المياه التي تلبى طلباتهم.

ترجع العقبات التي قد تعوق التنفيذ السلس للامركزية في قطاع الري والصرف إلى التاريخ الطويل للإدارة شديدة المركزية لموارد المياه بواسطة وزارة الري والموارد المائية. ورغم التحول الحالي عن هذا الاتجاه، إلا أنه لا يزال موجودا في اختلاف الرأي بين مسؤولي وزارة الري والموارد المائية ومسؤولي القطاعات أخرى عندما سئلوا عن الجوانب المتصلة بتطبيق اللامركزية وتوسيعها. وتوضح نتائج الاستبيان، الذي يستعرض في مكان آخر من

إدارة موارد المياه، لكن لابد من توفير الإمكانيات لذلك عن طريق برامج لبناء القدرات وسوف يحتاج إشراك المزارعين في إدارة المياه على المستوى الأعلى من مساقبهم، إلى بعض الوقت لكي يتطور.

وتتضمن الفوائد المتوقعة من اللامركزية ما يلي :

توفير فرص أفضل لحصول المجموعات المهمشة على موارد المياه، بما فيهم صغار الملاك والمزارعين من النساء، عن طريق توزيع كميات المياه المتاحة على كل من يقومون بالري في المنطقة المهيمنة لكل قناة مياه بعينها (وبذلك تساعد على مكافحة الفقر)

لابد من توفير إمكانيات مختلفة عن طريق برامج بناء القدرات. وسوف يحتاج إشراك المزارعين في إدارة المياه على المستوى الأعلى من مساقبهم إلى بعض الوقت لكي يتطور.

توفير فرص أفضل لعدالة توزيع المياه بين المستخدمين عن طريق وضع خطة للري بالنسبة لكل أعضاء المنطقة المهيمنة، بما يتناسب وحصتهم في المنطقة المروية.

تحقيق كفاءة أكبر في استخدام موارد المياه، نتيجة لتطبيق تقنيات وأساليب الري المناسبة عن طريق التعاون مع هيئات الإرشاد الزراعي.

زيادة الإنتاج الزراعي (استخدام كل موارد الأرض) حتى في تلك الأراضي التي يصعب الوصول إليها والواقعة عند نهاية قنوات المياه.

تقليل تكاليف عملية الري والطاقة المستخدمة فيه (عن طريق استخدام نقطة رفع واحدة لكل المزارعين بدلا من عدة نقاط رفع)

تحسين الظروف البيئية والصحية لجميع العاملين في الزراعة (حيث يصبح تنظيف القنوات أسهل).

تقليل فرص المنازعات فيما بين المزارعين نتيجة لوضع جداول للري تكون معروفة مقدما.

## الإطار ٨-٢ قصص نجاح عن اللامركزية

ذكر واتانابل وأوجينو (٢٠٠٢) أن منظمات الإدارة اليابانية للري تم بحثها من وجهة نظر اللامركزية في إدارة الري أو إدارته القائمة على المشاركة، والاستقلال الذاتي لمنظمة المزارعين ومدى فعاليتها في إدارة المياه وإعادة تقييمها في السياق العالمي وحركة إدارة الري بالمشاركة، أن إحدى السمات الفريدة للنظام الياباني هي أن لمنظمات مستخدمي المياه في اليابان تسلسل هرمي وأن المنظمة في كل مستوى تتعاون مع المنظمات الحكومية المناظرة لها في نفس المستوى، والتي تضطلع بدور مختلف.

وذكر ساماد وفيرميون (١٩٩٩) في دراستهما عن سري لانكا أن نقل إدارة الري وحده لم يؤدي إلى تحسن ملموس في غلة المحاصيل، أو في نوعية خدمات الري أو في قيمة الإنتاج الزراعي. كذلك، فإن إعادة التأهيل وحدها لم تحقق آثارا ملموسة. ولكن حيثما تحققت إعادة التأهيل ونقل الإدارة، حدث تحسن ملموس في مستوى الإنتاجية الزراعية وعائدات الأرض. وقد كشف التحليل على البنية التحتية عن نقص الاستثمارات في الصيانة. وللقضاء على تأخر الصيانة، كان على كل من الحكومة والمزارعين أن يزيدوا الاستثمارات في الصيانة زيادة كبيرة. وهذا يؤثر قلقا بشأن استدامة الخطط في ظل الإدارة القائمة على المشاركة.

## ترجع العقوبات التي قد تعوق التنفيذ السلس للامركزية في قطاع الري والصرف إلى التاريخ الطويل للإدارة شديدة المركزية لموارد المياه

هذا التقرير، أن :  
١. مسؤولي وزارة الري والموارد المائية يدركون أنه ليس مطلوباً منهم الرجوع إلى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٩. ومن ثم فقد كانت نسبتهم هي الأدنى بين كل القطاعات في الرجوع إلى هذا القانون وتطبيقه (٩٪).

٢. يعتمد مسئولو الري على خبرتهم المركزية الطويلة، ومن ثم فقد كانت نسبتهم هي الأدنى بين كل القطاعات فيما يتعلق بتيسير تنفيذ إجراءات اللامركزية (١١٪).

٣. كذلك يمثل مسئولو الري، استناداً إلى خبرتهم الخاصة، ثاني أعلى نسبة بين كل القطاعات في القول بأن توسيع اللامركزية يحتاج إلى تدابير وترتيبات قبل ذلك التوسيع (٥٢٪).

٤. يمثل مسئولو الري ثالث أعلى نسبة بين كل القطاعات في القول بأن التعبئة من أجل اللامركزية سوف تصادف صعوبات (٤٥٪).

ويشير هذا إلى أن الخبرة الماضية للأفراد في الإدارة سوف تؤثر على سهولة تنفيذ اللامركزية كل في قطاعه. ولابد من أخذ هذه الحقيقة بعين الاعتبار بعناية عند تخطيط وتنفيذ الخطوات، وسرعة وعملية إعادة التأهيل المطلوبة لكل قطاع.

وللعوامل التالية أهمية قصوى في قطاع الري والصرف :  
١. التكلفة العالية للانتقال إلى اللامركزية، بمعنى الوقت والتكلفة المطلوبة لبناء قدرة المنظمات المحلية. ويشير خزام (٢٠٠٤) إلى الأثر غير المواتي لفجوة المعرفة الواسعة بين صانعي القرار والمستخدمين، باعتباره عقبة رئيسية تعترض سبيل النقل السلس للمسئوليات والسلطة عند الانتقال من نظام مركزي إلى نظام لامركزي لإدارة نظام الري.

٢. يحتاج الأمر إلى إطار زمني معقول لتنفيذ العملية، نظراً لبطء معدل التغيير الثقافي والاجتماعي.  
٣. يحتاج الأمر إلى تغيير في أسلوب وتقنيات إدارة الأجهزة المعنية مباشرة، بمعنى قدر من إعادة تأهيل الأجهزة الحكومية.

٤. الاعتراف بأنه لا توجد وصفة جاهزة تصلح بالنسبة لكل الأوضاع، نظراً للتباين بين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية.

٥. الاعتراف بأن الهيكل الاجتماعي للمناطق الريفية هش بما لا يسمح بإشراك عدد كبير من الجمعيات الأهلية المحلية الجديدة (روابط مستخدمي المياه).

٦. الوعي بأن العلاقات الاجتماعية الريفية التقليدية يمكن أن تحدث تغييرات لصالح بعض الجماعات.

١. الاعتراف بالقيود التشريعية المفروضة على التصرفات غير الرسمية مثل جمع الأموال.

٢. الافتقار المتكرر للتنسيق والتكامل فيما بين أصحاب المصلحة المحتملين.

٣. عدم التوافق بين الأدوات والمعايير الإدارية وما يستخدم منها في قطاع الري والصرف. والأساس في الري والصرف هو التدابير المائية. وهذه التدابير غير متوافقة حتى بين هذين القطاعين ذاتهما.

٤. فهم أن التغييرات الدينامية (دولياً ومحلياً) في أنماط الفلاحة تؤثر في الطلب على مياه الري وتوعية مياه الصرف.

٥. إدراك أن السياسات المستقرة والالتزام الحازم بتطبيق كل القوانين سوف يحل محل اللبس ويخلق معايير فيما بين المستخدمين.

٦. الالتزام بعادة الاعتماد المتبادل الوثيق بين الإدارة المحلية وإدارة المستوى الأعلى لضمان الخبرة التقنية العالية من أجل الإدارة الكفؤة لشبكات الري والصرف.

### توصيات بشأن السياسة مستوى اللامركزية

يبدو من المعقول التعرف على المستوى المحتمل للامركزية باستخدام معايير تتضمن طبيعة الواقع، والتوفيق بين الحدود الإدارية والمائية للموقع، ومستوى التكنولوجيا المطلوبة للتشغيل والصيانة، والمستخدمين النهائيين للخدمة المقدمة. وبعبارة أخرى، فإن اللامركزية تتم في سياق محدد من حيث الموقع والظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية التي ينبغي أن تدرس بعناية عند تحديد مراحل عملية اللامركزية.

في قطاع مياه الري في مصر، لابد للامركزية أن تتبع تسلسلاً هرمياً على أساس إعادة تأهيل المنظمات غير الرسمية لعملية الري على المستوى الأدنى لنظام الري، ألا وهو مستوى قناة الخدمة (المسقى) والارتفاع إلى المستويات الأعلى (أنظر الشكل ١). ومن غير المحتمل، لأسباب تنظيمية عملية ولأسباب مالية، أن تتحول منظمات الري غير الرسمية في الأراضي القديمة إلى النموذج الرسمي الذي يقدمه المشروع التجريبي لمشروع تحسين الري. وهناك حاجة ماسة للبدء في إجراء إصلاح مؤسسي شامل لتسهيل اللامركزية والإسراع بها على ذلك المستوى. ويبرر ذلك عدم كفاءة عملية الري على ذلك المستوى مقارنة بأوجه عدم الكفاءة على المستويات الأعلى. وتقادي هذه الحقيقة لا يبرره الجهد الكبير والتكلفة المطلوبة على مستوى قناة الخدمة. ولا يمكن لتنفيذ لامركزية النظام على مستوى القنوات الفرعية أو الناحية أن يحل محل الحاجة إلى البدء من مستوى المسقى، وينبغي للمشروعات الرائدة التي تبحث بدء عملية اللامركزية عند مستويات أعلى، مثل مستوى القناة الفرعية أو الناحية، ألا تصرف الانتباه عن ذلك.

## مناهج اللامركزية

ينبغي للمنهج الموصى به للامركزية أن يعالج السياق أولاً. ويقال، على سبيل المثال، أنه حيثما تكون الروابط الأسرية والقبلية قوية فإن عملية تنفيذ اللامركزية قد تحتاج إلى وقت وجهد أكبر. وعلى أساس فهم السياق يمكن أن تتزايد فرص نجاح المنهج المرحلي باستخدام الإطار الزمني المناسب، وتطبيق الإطار القانوني الملائم.

إن الخبرة السابقة للسلطات المركزية وهيكل التسلسل الهرمي للسلطة يمثلان جانباً آخر يتعين أخذه بعين الاعتبار بعناية. ذلك أن تطبيق اللامركزية عند المستوى الأعلى من التسلسل الهرمي غالباً ما يكون أصعب. فتفويض السلطة من بيروقراطي قديم يكون أصعب وأكثر تعقيداً في تحقيقه منه في حالة بيروقراطي أقل خبرة. والمتوقع أن تواجه عملية اللامركزية، في قطاع المياه والري الأكثر مركزية من الناحية التاريخية، مقاومة أكبر ورغبة أقل عنه في القطاعات الأخرى ذات الطبيعة الأقل مركزية.

ويمكن استخدام عدة مناهج في قطاع المياه لتيسير العملية:

- تطبيق منهج التنمية البشرية الذي يركز على بناء القدرات المحلية :
- الحساسية المؤسسية لإعداد الأرض للتغيير. ولا بد للإطار التشريعي أن يقدم الحافز على التغيير وأن يقدم الحوافز للمجموعات الأكثر اعتماداً على الذات، التي ستصبح نماذج وأمثال للنجاح :
- استحداث قيم وأنماط جديدة للعلاقات فيما بين كل أصحاب المصلحة، عن طريق تعزيز الحوار والمشاركة:
- إبراز المزايا الاقتصادية على مستوى كل من الأفراد والمجموعات، وبعبارة محددة ولموسة، كنتيجة للانتقال نحو اللامركزية.

## الأصحاء البيئي

قضية تنمية هامة:

الأصحاء البيئي هي نتاج وعملية فصل الفضلات البشرية وغيرها من مخلفات الإنسان والبيئة والصورة النهائية لمعالجة هذه الفضلات من خلال طرق مناسبة لجمع هذه المخلفات والتخلص منها.

وبالنسبة لكثير من الدول فإن الأصحاء البيئي يحتل مرتبة متأخرة على جدول التنمية فهو ليس بالمشروع الجذاب الذي يحظى بنفس الاهتمام والأولوية مثل مشاريع المياه على سبيل المثال. لكن الأصحاء البيئي ليس مجرد مشكلة تنموية بسيطة تتعلق بالصحة والبيئة فهو مشروع حيوي في حد ذاته ويمكن أن يؤثر على نتيجة جهود التنمية في عدة مجالات أساسية. ويجب أن يدرك السياسيون أن النجاح في مشاريع التنمية القومية مثل مكافحة الفقر والتعليم وصحة الأم والطفل ومكافحة الأمراض المعدية والحد من وفيات الأطفال تعتمد بصورة أو بأخرى على

جودة الصرف الصحي.. (انظر الإطار ٨-٣).

إن ضخ الاستثمارات في برامج تنمية مكلفة لن يكون له جدوى إذا سمحنا لمشاكل المرافق الصحية بتهديد النتائج، وأحد النماذج على ذلك برنامج حماية الطفل الذي تسبب بشكل مبهر في خفض معدلات وفيات الأطفال خلال الخمس والعشرين عاماً الأخيرة والذي وصل الآن إلى حالة من الاستقرار مع بطء في منحى التدهور (تحليل القطاع الصحي في مصر وتحليل الاستراتيجيات المستقبلية، وزارة الصحة والسكان ٢٠٠٣).

ويمكن تفسير بطء التقدم الذي تم احرازه بأن التدخلات التي استخدمت ركزت أكثر على الوصول إلى الحالات التي شهدت تحسناً وتحسين إجراءات الصحة الوقائية مثل التطعيم ضد أمراض الأطفال بدلاً من تحسين الأوضاع المعيشية. ولقد بدا واضحاً أن توفير خدمات صحية جيدة وامدادات نظيفة من المياه لا يكفيان وحدهما لاستمرار التقدم الذي تم احرازه في خفض معدلات وفيات الأطفال، وتظهر ببطء تداعيات المخاطر البيئية التي يتعرض لها بعض الأطفال ولم يتم حتى الآن تحديد آثار هذه المخاطر على معدلات وفيات الأطفال.

تشير الطبيعة غير المتجددة للمصادر الطبيعية إلى الحاجة الماسة لعمل عاجل لوقف التلوث المستمر للمياه والترربة وتعنى أيضاً أننا إذا لم نتحرك اليوم فلن يكون هناك الكثير مما نعول عليه غداً. وأضرار البيئة التي لا يمكن اصلاحها تعرض للخطر مستوى معيشة الأجيال المقبلة من المصريين. أن الطبيعة المتداخلة مع عدة قطاعات للمرافق الصحية تستلزم برنامجاً يقوم على نهج متكامل ويكون الناس محوراً له وتشارك فيه كل القطاعات والمؤسسات المعنية وأصحاب الشأن على المستويين المركزي والمحلي.

والتحديد الواضح لدور ومسئولية ووظيفة كل شريك في كل مستوى إضافة إلى آليات التنسيق الفعال بين القطاعات وتبادل المعلومات هي مفتاح الوصول إلى نتائج ناجحة. وفي ضوء الطبيعة المحلية لمشكلات الإصحاح البيئي والتدخلات فإن المحافظين أو الإدارة المحلية هم أفضل من يقوم على المستوى اللامركزي بتعبئة وتنسيق مدخلات القطاعات المختلفة والشركاء وأصحاب الشأن الذين يعملون معاً نحو تحقيق مستوى المرافق الصحية المطلوب.

## الوضع الحالي:

تتاقم الضغط السكاني على الحضر مع استمرار تدفق الهجرة من الريف إلى المدن:

أدت الزيادة في تغطية شبكة مياه الشرب لتشمل كل السكان تقريباً (١، ٩٧٪) من المنازل تقع على مسافة أقل من سير ١٥ دقيقة عن مصدر لمياه الشرب (المصدر: IDHS ٢٠٠٣) وانتشار أساليب الحياة الحديثة مع استخدام أدوات السباكة والصرف الصحي الحديثة، كل هذا أدى إلى زيادة مستمرة في استهلاك الفرد من المياه وهو ما تسبب بدوره

تضخم المراكز الحضرية وظهور مناطق عشوائية للمهاجرين من الأرياف وأصحاب الدخول المنخفضة، وهذا هو الأهم. وتتسم هذه المناطق بضعف الصحة العامة والمرافق الصحية والأوضاع المعيشية غير الصحية وارتفاع معدلات وفيات الأطفال ويقدر عدد سكانها بالملايين وهو آخذ في التزايد وبالنسبة للتكتلات خارج "الخطة الاستراتيجية" فمن المتوقع أن تدار المسائل المتعلقة الإصحاح البيئي هناك من قبل الخدمات العامة المحلية خاصة هيئة الصرف الصحي ومياه الشرب التي تتدخل بقدر ما تسمح به خدماتها وبمساعدة اعتمادات خارجية متى تيسر ذلك.

وعادة ما يتم الرد على مطالب ربط هذه التكتلات بنظام الصرف الصحي عبر القنوات السياسية عندما يتقدم عضو مجلس الشعب عن منطقة ما بطلب إلى وزير الإسكان وتكون المحصلة ترك سكان المناطق الريفية التي لا تغطيها شبكات الصرف الصحي للتعامل مع مشكلتهم بدون إرشادات تقنية أو متابعة تذكر أو معلومات عن احتياجاتهم الصحية من خلال الوسائل التقليدية البسيطة. ويبين جدول ٨-١ أنه رغم أن المياه النقية متاحة لكل السكان فإن شبكة الصرف الصحي متأخرة كثيراً خاصة في المناطق الريفية.

في زيادة حجم المياه المستهلكة والمجاري التي تصب في المرافق الصحية. ويصل معدل استهلاك الفرد للماء الذي يستخدمه مهندسو المرافق الصحية في تقديراتهم إلى ٢٠٠ لتر لكل فرد يتحول ٨٠٪ منه إلى مياه صرف. وفي المناطق التي توجد بها شبكات للصرف الصحي فإن فشل البنية الأساسية أو عدم كفاءتها تسبب في وجود ظاهرة مزمنة وهي زيادة التجميل على أنظمة الخدمات الصحية مما يمثل خطراً داهماً على الصحة العامة بسبب تراكم مياه الصرف الصحي والمياه المستهلكة أو عدم التخلص منها بشكل مناسب أو وجود منشآت لا تعمل بالشكل المناسب لمعالجته أو التخلص منه.

وفي ضوء النفقات العالية للعمليات المتعلقة بتصميم وبناء البنية الأساسية لأنظمة الصرف الصحي الجديدة بما تشمله من شبكة الأنابيب ومحطات الضخ إضافة إلى أنظمة المعالجة والتخلص فقد تم اعطاء أولوية للقاهرة ومراكز حضرية أخرى كبيرة وهو ما تسبب في طلب هائل على المياه وأصبحت مراكز للتلوث. واستند القرار إلى تقديرات تشير إلى أن الخطة تخدم أكثر من نصف عدد سكان البلاد مما أدى إلى إهمال المناطق الريفية والضواحي البعيدة عن نطاق عمل شبكة الصرف الصحي الحضرية. وتم تهميش القرى تدريجياً بسبب

## إطار ٨-٣: مساهمة الصرف الصحي في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية:

### الهدف الأول: القضاء على الجوع والفقر المدقع.

سوء حالة المرافق الصحية يستنزف الثروة البشرية لأنه يدخل الناس في الدائرة المفرغة للمرض والفقر وسوء التغذية، وينظر إلى تحسين المرافق الصحية والتغذية على أنهما محوران استراتيجيان يمكن أن ينتشلا الناس من الفقر ويزيدا الإنتاجية.

### الهدف الثاني: تحقيق تعليم أساسى وشامل:

سوء الإصحاح البيئي يمكن أن يؤدي لزيادة نسبة الغياب عن المدرسة ويؤثر سلباً على الأداء المدرسى من خلال تأثيره على الصحة والتغذية. وتقلل المرافق الصحية الآمنة من الأمراض وتحسن النتائج الصحية والتعليمية.

### الهدف الثالث: تعزيز المساواة فى النوع الاجتماعى وتمكين المرأة:

تسهيل الحصول على مياه نقية ومرافق صحية يوفر للنساء وقتاً ثميناً يمكن استغلاله فى القيام بأدوار الرعاية والإنتاج الاقتصادى، ويتيح للفتيات مواصلة تعليمهن وزيادة فرصهن وخياراتهن فى المستقبل.

### الهدف الرابع: خفض معدل وفيات الأطفال:

يعزى السبب فى ٨٨٪ من حالات الإصابة بالإسهال، التى تمثل مع أمراض الجهاز التنفسى السبب الرئيسى لوفيات الأطفال، إلى مياه الشرب غير النقية وضعف المرافق الصحية والنظافة الشخصية وتحسين إمدادات المياه النقية سيخفض الإصابة بالإسهال بنسبة ٢١٪ وتحسين المرافق الصحية سيخفضها بنسبة ٣٧,٥٪.

### الهدف الخامس: تحسين صحة الأم:

يمكن الإصحاح البيئي أن يحسن صحة الأم من خلال علاقته الوثيقة بالدائرة المفرغة للفقر التى تضم سوء المرافق الصحية والأمراض وسوء التغذية.

### الهدف السادس: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب (الإيدز) والمalaria وغيرهما:

يرتبط انتشار عدد من الأمراض المعدية بخلاف الإسهال وكذا الحشرات الناقلة للأمراض والأمراض الطفيلية بسوء حالة المرافق الصحية.

### الهدف السابع: ضمان الاستدامة البيئية:

التعبئة القومية لبرنامج يستهدف أن ينخفض إلى النصف عدد من لا يحصلون على مياه شرب نقية ومرافق صحية. (الهدف العاشر) سيساهم مباشرة فى تحقيق الهدف السابع من الأهداف الإنمائية للألفية.

## إطار ٨-٤: الطبيعة الخاصة للإصحاح البيئي

الإصحاح البيئي هو عملية ونتاج فصل الفضلات البشرية وغيرها من النفايات نتيجة إتصال الرنسان بالبيئة من خلال إنظمة جمع مناسبة وتخلص آمن. والعناصر الثلاثة التي تضمن معا توفر الإصحاح الآن هي:

### ١- الجانب السلوكي:

الذي يتعلق بنقل المعرفة والتأثير في السلوك. ولأن نتائج الأصحاح البيئي تتأثر بالممارسات والسلوك البشري فلا يمكن اعتباره مجرد سلعة أو خدمة عامة مثل الكهرباء والمياه.

### ٢- الجانب الهيكلي:

الذي يشير إلى القدرة المادية والطبيعية لعملية الأصحاح البيئي الآمنة بما في ذلك البنية الأساسية المناسبة وشبكة ونظام وطريقة جمع الفضلات البشرية والمياه المستهلكة وغيرها من المخلفات والتخلص منها بشكل آمن. ويندرج الدعم المؤسسي والقدرة التنظيمية والهيكلية تحت الجانب الهيكلي.

### ٣- الجانب التقني:

الأصحاح البيئي يشمل تطوير وتبني و / أو إنفاذ قواعد ومعايير وأعراف وتقنيات وعمليات تحكم تصميم واختيار النظام يشمل الجانب التقني أبسط الطرق الفردية لجمع ومعالجة المخلفات وصولاً إلى التقنيات المكلفة فائقة التعقيد لجمع المخلفات والتخلص منها.

التخلص من الصرف الصحي الناتج عن المراحيض أو الحفر الموجودة تحت الأرض أو الصهاريج غير المرتبطة بشبكات الصرف الصحي يتم عادة بطرق تضر بالصحة العامة كما يتم التخلص من مياه المجارى التي لم تتم معالجتها في أقرب مجرى مائى، وفيما يتعلق بالصرف المرتبط بالمياه فإن التحكم فيه لا يكون فعالاً على الدوام داخل المساكن ويحتاج إلى متابعة على المستوى للتأكد من معالجته والتخلص منه على نحو آمن.

وفي مجال يشمل أكثر من قطاع (أساساً الصحة والزراعة والرى وإدارة موارد المياه والبيئة والصناعة والسياحة والإدارة المحلية) وأكثر من شريك (الناس هم الفاعلون والمستفيدون) يكون التنسيق وتدقيق المعلومات بحرية من الأمور الحيوية. وبسبب تعددية اللجان المشتركة التي تفتقر للصلاحيات مع غياب هيئة تضم ممثلين لعدة وزارات لتسيق السياسات إضافة إلى عدم وجود تشاور بين الوزارات ، وهذه مشكلة تقليدية، فإنه لا يوجد إدراك كامل لكل أبعاد مشكلة الإصحاح البيئي كمشكلة كاملة الأبعاد. فكل قطاع يركز على المنطقة التي تقع في اختصاصه. والحدود المشتركة بين مسئولية هيئة المياه والصرف الصحي والتكتلات السكانية والإدارات المحلية وشركاء آخرين مثل المجتمع المدنى فى إدارة وتسيير الحلول المناسبة التي يمكن تطبيقها لم يتم تحديدها حتى الآن بدقة للعاملين فى الشركة القابضة للصرف الصحي ومياه الشرب التي تشكلت حديثاً.

ولكن يمكن استخلاص دروس من النماذج الحالية فى عدة محافظات للتسيق المحلى الناجح للجهود والموارد.

وارتفاع منسوب المياه الجوفية بسبب الإفراط فى الرى وسوء حالة شبكات الصرف الزراعى وزراعة محاصيل التي تتطلب كميات كبيرة من المياه ضمن جملة أسباب أخرى، أصبح ظاهرة تتضح أكثر فى القرى الواقعة بشمال وسط مصر.

ومن العوامل التي تساعد فى بروز هذه الظاهرة تسرب المياه واهدارها من الشبكة المتهالكة وسيئة الصيانة (والتي قدرت فى احدى المراحل بحوالى ٣٠٪ تقريباً). وارتفاع منسوب المياه الجوفية يعرضها للتلوث بعدة عناصر ضارة تجئ من عدة مصادر. وقد يظهر تلوث المياه الجوفية بالفضلات البشرية نتيجة وضع المراحيض فى أماكن غير مناسبة من الناحية الهيدرولوجية أو الجيولوجية أو بسبب الأنشطة الزراعية مثل الزراعة المكثفة أو الرى بالغمر و / أو زراعة المحاصيل التي تحتاج إلى مياه غزيرة، أو تسرب من مخلفات المصانع ومستودعات دفن النفايات أو نتيجة لتسرب كيمواى غير مقصود أو تسرب النفايات وتلوث المياه الجوفية مثال يدعو للقلق البالغ لأنها تستخدم لأغراض الشرب. وهناك أمثلة ناجحة لاستخدام أساليب تكنولوجية منفردة أو أساليب ملائمة لنظم جمع ومعالجة والتخلص من مياه الصرف فى مجتمع بعينه وتم تنفيذها فى مجتمعات تحظى بمشروعات تتلقى تمويلاً خارجياً. وتوجد الأمثلة الناجحة فى إطار تطوير البنية الأساسية فى مناطق متباعدة متاخمة لمناطق حضرية، أو فى إطار برنامج للتنمية الريفية. مثل برنامج الشروق لتنمية القرية المصرية أو برامج الصرف الصحي التي يمولها بشكل مباشر الصندوق الاجتماعى للتنمية أو المجتمع الدولى، وتفيد التقارير الميدانية ان مثل هذه المبادرات هي تجارب فردية وتمثل حالات استثنائية، أضف إلى ذلك إن

## جدول ٨-١ المرافق الصحية

نسب توزيع المساكن وفقاً لشبكات المرافق الصحية

المناطق الحضرية	المناطق الريفية	المحافظات الحضرية	المتوسط للدولة
٨٤,٦	٢١,٧	٩٦,٦	٥٣,٦
٨,٢	٢٥,١	١,٩	١٦,٥
٦,٩	٤٨,٩	١,٤	٢٧,٦
٠,٢	١,٥	٠,١	٠,٨
٠,١	٠,٢	٠,٠	٠,٢
٠,٢	٢,٥	٠,٠	١,٣
٠,٠	٠,١	٠,٠	٠,٠

المصدر: IDHS 2003

بأعمال وقائية وتنظيمية وهي أنشطة يكون من الأفضل تنفيذها على المستوى المحلي. والبحث عن تقنيات جديدة لا تركز فقط على السلامة والكفاءة بل وعلى القبول الاجتماعي وتطويرها هي نقطة يمكن من خلالها أن تقوم السلطات المحلية بحشد تأييد الأكاديميات ومعاهد البحوث للعمل بعيداً عن المستوى المركزي.

والإطار القانوني والتشريعي والقياسي الذي ينظم العمل في المرافق الصحية والسياسات التي تحكم تنفيذ الأنشطة المتعلقة بها يتم التفكير فيها وإدارتها إلى حد كبير على مستوى مركزي، وتطبيق هذه القواعد والالتزام بالمعايير والمواصفات التي وضعتها السلطة المركزية وكذا تطبيق القوانين المتعلقة بهذا الأمر هي مسائل تقع في إطار اختصاصات المستوى المحلي.

والقرارات المتعلقة بالاستثمارات الضخمة وخطط تطوير البنية الأساسية لإنشاء أو توسيع أنظمة الصرف الصحي المحلية أو العامة يتم وضعها مركزياً. وفي الدول التي تكون فيها شبكة الصرف الصحي ضعيفة يكون على السلطة المركزية مسؤولية تحسين المرافق الصحية وتغيير السلوكيات المتعلقة بالنظافة العامة.

ورغم أن الوكالات والهيئات الخارجية يمكن أن تساعد بالتمويل فإن الحكومات تظل ملزمة بتوفير أغلب الموارد لتسريع تنفيذ برامج الإصحاح البيئي، وعلى الحكومات مسؤولية انفاق المصادر الشحيحة بأكثر السبل فعالية واختيار برامج وتقنيات توفر الحد الأقصى من المزايا الصحية لأكبر عدد ممكن من الناس بأقل تكلفة ممكنة.

وتخصيص الأموال العامة للمستوى المحلي لإيجاد طلب على المرافق الصحية يظل من مسؤوليات الحكومة المركزية. وإيجاد الطلب أمر مهم لأنه عندما يكون هناك إقبال على استخدام المرافق الصحية فإن الناس تميل عادة لتخصيص مواردهم المالية الشحيحة لبناء منشآت المرافق الصحية.

وجهد تسريع برامج الإصحاح البيئي وسد الفجوة بين امدادات المياه وخدمات المرافق الصحية بتقنيات آمنة ومناسبة بتكلفة محتملة (انظر الجدول ٨-١) هو أحد

### بين المركزية والمحلية :

توزع المسؤولية عن إدارة وتطوير المرافق الصحية بين كثير من القطاعات وعلى مستويات مختلفة وتتضمن عدة أنظمة. ومع هذا فهناك اجماع متزايد على أن حلول المشكلات الفردية والمجتمعية الناجمة عن نقص امدادات المياه والمرافق الصحية والنظافة العامة لا يتم وضعها إلا في إطار محلي، يحدد المزيج المناسب من مساهمة الحكومة والقطاع الخاص والأفراد والمجتمع المدني، وأن كل القطاعات لها دور يجب أن تقوم به، وهذا الدور يجب أن يتحدد محلياً (منظمة الصحة العالمية، منظمة الأمم المتحدة للطفولة/ اليونيسيف).

وتقاسم الأطراف في المسؤولية عن إقامة أنظمة للمرافق الصحية يبدأ بالمجتمع نفسه (وهو منتج الصرف الصحي وهو أيضاً أول من يتعامل للتخلص منه) والتسويق بين السلطات المحلية لا يقتصر على التعاون بين القطاعات لكنه يمكن أن يقوم بدور في تعبئة وتحسين المشاركات مع المجتمع ومع المجتمع المدني، وكذا مع القطاع الخاص، وهذا الدور محوري للحفاظ على مسألة "الكلية" و"الاستمرارية" في مجال متعدد العناصر الفاعلة، مثل المرافق الصحية، والمشاركات الفعالة حيوية أيضاً للاستفادة الفعالة من المصادر الشحيحة. والفصل بين امدادات المياه وبين سياسات واستراتيجيات المرافق الصحية من خلال

**بينما تصل المياه النقية لكل السكان تقريباً إلا أن نظم الجمع والتخلص من المجارى مازالت قاصرة عن ذلك خاصة فى المناطق الريفية**

مسئوليات إدارية منفصلة وآليات تسويق غير كافية وعدم إدراج قطاعات الزراعة والرى (وكذلك البيئة فى إطار سياسة متكاملة لإدارة موارد المياه) هى أوجه قصور لا

يمكن مواجهتها إلا بالتنسيق الجيد على مستوى المحافظة كحل مؤقت مع الانتظار لحين تصحيح الوضع.

هناك عدة أنشطة تدعم الإجراءات اللامركزية مثل جمع البيانات وتقويم الحاجات ومراقبة المشكلات والقيام

## إطار ٨-٥: أهداف التنمية الدولية؛

في سبتمبر ٢٠٠٢ جددت القمة العالمية للتنمية المستدامة في جوهانسبرج التأكيد على الأهداف الإنمائية للألفية وأضافت عدة أهداف محددة بشأن الإصحاح البيئي والنظافة العامة. أى أن المجتمع الدولي أقر بأهمية تحسينها من أجل التنمية. وحدد عدة أهداف من أجل....

- ١- خفض عدد السكان الذين لا يتمتعون بخدمات أساسية الصرف الصحي العامة إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.
- ٢- تحسين المرافق الصحية فى المؤسسات العامة وخاصة المدارس.
- ٣- تعزيز الممارسات التى تدعم النظافة العامة.
- ٤- تعزيز ممارسات وتقنيات مقبولة اجتماعياً وثقافياً وذات تكلفة محتملة.
- ٥- إدراج الإصحاح البيئي فى استراتيجيات إدارة مصادر المياه.
- ٦- تطبيق خطط وسياسات قومية وحوافز لتقليل الهدر وتحسين إعادة استخدام المياه المستهلكة.
- ٧- تطوير آليات مبتكرة للتمويل والمشاركة.
- ٨- بناء القدرات المؤسسية وتطوير برامج لخدمات جمع النفايات و التخلص منها للسكان الأقل استفادة من هذه الخدمات وتدعيم شبكات المعلومات القائمة بالفعل.

الإصحاح البيئي خاصة ما يتعلق بمعالجة الفضلات البشرية والتخلص منها. والمخاطر الصحية التى يمكن تفاديها نتيجة الممارسات السيئة المتعلقة بالمرافق الصحية إضافة إلى ما يسببه سوء حالة المرافق الصحية من تدهور المصادر الطبيعية وزيادة معدلات الفقر يشير إلى خطورة مشكلة الإصحاح البيئي الحالية.

فقد أجريت دراسة

**تلوث المياه الجوفية تثير قلقاً بالغاً حيث تستخدم للشرب**

على ٦٦ مصرفاً زراعياً وقدرة الدراسة أن هذه المصارف تنقل سنوياً ٣,٢ مليار متر مكعب من المياه تشمل صرفاً صحياً من خمسة آلاف كتلة سكنية ريفية ومياه مستهلكة شبه معالجة أو بدون معالجة من القاهرة ومراكز حضرية أخرى وصرف صحى خام من مناطق قريبة من المناطق الحضرية التى تنمو بسرعة ولا تتمتع بخدمات، (البنك الدولي ٢٠٠٠) ويقدر أنه إذا لم يتم التدخل لوقف تلوث المياه المتزايد من المصادر المحلية والصناعية فمن المرجح أن يقل حجم المياه المتاح لاستخدامات متنوعة فى المستقبل.(عبدالشافى وعلى ٢٠٠٢).

ويعتبر حوض النيل حالياً سواء على سطحه أو فى مياهه الجوفية حوضاً مغلقاً والملوثات التى تصل إليه تظل موجودة فيه ولا تخرج. وبالطبع فإن هذا الوضع ليس فى صالح البلاد على المدى الطويل، وستكون تكلفته الصحية والاقتصادية عالية. والتخلص من الصرف الصحى والفضلات بدون معالجة فى البيئة يضر بصحة الإنسان ورعايته ليس فقط من خلال تلوث مياه الشرب بل لأنه يدخل أيضاً فى دورة الغذاء عن طريق توفير بيئة لتكاثر الذباب وغيره من الحشرات التى تنقل الأمراض.

ومن الشكاوى الشائعة للفلاحين فى شمال الدلتا أثناء رى الحقول تهيج الجلد بشكل حاد بسبب الاحتكاك بمياه الرى الملوثة بسموم بعض البكتريا التى تعيش فى القنوات

التحديات التى تواجه السلطات المحلية وسيكون المجال الرئيسى للعمل هو للتكتلات السكانية والمجتمعات التى لا تتمتع بأنظمة آمنة لجمع الصرف الصحى.

وتقسيم المهمة الضخمة الخاصة بتوفير منشآت المرافق الصحية لعدد أكبر من المواطنين إلى أهداف صغيرة على مستوى المحافظة هو خيار ربما يتعين دراسته، ومثل هذا الخيار سيتطلب تغييراً فى السياسة والاستراتيجية للسماح بتطوير برامج محلية شاملة للإصحاح البيئي تلبى المطالب المحلية وتتفق مع خصوصيات السياق المحلى تحت قيادة الإدارات المحلية فى إطار برنامج وطنى للمرافق الصحية.

ويمكن جمع كل القطاعات والشركاء المحليين لصياغة وتنفيذ نهج متكامل للمرافق الصحية يتجاوز سلطاتهم المنفصلة ويحترم فى الوقت نفسه ثلاثة مبادئ أساسية لإقامة أنظمة للمرافق الصحية تكون قادرة على الاستمرار اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً وهى:

- ١- المساواة: يكون من حق كل قطاعات المجتمع الوصول إلى مرافق صحية مناسبة وآمنة تتفق مع احتياجاتهم.
- ٢- حماية الصحة وتعزيزها فى مواجهة الأمراض .. (يتعين أن تمنع أنظمة المرافق الصحية المستخدمين وغيرهم من الإصابة بالأمراض التى يكون مصدرها الفضلات البشرية. ويتعين أن تكسر دائرة نقل الأمراض).
- ٣- حماية البيئة.

### تكلفة عدم التحرك

بالنسبة لمصر وهى دولة أنجزت عملياً هدف التنمية الدولى لإمدادات المياه إلا أن المطلوب بذل جهود جادة لسد الفجوة فيما يتعلق بالهدف الخاص للإصحاح البيئي. ورغم أنه تم ضخ استثمارات مهمة لتوفير مياه الشرب النقية طيلة نصف القرن الماضى، كان التقدم بطيئاً فى

المائية التي تضم نسبة كبيرة من المواد العضوية التي تأتي في معظمها من الفضلات البشرية.

واستخدام طلبات لضخ المياه في الحقول من أقرب

مصدر للمياه دون التمييز

بين قنوات الري والصرف

إضافة إلى التخلص من

الصرف الصحي في شبكة

الري يؤديان إلى امتزاج

المياه النظيفة بمياه الري

وينهى الفصل التقليدي

الصارم بين كلا النوعين من

المياه، وهكذا يصبح نظام قنوات الري والصرف من

المجاري المائية التي تسهم في نشر المياه الملوثة

بالفضلات البشرية والمجاري وما يؤديه هذا لمخاطر

## يتم التخلص من الفضلات التي تفرغ من المراحيض والبيارات أو في حفر في الأرض باستخدام وسائل غير صحية ويتم ضخ المخلفات غير المعالجة في أقرب مجرى مائي

جسيمة على الصحة والبيئة.

والممارسات السيئة للتخلص من الفضلات تتحمل

جانباً كبيراً من المسؤولية عن انتشار الأمراض المعدية.

وأجرت منظمة الصحة العالمية دراسة لتحديد تكلفة

وفوائد الإنفاق على تحسين المياه والمرافق الصحية على

المستوى الدولي (WHO/SDE/WSH/4.04). شملت

الدراسة خمسة مجالات لتحسين خدمات المياه والمرافق

الصحية وأظهرت أن كل مشاريع التدخل لتحسين إمدادات

المياه والمرافق الصحية كانت مجدية اقتصادياً في الدول

النامية. فقد كان عائداً انفاق كل دولار واحد يتراوح بين

خمسة و ٢٨ دولاراً في أربع من هذه المجالات.

## إطار عمل قانوني وتنظيمي

يتمثل القطاع المسئول عن توفير إمدادات المياه والمرافق

الصحية في وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات

العمرانية وصدر مؤخراً قراران جمهوريان لتنظيم إمدادات

المياه والمرافق الصحية (إطار ٨-٤).

وعلى أي حال يمكن أن يساهم أكثر من قطاع في الدور

التنظيمي لهذه العملية، وذلك عن طريق تطبيق عدد من

المعايير والنظم لحماية

صحة الفرد والبيئة في

كافة مراحل تقديم خدمات

المرافق الصحية والتقنيات

والممارسات المتعلقة بهذه

العملية. ويعنى كل قطاع من

القطاعات المذكورة

بالجانب المختص بنشاطه،

ولكل قطاع إطاره التنظيمي

والقانوني الخاص الذي يطلبه في مجال المرافق الصحية.

على سبيل المثال، قد تتطلب تقنية جديدة طورها مهندسو

المرافق الصحية اعتماد خبراء الصحة والبيئة للتحقق من

مطابقتها ومعايير الصحة والبيئة. وقد أصبح الأمر أكثر

تعقيداً عندما اتضح أن كل قطاع من هذه القطاعات قد

يكون مسئولاً عن مراقبة المعايير في المراحل المختلفة

## وبصرف النظر عن أوجه القصور في التشريعات والقواعد التنظيمية الحالية بين الصحة والبيئة، فإن الرأي العام يرى إن الإطار التشريعي مرضٍ.

لعملية نفسها مما يؤدي عادة إلى نوع من التداخل.

وبغض النظر عن نقاط الضعف التي تم تحديدها

وازدواجية التشريعات الحالية بين الصحة والبيئة فإن

العاملين في الميدان يرون أن إطار التشريعات الحالي

مرض إلى حد كبير إلا أن المشكلة تكمن في التطبيق،

وتوضح تجربة بعض بلدان الشمال أن العقوبات المالية أو

الجزاء الإدارية كانت أكثر فعالية من محاولة إنفاذ

القانون.

وتستهدف الجزاءات الإدارية عادة الوسطاء وليس

المستخدم النهائي للخدمة، ويمكن أن تتضمن إلغاء تصريح

أو سحب رخصة أو بعض الامتيازات الممنوحة، وتعتبر هذه

الأمر سلاحاً فعالاً حيث يمكن أن تؤدي إلى خسارة مالية

كبيرة لمن ينتهك القانون.

إذا لم يتم معالجة التلوث المتزايد في الماء من المصادر

الصناعية والمنزلية، ستقل كمية المياه المتاحة مستقبلاً

وقد اكتفي هذان القراران بتنظيم عمل خدمات

إمدادات المياه والصرف الصحي ولم يتطرقا إلى المناطق

التي لا تتوفر بها خدمات الصرف الصحي، وهي لا تتعامل

أيضاً مع المناطق المشتركة مع الإدارة المتكاملة لموارد

المياه التي تضم بالضرورة جميع الأطراف التي تشارك في

سحب المياه والمسئولة عن إدارة استخدام المياه وهي

تشمل وزارات الزراعة والري والصناعة والتنمية الإدارية.

إن الفصل الإداري بين إمدادات المياه وخدمات

المرافق الصحية التي تمثل في وجود شركات للمياه فقط

في محافظتي البحيرة ودمياط ربما يتعارض مع الجهود

التي تبذل لتحسين المرافق الصحية.

فالأرقام التي تشير إلى أن ٨٠ في المائة من إمدادات

المياه للاستخدام المنزلي تتحول إلى مياه صرف تستلزم

إنشاء أنظمة لجمع مياه الصرف والتخلص منها بمجرد

توصيل مياه الشرب.

ويعكس الغياب الواضح لوزارات الزراعة والري

والموارد المائية والتنمية المحلية من عضوية مجلس

الإدارة ما يلي:

(أ) الاهتمام السائد بالتركيز على المياه وخدمات المرافق

الصحية في المناطق الحضرية.

(ب) إقتصار خدمات المرافق الصحية على الأنظمة العامة

التي تربط التجمعات السكانية بالشبكة العامة لجمع

مياه الصرف ومعالجتها والتخلص منها.

(ب) عدم الاعتراف بالقاعدة الأكبر من الأطراف الفاعلة

والشركاء الضالعين في تطوير وخدمة هذا القطاع، أو

بالدور الذي يقوم به المستهلك سواء في تحديد

أفضليته أو المشاركة في حل المشاكل من منبعها.

إن إنشاء هيئة تسيقية لا مركزية محلية في مجال المياه

والمرافق الصحية ضروري للتغلب على أوجه القصور

الناجمة عن مركزية مجلسي إدارة هيئة مرفق المياه

والصرف الصحي عن طريق ضم ممثلين عن الشركاء

المحليين والأطراف الفاعلة التي ستضم بالضرورة ممثلين

عن المجتمع المدني والقطاع الخاص.



## إطار ٨-٤ القراران الجمهوريان رقمى (١٣٥ و ١٣٦) بشأن المياه والمرافق الصحية؛

صدر فى عام ٢٠٠٤ قراران جمهوريان لتنظيم امدادات المياه والمرافق الصحية ضمن اختصاصات وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية. ويقضى القرار الأول (رقم ١٣٥ لعام ٢٠٠٤) بإنشاء شركة قابضة لمياه الشرب والصرف الصحى وشركات تابعة لها تضم هيئات اقتصادية عامة لمياه الشرب والصرف الصحى، بدأت بالفعل العمل فى بعض المحافظات. وتحكم عمل الشركة القابضة ومقرها القاهرة سلسلة من القوانين والقرارات التنفيذية التى تنظم عمل قطاع الأعمال، وتشمل اختصاصات الشركة القابضة والشركات التابعة لها ترقية مياه الشرب ونقلها وتوزيعها وبيعها وجمع ومعالجة مياه الصرف والتخلص الآمن منها. وبموجب القرار الجديد تصبح الهيئة العامة للمياه والصرف الصحى و الهيئة العامة الاقتصادية لمياه الشرب والصرف الصحى اللتان تعملان حالياً بعدد من المحافظات مع / أو من شركات قطاع عام- تابعتين للشركة القابضة. والمحافظات المذكورة فى القرار والتي ستستفيد من وجود مثل هذه الشركات هى القاهرة والقاهرة الكبرى والإسكندرية وأسوان والمنيا وبنى سويف والفيوم والدقهلية والغربية والشرقية وكفر الشيخ، مع شركة مياه البحيرة بمحافظة البحيرة وشركة مياه دمياط بمحافظة دمياط.

ويقضى القرار الجمهورى الثانى (رقم ١٣٦ لسنة ٢٠٠٤) بإنشاء هيئة لمياه الشرب والصرف الصحى وحماية المستهلك. ويهدف هذا القرار إلى تنظيم ومراقبة كافة الأنشطة والعمليات المتعلقة بمياه الشرب والصرف الصحى والإشراف عليها بغرض تحقيق أعلى مستوى للأداء وضمان استمرارية الخدمات وجودتها وهى تخضع لوزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية. وتحفظ الهيئة بحقتها فى إنشاء فروع ومكاتب فى مناطق أخرى من الجمهورية مع وجود مكاتبها الرئيسية فى القاهرة. ويرأس وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية مجلس إدارة الهيئة، الذى يضم أعضاء من خارج قطاع مياه الشرب والصرف الصحى وهم خبيران فنيان وممثل عن المستهلكين ويحتل هؤلاء المركز الثانى فى الأهمية بعد وزير الإسكان، كما أن وزارات المالية والصحة والسكان والبيئة ممثلة فى مجلس الإدارة. ويصدر وزير الإسكان النظام الأساسى واللوائح الداخلية التى تنظم العمل الداخلى فى الشركة القابضة والشركات التابعة لها وكافة أنشطتها بحيث تتسق مع التشريعات التى تنظم عمل قطاع الأعمال العام وذلك بعد موافقة مجلس الإدارة لهذه الشركات. لا يمكن عمل أى تغييرات داخلية على الإدارة أو توزيع السلطات أو الشركات المعنية قبل صدور اللائحة التنفيذية وإقرارها. ويركز القراران الجديدان على استدامة إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحى وجودة هذه الخدمات وبشكل وضع القواعد وإنشاء نظام للمراقبة والإشراف لضمان معدلات أداء عالية تحديداً هاماً فيما يتصل بالتطبيق، وهو يدعو إلى إصدار توجيهات مفصلة بشأن إنشاء هذه النظم داخل هيئة مياه الشرب والصرف الصحى والشركات التابعة لها فى المذكرات التفسيرية التى ستصدر لتنفيذ القرارين الجمهوريين.

عادة بين سلطات الصحة والبيئة التى تشرف على تطبيق مجموعة من القواعد والمعايير وتراقبها، وهناك إقرار بأن إنفاذ التشريعات والقوانين القائمة يحتاج إلى تعزيز حيث لا تعتبر العقوبات والجزاءات التى تنص عليها القوانين الحالية لحماية البيئة قوية بشكل كاف لتكون رادعة. وربما يكون الامام بقوانين الصحة العامة والتشريعات المنظمة للمرافق الصحية والالتزام بها أفضل قليلاً من الحال فى قطاع البيئة، أما فى حالة النظافة العامة والمرافق الصحية المنزلية فيمثل العامل الفنى المعنى بالمرافق الصحية خط الدفاع الأول.

وهذا العامل الفنى هو عضو فى فريق الرعاية الصحية الأساسية، له دور فى التفتيش والمراقبة وتقديم المشورة على مستوى المنازل والمجتمع المحلى كما يعمل عن كثب مع السلطات المحلية وبالتعاون مع برامج السيطرة على الأوبئة.

وعلى أى حال فإن محدودية الجزء الخاص بالصحة العامة ضمن مجموعة الخدمات الأساسية وعدم وجود تعريف واضح لمسئوليات فنى الصحة فى الخطة الجديدة لإصلاح الخدمات الصحية.(٢٠٠٤) يقوض الدور المهم

ويؤمل أن تعترف اللائحة الداخلية وبرنامج العمل بكافة الشركاء المحتملين وأن تحدد مسؤوليات مختلف القطاعات المعنية وتوزع الأدوار حسب المجالات والمستويات وينبغى تحديد آليات للحوار بين القطاعات على نحو أكثر وضوحاً.

وينبغى توفير مزيد من التفاصيل عن أنشطة حماية المستهلك، وعدالة الحصول على الخدمات، وتحديد الرسوم المستحقة عنها.

ومن المتوقع أن تكون هذه الأخيرة مهمة معقدة بسبب عدد من المسائل من بينها الأرقام غير المتطابقة حول توصيل إمدادات المياه والمرافق الصحية للمنازل والفصل الإدارى للقطاعين اللذين قد يتعين دمجهما كما هو واقع الحال فى البلدان المتقدمة.

ولا يوجد تشريع شامل واحد أو إطار عمل قانونى يمكن أن يستخدم لتنظيم أنشطة المرافق الصحية للقطاعات المختلفة والشركاء الذين يساهمون فى تقديم خدمات المرافق الصحية للمجمعات التى لا تخدمها الأنظمة العامة.

ويتوزع الدور التنظيمى لحماية الصحة والأنظمة البيئية

و/أو متابعة عمل عناصر القطاعات الأخرى في هذا الصدد.

### القيود التي تعرقل تحسين الإصحاح البيئي :

هناك قيود وحواجز تعرقل الحصول على خدمات الصرف الصحي، من أهمها الإحجام عن تخصيص أموال عامة لخدمة مكلفة، وبرغم أن إمدادات المياه والكهرباء كانت تحتل دوماً مرتبة متقدمة في أولويات التنمية، لم يحظ الإصحاح البيئي بنفس الاهتمام (٩٧,١٪ و ٩٨,٨٪ من المساكن لديها مياه وكهرباء EIHDS ٢٠٠٢) وقد بدأ الساسة وصناع القرار في الاعتراف بالحاجة الملحة لاتخاذ إجراء في هذا الاتجاه.

إن الإرادة السياسية التي دعمت توسيع شبكة مياه الشرب ربما تكون قد بدأت في تقديم نفس الدعم للمرافق الصحية، ويلاحظ تراجع الاهتمام بهذا الموضوع في قائمة الأولويات من خلال الناس أنفسهم الذين يحجمون عن الحديث عن حالة المرافق الصحية الخاصة بهم، وعادة ما يعالجون مشكلاتها بمفردهم، وكثيراً ما يلجأون لأسهل الوسائل للتخلص من الفضلات دون وعي منهم بخطورة المشاكل الصحية الهامة التي يمكن أن، تنجم عن تصريف الفضلات البشرية غير المعالجة في المجاري المائية مباشرة.

ولم تواجه البرامج والمبادرات التي تجري على مستوى المجتمع المحلي في المناطق الجغرافية المختلفة أي صعوبات في استقطاب موارد المجتمع ومشاركة أفرادها طوعاً (على سبيل المثال قدمت الوكالة الألمانية للتعاون الفني الدعم لمشروع الناصرية بأسوان والمناطق العشوائية القريبة من العمران والخاصة بخطة الصرف الصحي الاستراتيجية للقاهرة الكبرى).

بيد أن الإرادة السياسية التي تدعم المبادرات المجتمعية للصرف الصحي لا تتصف بطابع الأستمرار في بعض الأحيان.. وهذه مسألة ربما تتطلب بحثاً متعمقاً بالنظر إلى لامبالاة الناس التقليدية بما يخص الملكية العامة والصالح العام، وربما يكون الاعتماد منذ قديم الأزل على حرارة الشمس في التنظيف والإصلاح وعلى مياه فيضان النيل في غسل وتطهير البيئة المحيطة هو السبب في انحسار الاهتمام بالبيئة وغياب الشعور بالمسؤولية عنها.

### التخطيط والإدارة:

من القطاعات التي تحتل الصدارة في مجال الصرف الصحي قطاع الإسكان (بشركته القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي) المسؤولة عن توفير وبيع خدمات الصرف الصحي العامة للمواطنين. وتتولى السلطات المحلية إدارة مرافق الصرف الصحي التي تقع خارج نطاق نظام الشبكة العامة لجمع مياه الصرف والصرف الصحي والتخلص منها. والشركات التابعة للشركة القابضة على مستوى المحافظات مدعوة لتوفير الخبرات الفنية

الذي يمكن أن يقوم به الفريق الصحي لخدمة الصحة العامة المحلية في مجال الصرف الصحي.

وتتبع أهمية مساهمة هذا الفن في هذا المجال من إمكانية دخوله إلى المنازل والتفتيش بنفسه على التجهيزات الصحية ومراقبة سلوك وممارسات الأفراد في هذا المجال.

وتتحمل الوحدة المحلية عملياً مسئولية التدخل للحفاظ على ظروف صحية مناسبة على المستوى المحلي في مناطق التجمعات غير المرتبطة بأنظمة الصرف الصحي إلا أنها تعمل بموارد محدودة وفي غياب استراتيجية صحية محددة مما جعل دورها يبدو محدوداً ولا يفي بالمطلوب، وتبين حالة "أبشواي" بمحافظة الفيوم المذكورة في (إطار ٨-٥) سلبات فصل إمدادات المياه عن خدمات المرافق الصحية وعدم وجود خطة واستراتيجية منسقة، وتبين محدودية قدرة السلطات المحلية على التدخل في مثل هذه الأزمات وتضافر عوامل خارجة عن سيطرة مجالى المياه والمرافق الصحية، وترتبط تحديداً بالرى والصرف الحاجة إلى وجود منهج شامل ومترايط للمياه والمرافق الصحية معاً يعترف بكل الشركاء والأطراف الفاعلة الرئيسية ضمن استراتيجيات متكاملة وأطر تنظيمية.

ويغضى الإطار التشريعى الحالى وطبيعة التدخلات والمسئوليات داخل القطاع مزيجاً من المواقف على المستويين المركزى والمحلى، ففى مجال المرافق الصحية تتحكم اعتبارات تقنية مثل سعة الشبكة أو محطة معالجة الصرف الصحى فى القرارات المتعلقة بموقف محلى معين.

ويجب الحفاظ على شراكة وثيقة ومشاورات مستمرة بين المستويين المركزى واللامركزى فى كافة الأعمال والقرارات التى قد تكون لها تداعيات أوسع، إلا أن وضع الأنماط الصحيحة من التشريعات والنظم التى تدعم توسيع نطاق خدمات المرافق الصحية أبعد من مجرد الجمع والمعالجة والتخلص بات مطلباً أساسياً لدعم اللامركزية وإسهامها فى

حصول عدد أكبر من المواطنين على هذه الخدمات.

وسيتطلب

التشريع توفر ظروف تشجع على التحديث سواء التقنيات أو آليات التمويل وتحديد شكل التعاون بين

أصحاب المصلحة المعنيين بما فيهم القطاع الخاص وتخصيص موارد مالية لبناء القدرات والمراقبة والتفنيذ والصيانة.

فى الوقت ذاته يمكن أن يساعد تجميع كافة القوانين و النظم وإبراز ما يطبق منها على المستوى المحلى، السلطات المحلية على القيام بدورها الرقابى والتنظيمى

**ليس هناك إطار تنظيمى أو قانونى واحد شامل يمكن استخدامه لتنظيم أنشطة الإصحاح البيئى لمختلف القطاعات أو الشركات التى تساهم فى توفير هذه الأنشطة.**

## (إطار رقم ٨-٧) حالة أبشواى فى محافظة الفيوم؛

تقع بلدة أبشواى جغرافياً بالقرب من بحيرة قارون، فى منطقة تنخفض من ١٥ إلى ٢٥ متراً تحت سطح البحر، إلا أنها تعاني نقصاً دائماً فى إمدادات المياه، ويعنى قريها من البحيرة أيضاً أن مياه الصرف الزراعى التى تصب بفعل الجاذبية الأرضية فى البحيرة تمر عبر مركز أبشواى.

فى الفيوم يجب الحفاظ على التوازن الهش بين الممارسات الزراعية فى استخدام المياه وسعة شبكة الصرف، ويمكن أن يختل هذا التوازن الهش للغاية فى حالة استخدام كميات أكبر من المياه فى الزراعة أو فى حالة تدفق كميات كبيرة من المياه نتيجة حدوث تسريبات بسبب الأعطال المتكررة فى شبكة مياه الشرب.

وقد أوردت الصحف فى أوائل عام ٢٠٠٤ تقارير متكررة عن حدوث طفق متكرر ومستمر فى عدد من أحياء مركز أبشواى مما أسفر عن تسرب المياه إلى المنازل وتصدع الحوائط وغرق الأدوار المنخفضة ودورات المياه وتتسبب تجمعات المياه الراكدة فى انتشار الذباب والبعوض وانبعاث الروائح الكريهة، وقد جاء هذا الطفق عقب إنشاء خط مياه جديد وتم الإبلاغ عن أكثر من ٢٢ انفجاراً فى مواسير المياه يومياً خلال الأيام الأولى.

إضافة إلى هذا هناك مشروع للمرافق الصحية بدأ تنفيذه فى أبشواى قبل ثمانية أعوام إلا أنه لم يكتمل حتى الآن، وتبين حالة أبشواى التعقيدات الخطيرة التى يمكن أن تنشأ نتيجة فصل المياه عن المرافق الصحية ونقص المعلومات التى توجه عمليات التدخل مثل المعلومات المتعلقة بحالة شبكة أنابيب المياه القديمة، أو شبكة المياه الجوفية، وتتضمن هذه التعقيدات الأضرار والخسائر فى الممتلكات الخاصة والعامة و تعرض الأشخاص للمخاطر الصحية والارتباك الشديد الذى يصيب حياتهم.

### (الإطار ٨ - ٨) الحوافز التى تحول دون تحقيق تقدم فى مجال الإصحاح البيئى؛

- عدم وجود إرادة سياسية.
  - نقص المكانة والتقدير.
  - الافتقار إلى السياسات على كافة المستويات.
  - الإطار المؤسسى الضعيف.
  - موارد غير كافية وغير مستغلة بدرجة كبيرة.
  - اتباع نهج غير ملائمة.
  - عدم الاعتراف بأوجه القصور فى نظم التخلص من الفضلات البشرية المتبعة حالياً.
  - إهمال رغبات المستهلكين.
  - عدم وجود الدعاية والوعى العام الكافيين.
  - النساء والأطفال يأتون فى المرتبة الأخيرة.
- (المصدر : التقرير العالمى لتقييم امدادات المياه لسنة ٢٠٠٠)

تعتبر من أكبر مستخدمى المياه. وستكون هذه خطوة أولى نحو ترشيد استهلاك المياه وحماية موارده الثمينة. ويمكن أن يكون التعامل مع التحدي الضخم المتمثل فى الإصحاح البيئى والذي يواجه مصر متيسراً من خلال وضع خطة استراتيجية قومية تكون بمثابة دليل إرشادي للمحافظات عند وضع خطط الصرف الصحي الخاصة بها وفقاً لأولويات واحتياجات وحقائق الوضع المحلى، مع الحصول على مساعدات فنية ومادية وغيرها من أشكال المساعدات على المستوى المركزى. وتتطلب مشاركة المستهلكين فى مرافق الصرف

والمشاركة أو تقديم الدعم فى الأنشطة الخاصة بالإشراف والمراقبة والتنظيم، وتقديم المشورة فيما يتعلق باختيار التقنيات المناسبة والأمنة التى تلائم ظروف معينة.

لقد وضعت آخر خطة استراتيجية رئيسية قبل عدة عقود وتحتاج الى تحديث بشكل ملح حتى تعكس التغيرات السكانية والطبيعية والهيدرولوجية التى حدثت منذ ذلك الحين. الآن وقد اكتمل الجزء الأكبر من الخطة أو لا يزال قيد التنفيذ ومع تحقيق إنجازات ملموسة وواضحة خاصة فى القاهرة الكبرى، فقد حان الوقت للعمل على تحديث الخطة فضلاً عن وضع خطة استراتيجية للمرافق الصحية فى جميع أنحاء البلاد. ومن المعروف أن وضع خرائط جديدة للبلاد والذي جرى مؤخراً باستخدام نظام المعلومات الجغرافى، وهى الخرائط التى تحدد بوضوح المناطق المأهولة بالسكان، وفضلاً عن الأرقام التى توفرها مؤشرات التنمية البشرية عن كل قرية وحي و التى نشرت فى تقرير التنمية البشرية لمصر عام ٢٠٠٣، يمكن أن تسهل إلى حد كبير هذه المهمة.

ومن بين القضايا الإدارية المهمة الفصل الإدارى المصطنع بين إمدادات المياه والصرف الصحي. حيث يتحول نحو ٨٠ فى المئة من المياه التى يتم ضخها الى مياه صرف فى المناطق الحضرية ذات الكثافة السكانية المرتفعة فى الوقت الراهن. ومن ثم فإنه ينبغي اتخاذ بعض التدابير للأسباب الواضحة التى سبق ذكرها لضمان أن تصبح الشروط الفنية للتخلص من الفضلات البشرية ومياه الصرف بشكل آمن جزء لا يتجزأ من خطط امدادات الموارد المائية.

وقد بدأ كثير من البلدان حالياً فى مراجعة سياساتها الخاصة بالمياه وإعادة النظر فيها بهدف وضع منهج تكاملى لإدارة الموارد المائية يجمع بين كل القطاعات التى

الصحي التي تقع خارج الشبكة العامة للصرف الصحي مساهمة المجتمعات المعنية، وتتوقف على تكلفة التقنية، وهناك عدة خيارات متاحة.

فقد لجأ نموذج تقنية الصرف الصحي التي استخدمت مؤخراً في محافظة بني سويف في إطار مشروع أقيم بتمويل خارجي إلى تقنية منخفضة التكلفة. وتخدم هذه التقنية مجموعة من الأسر وتتم من خلاله معالجة مياه الصرف والمجاري قبل التخلص منها. وقد اقتسمت تكاليف الإنشاء مع المستفيدين حيث أسهمت كل أسرة في تكاليف صيانة المرفق.

وأثبت تطبيق منهج يعتمد على المشاركة والتي ساهمت فيه النساء على مستوى المجتمع جدارته في كثير من البلدان النامية.

وتشمل المصادر المالية المبتكرة لتمويل الخطط والأنشطة التي تتم على المستوى المحلي حشد برامج ائتمانية صغيرة لتمويل إنتاج تقنيات للصرف الصحي بأسعار معقولة أو لتوفير خدمات مجتمعية مثل نزع مياه المراحيض. وينتظر أن يتم الإنفاق على هذه الخدمات من خلال خطط لاقتسام التكاليف أو تحصيل رسوم عن تقديم هذه الخدمات للمستخدمين.

ويوجد بالفعل مقاولون محليون يقومون بنزع مياه المراحيض في بعض القرى غير أن هناك شكاوى من مواعيدهم غير المنتظمة ومن أنهم عادة ما يتخلصون من حمولتهم في النهر مباشرة. ويمكن أن يضمن نظام جيد للمراقبة والتنظيم أداء أفضل من جانب كل هؤلاء الشركاء.

### الحكومة المحلية مسئولة عن المحافظة عن الأوضاع الصحية الملائمة على المستوى المحلي في المجتمعات التي لا تتصل بشبكة المجارى.

وتشمل الخطوات التي يمكن اتخاذها على المستوى المركزي لدعم خطة عمل على مستوى المحافظة ما يلي:

مراجعة وتنقيح السياسات القائمة والتحليلات المؤسسية.

وضع خطة استراتيجية قومية للصرف الصحي تفي بالهدف السابع من الأهداف الإنمائية للألفية (هدف ١٠) وتوضع على أساسها خطة العمل الخاصة بكل محافظة.

التأكد من أن المذكرات التفسيرية اللازمة لتطبيق القرارات الجمهورية التي تشمل إنشاء الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي، تحدد وتعترف بالمسؤوليات والسلطات المخولة للمحافظين والحدود المشتركة بينها.

توفير خريطة جيولوجية وهيدرولوجية للمحافظة تظهر امدادات المياه وشبكات ومرافق الصرف الصحي الحالية والمستقبلية.

وضع مبادئ توجيهية لتقنيات ونظم الصرف الصحي الملائمة، وتشمل هذه تقنيات بسيطة للمعالجة يمكن

استخدامها في المناطق الريفية سواء بشكل جماعي أو فردي.

وضع الشروط اللازمة لإنشاء قوة تدخل سريع على مستوى المحافظة تكون مدربة ومزودة بالمعدات المطلوبة للتعامل مع الأزمات الطارئة التي تحدث عادة في مجالى المياه والصرف الصحي.

تعبئة الموارد والخبرات الفنية لتقديم حلول مؤقتة لوضع حد لتلوث المياه السطحية والمياه الجوفية، مع انتظار حلول أكثر استدامة. وقد يتطلب هذا تنظيم حملة توعية على التوازي.

العمل مع السلطات البيئية على تخفيض المهلة الممنوحة لكبار منتجي الملوثات التي يتم التخلص منها في المجارى المائية سواء في شكل فضلات بشرية غير معالجة أو نفايات صناعية وتبني حلول مؤقتة سريعة الى أن يتم اتباع الأساليب الآمنة في معالجة الفضلات.

حشد قدرات بحث وتطوير التقنيات المناسبة للظروف الجيولوجية والهيدرولوجية الخاصة بالمناطق الجغرافية المختلفة في البلاد مع وضع تكاليف البناء والعمليات والصيانة في الاعتبار.

وتشمل الخطوات التي يجب اتخاذها على المستوى المحلي مايلي:

إقامة شراكات مع المجتمع المدني وخاصة مع الجمعيات المعنية بتتمية المجتمع في القرى والمشاركة بالفعل في أنشطة تهدف الى حماية الموارد الطبيعية ومعالجة وإعادة تدوير الفضلات. ويهدف الدعم المقدم من هذه الجمعيات ايجاد طلب على الصرف الصحي والتعريف بالسلوكيات والممارسات المتصلة بصرف صحي آمن ونظيف في المنازل.

التسيق والتعاون مع "فرق التوعية الميدانية المعنية بالصحة والبيئة" التابعة لوزارة الصحة والسكان والاستفادة من قدراتها الفنية.

استخدام النساء في نقل المعلومات والممارسات الجيدة إلى وتدريب العاملات من النساء في هذا المجال على تشخيص الممارسات الخاطئة داخل محيط المنزل وتصحيحها والتعريف بالمبادئ البسيطة للصحة والصرف الصحي.

متابعة تنفيذ الجزء الخاص بمرافق الصرف الصحي في برنامج النهوض بالتعليم المطبق في المدارس الابتدائية ودعم المدارس التي لا تستفيد من هذا البرنامج لإعادة تأهيل مرافقها الصحية.

تدريب فرق ميدانية في المحافظات وعمال الصف الأول على تطبيق منهج المشاركة وتعزيز مساهمة الأسر والمجتمعات في جميع القرارات والأنشطة المتصلة بالصرف الصحي.

### الاعتبارات المالية:

قد يؤدي الإعلان في مصر عن إعطاء الأولوية لزيادة عدد

توصيات موجزة تقديم دعم للأسرة من بين الأختيارات التي تسهل على الفقراء المساهمة في دفع مقابل خدمات المرافق الصحية.

والبينة. وهناك حاجة الى اتخاذ إجراءات سريعة لوقف تراجع رأس المال البشري والإرث البيئي لمصر.

وبينما يقع جزء كبير من المسؤولية على عاتق المستوى المركزي نظراً لخطورة الموقف الذي يعد مشكلة قومية يتعين على الحكومة المحلية أن تقوم بدور مهم. إذ أن معظم العمل يوجد في المناطق الريفية.

ويتطلب حجم المشكلة تعبئة قومية حول برامج تحسين الصرف الصحي التي تحتاج إلى تدخل سريع وفعال وليس مجرد الاكتفاء بوضع برنامج آخر لإقامة بضعة مراحيض إضافية.

وفيما يلي ملخص للتوصيات الرئيسية للسياسة المقترحة:

♣ صدور بيان واضح للإرادة السياسية من أجل حشد التأييد القومي حول مدى إلحاح الحاجة الى صرف صحي جيد.

♣ التعامل مع الجوانب الثلاثة للصرف الصحي وهي الجانب السلوكي والهيكلي والفني دون الاكتفاء بالتعامل معه كخدمة تقدم فحسب.

♣ التأكد من أن اللوائح التنفيذية للقرارين الجمهوريين رقمي ١٣٥ ، ١٣٦ لسنة ٢٠٠٤ تتعامل بشكل شامل مع توزيع الأدوار بين المستويين المركزي والحكومي وتعرف دور الحكومة المحلية والقطاعات الأخرى المعنية بالمياه والصرف الصحي على نحو واضح.

♣ التكليف بإجراء تحليل للسياسات ومراجعة القدرات المؤسسية للصرف الصحي.

♣ تبني منهج تكاملي لإدارة الموارد المائية مع الإشراف الكامل لقطاعي الزراعة والري.

♣ وتغني القائمة التالية أكثر بالمسائل المتعلقة بالتشغيل.

♣ تحديد الأولويات التي تتطلب تحركاً فورياً مما سيساعد على اتخاذ قرارات فعالة ومستدامة.

♣ وضع خطة رئيسية للإصحاح البيئي تتجاوز مع الاحتياجات الراهنة.

♣ مساعدة المحافظين في إعداد خطط عمل للصرف الصحي لإتاحة حصول المجتمعات والتكتلات السكانية التي لا تخدمها الشبكات العامة على مرافق الصرف الصحي، مع إعطاء الأولوية للجماعات والمنازل التي تمثل مصادر ثابتة للتلوث المباشر للمجاري المائية.

♣ تعزيز أنظمة الإشراف والمراقبة والتعجيل بتصحيح أوضاع المصادر الكبرى لتلوث المياه مثل المصانع والفنادق العائمة والمشاريع التي تتخلص من مخلفاتها في المجاري المائية.

المستفيدين بخدمات الصرف الصحي إلى مشاركة شعبية في التمويل. وقد يوجه هذا نحو تشجيع الطلب على المرافق الصحية والترويج للممارسات الصحية في المدارس وعلى مستوى الأسر. وقد يكون توصيل الإعانات المستهدفة فعالاً إذا تبين أنها يمكن أن تساعد في زيادة عدد المستفيدين بخدمات الصرف الصحي. وبالرغم من أن الوكالات التي تقدم الدعم الخارجي يمكن أن تساعد في التمويل فإن الحكومات يجب أن تستمر في المساهمة بمعظم الموارد من أجل التعجيل بتطبيق برامج الصرف الصحي والصحة العامة. ويتعين على الحكومات اختيار البرامج أو التقنيات التي توفر أقصى قدر من الفوائد الصحية لأكبر عدد من الأشخاص بأقل تكلفة. وحيث يوجد طلب على الصرف الصحي، يرغب الناس عادة في توجيه مواردهم المالية الشحيحة وغيرها من الموارد لإقامة مرافق للصرف الصحي.

وكان مثال اقتسام التكاليف بين المستفيدين الذي نفذ مؤخراً في محافظة بني سويف نموذجاً أثبت أن بوسع المستفيدين تحمل تكاليفه.

وقد يحفز تقديم الأنواع المناسبة من الحوافز مثل توفير تمويل مماثل لذلك الذي يقدمه المستفيدون وتقديم هدايا عينية مثل نقل المواد أو توفير منصات صرف سابقة التجهيز، الأسر أو المجتمعات على إقامة المرافق الخاصة بهم.

ومن بين الخيارات المختلفة لتسهيل مشاركة الأفراد في سداد تكاليف مرافق الصرف الصحي الخاصة بهم، تقديم إعانات مستهدفة للأسر ذات الموارد المحدودة وخطط لتقديم قروض صغيرة للغاية وتقديم تسهيلات ائتمانية. ويمكن "لنظام تكاليف الصيانة السابق" دعم تمويل مرافق الصرف الصحي من خلال خطط تمويل إدخال تحسينات على نظم الصرف الصحي المنزلية. ويمكن أن يدعم "نظام تكاليف الصيانة" أيضاً المبادرات المجتمعية لإنتاج منتجات صحية بسيطة.

وأثبتت آليات تحصيل رسوم من المستهلكين لتمويل استمرار تشغيل وصيانة المرافق أنها مفيدة في بعض البلدان. ويمكن تشجيع صناعات المنتجات المتعلقة بهذا المجال على تقديم تسهيلات ائتمانية لصالح الأسر محدودة الدخل.

ولوحظ أن أصحاب الأعمال المحليين نشطون في عدد من القرى وأنهم يملأون فراغاً في الخدمات العامة كانت تغطيه عادة المجالس المحلية.

ويتولى هؤلاء توفير خدمة نزع المراحيض برسوم في متناول الأسر غير أن عملهم لا يخضع للإشراف كما أن التزامهم بقواعد الأمان في التعامل مع الفضلات البشرية والتخلص منها مشكوك فيه، وهناك حاجة الى المراقبة وهي مسؤولية السلطات المحلية التي يجب أن تضمن أيضاً الا تستخدم الأموال في تمويل استثمارات مرتفعة التكاليف منخفضة التأثير و أن تتسم برامج الإعانات بالوضوح والشفافية.

## (الإطار ٨-٩) قصص نجاح دولية

### الالتزام السياسي في جنوب أفريقيا:

في عام ١٩٩٤ أطلقت حكومة جنوب أفريقيا برنامجاً متكاملًا للإمداد بالمياه والصرف الصحي شمل وضع سياسات واتخاذ ترتيبات مالية جديدة وإجراء إصلاحات تنظيمية واتباع نظام اللامركزية وتطبيقه. وخصصت جنوب أفريقيا أكثر من ٢٣٠ مليون دولار أمريكي لمشروعات المياه والصرف الصحي عام ٢٠٠٢. وحدد البرنامج القومي للصرف الصحي في جنوب أفريقيا هدفاً وهو إتاحة حصول جميع الأشخاص في المناطق الريفية والمناطق المحيطة بالحضر والمستوطنات غير الرسمية على خدمات الصرف الصحي بحلول عام ٢٠١٠ أى قبل المهلة التي حددتها الأهداف الإنمائية بخمسة أعوام. وفي عام ٢٠٠٢ تم إمداد ٢,٤ مليون شخص بخدمات الصرف الصحي.

### برنامج الإصحاح البيئي الريفي في تايلاند

على مدار الأعوام الأربعين الماضية أدمج برنامج الإصحاح البيئي الريفي لتايلاند ضمن الخطط الخمسية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وبحلول عام ١٩٩٩ كان بإمكان ٩٢ في المئة من سكان الريف الحصول على مصادر محسنة لمياه الشرب فيما حصلت ٩٨ في المئة من الأسر الريفية على مرافق محسنة للصرف الصحي. ومع إقامة مزيد من المراحيض انخفضت معدلات الوفيات المرتبطة بأمراض الجهاز الهضمي بأكثر من ٩٠ في المئة. واعتمد نجاح البرنامج بدرجة كبيرة على بناء القدرات والتدريب المكثف للعاملين بالمشروع وللعاملين الفنيين على المستوى المحلي والمركزي والقومي والتعبئة الاجتماعية والتربية الصحية المجتمعية التي تقوم بها وحدات متنقلة ومتطوعون من القرى. وكان من بين العناصر الهامة الأخرى تشجيع إقامة المراحيض التي لا تسمح بتسرب المياه وتوفير الإمدادات والمعدات والنقل فضلاً عن التمويل الذي تخصصه الحكومة لإقامة المراحيض والمراقبة المنتظمة النوعية والكمية للتقدم المحرز وتقديم المكافآت لأصحاب الإنجازات المتميزة وإنشاء المراحيض بوصفه أحد المتطلبات الأساسية في المساكن في عام ١٩٨٩ والأبحاث والتطوير.

### قفزة في إمكانية الحصول على الصرف الصحي في ليسوتو

زادت ليسوتو الرقعة التي تغطيها شبكة الصرف الصحي من ٢٠ في المئة إلى نحو ٥٢ في المئة على مدار ٢٠ عاماً. وخلال هذه الفترة تحولت السياسات من تقديم المساعدات المالية من أجل إقامة المراحيض وأصبحت الأموال توجه الآن بشكل متزايد نحو التطوير والتدريب. ومن بين الملامح الأساسية لهذه القفزة تخصيص مبالغ أكبر بانتظام من الميزانية الحكومية المعتادة للصرف الصحي وتوجيه هذه الأموال نحو تشجيع وتدريب الحرفيين المحليين ومراقبتهم. كما يستخدم التمويل الحكومي في المناطق الريفية في توفير العناصر الأساسية للمراحيض "بسرعة التكلفة" للأسر وتقديم دعم مالي بنسبة ٥٠ في المئة للصرف الصحي في المدارس. كما توفر الحكومة المساعدات من خلال تقديم خدمة لتفريغ المراحيض التي تحقق خسارة. ولا تقدم إعانات مباشرة للأسر. وأدمجت ميزانية الصرف الصحي على مستوى القسم ضمن ميزانية الصحة. وبرغم أن مخصصات الصرف الصحي تراجع في الأعوام الأخيرة، فإن الاستثمارات الكلية التي تقدمها الأسر تتراوح بين ثلاثة وستة أمثال ما تسهم به الحكومة.

**سبل تسهيل مساهمة الأفراد في دفع مقابل خدمات المرافق الصحية يمكن أن تشمل تقديم دعم للأسرة ذات الموارد المحدودة وفرض رسوم استخدام هذه المرافق من أجل استمرار تشغيلها وصيانتها.**

جمع ونشر قاعدة بيانات تشمل التشريعات والمبادئ والمعايير التي تطبق على ممارسة أشكال الصرف الصحي المختلفة من جمع الفضلات ومعالجتها والتخلص منها. وضع مبادئ توجيهية لتنظيم وإدارة برامج الإصحاح البيئي

لاستخدامها على مستوى المحافظات والتي تتواءم مع متطلبات البيئات المحلية. العمل من خلال شراكات جماعية ذات قاعدة عريضة تشمل المدارس للترويج للسلوك الصحي ولتشجيع تطوير الممارسات الصحية الآمنة والوعي البيئي. ويقترح عدم إدخال أي تغييرات في الوقت الحالي على تقسيم المسؤوليات والأدوار وحيث يوجد مشاركة واضحة للمسؤوليات في معظم التوصيات كما أن الانتماء القطاعي للأنشطة المذكورة واضح تماماً. من

- ثم ورغم أن جميع الأمور الفنية تظل في يد الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي فمن المتوقع أن تعمل الأخيرة عن قرب مع وزارتي الصحة والبيئة في كافة المسائل الأخرى. ويمكن أن توكل لقطاع الصحة مهمة جمع البيانات المتعلقة بالتشريعات ووضع المبادئ التوجيهية للإنتاج حتى تستخدم على المستوى اللامركزي، بمساعدة شركاء آخرين غير أن اتباع منهج تكاملي للسياسة المائية سيشمل بالضرورة جميع الشركاء ومن بينهم قطاعي الزراعة والري.
- بعض المراجع**
- منظمة الصحة العالمية/صندوق الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف) (٢٠٠٠) تقرير تقييم امدادات المياه والصرف الصحي في العالم لعام ٢٠٠٠. جنيف، منظمة الصحة العالمية/ صندوق الأمم المتحدة للطفولة.
- منظمة الصحة العالمية (٢٠٠٤) تحدي الصرف الصحي، تحويل الالتزام الى حقيقة.
- منظمة الصحة العالمية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، الموئل وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة/البرنامج العالمي للايدز. (٢٠٠٤) - الأمم المتحدة - تقرير المياه.
- عبد الشافي، وعلي. ٢٠٠٢. مشكلة المياه في مصر: الموارد، التلوث والمساعي من أجل الحماية.
- كشك، ف.م، جابر ه.م.، وعبد الله س.م. ٢٠٠٣. تحسين الصحة المجتمعية في الفيوم، مصر. نهج النظام الايكولوجي الزراعي الكلي. في المنتدى الدولي حول نهج النظام الايكولوجي نحو صحة الانسان، مونتريال، كندا، مايو ٢٠٠٣. (بحث مدعو).
- كشك، ف.م.، جابر ه.م. وعبد الله س.م. ٢٠٠٢. تدهور النظام الايكولوجي والفقر وتردي الصحة كنتائج لانعدام العدالة البيئية: قضية محافظة الفيوم. العدالة البيئية في مصر. دار مصر المحروسة للنشر، القاهرة.
- برنامج الأمم المتحدة الانمائي. ٢٠٠٠، مصر، تقييمات قطرية مشتركة: البيئة، يونيو ٢٠٠٠، ص ٥.
- البنك الدولي ٢٠٠٠، نظرة على مصر.





## لامركزية خدمات تمويل القروض الصغيرة

التظيمية تعترض تحويل المنظمات الأهلية إلى بنوك رسمية - مثل بعض مؤسسات تمويل القروض الصغيرة لتمويل المشروعات الصغيرة (*MFIs*) ، (من ذلك مثلا، اشتراط أن يكون الحد الأدنى لرأس المال كبيرا)، فضلا عن القدرات التنظيمية المحدودة، وعدم الرغبة في التحول إلى بنك يخضع للوائح وإشراف البنك المركزي المصري، والالتزام بدفع الضرائب، ورسوم التمغه وما إلى ذلك.

وتفتقر الأنشطة المانحة في قطاع القروض الصغيرة

**نسبة كبيرة من المقترضين  
يحصلون على قروض من  
الجمعيات الأهلية وجمعيات  
رجال الأعمال ومعظمها يحول  
من الجهات المانحة**

في مصر إلى التنسيق، وتبادل المعلومات، وتخطيط الجهود، لتفادي الازدواجية. ولقد تشكلت مؤخرا مجموعة فرعية مانحة للمشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر لمواجهة هذا

القصور، تحت إشراف المجموعة الاستشارية المانحة *DAG* ، وترأسها الوكالة الكندية للتمية الدولية *CIDA*.

**المؤسسات المقرضة :**

ونجد في مصر أن الشريحة الكبيرة من الجهات المقرضة الفعلية حاليا، تتمثل في المنظمات الأهلية، وجمعيات رجال الأعمال، في مختلف المحافظات، وهي التي يتم تمويلها في الأغلب من الجهات المانحة. ومن أبرز المنظمات الأهلية في ذلك المجال، جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية (*ABA*)، فبالإضافة إلى قيامها بإقراض المشروعات الصغيرة قامت الجمعية باستحداث مشروع إقراض الفقراء أو مشروع "بشاير"، كما قامت بعض مؤسسات تمويل القروض الصغيرة الأخرى (*MFIs*) منذ سنة ٢٠٠٠، بتقديم قروض للمجموعات الصغيرة، معظمها للنساء (إطار ٩-١). وقد تم تصنيف جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، والبنك الوطني للتمية في مصر، في دراسة صدرت مؤخرا للبنك الدولي كنموذجين من ثلاثة نماذج تحتذى، باعتبارها مثلا للممارسات الافضل في مجال تقديم القروض الصغيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (*MENA*) .

تقدر نسبة المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر *SMEs*، في غير القطاع الزراعي في مصر، بما يتراوح ما بين ١٠٪ - ١٥٪ فقط، أو ما يناهز ٣٠٠٠٠٠ مشروع، وهي المشروعات التي تستطيع الحصول على تمويل، بالإضافة إلى ثلاثة ملايين مقترض من البنك الرئيسي للتمية والائتمان الزراعي: (*PBDAC*) . ويمكن مقارنة ذلك بدولة مثل بنجالاديش التي تصل القروض المتناهية الصغر فيها إلى ١٢ مليون أسرة من الأسر الفقيرة.

ويوجد في مصر، عدد من القنوات التي يمكن من خلالها الوصول إلى تمويل المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر نظرا، على الرغم من أنها لم تستغل بعد الاستغلال الكامل: فمن المنظور التجاري للبنوك، لا تتمتع المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر *SMEs* بالجاذبية بسبب ارتفاع التكاليف المباشرة للقروض الصغيرة المتعددة ذات العوائد الضئيلة، وارتفاع المخاطر بسبب انعدام الصبغة الرسمية لتلك المشروعات، وبسبب عدم وجود ضمانات دفترية أو مالية، وكذلك ضعف القدرات الفنية والتسويقية لديها. غير أن البنك الوطني للتمية، وبنك القاهرة، قد وضعا برامج ناجحة للقروض الصغيرة، داخل كل منهما، بتشجيع مبدئي من الجهات المانحة، مع قيام البنكين بتطبيق سياسات وإجراءات تختلف عما يتم في البنكين بشأن عمليات القروض غير الصغيرة، ومن ذلك مثلا استخدام أسعار فائدة أعلى لتغطية التكاليف المباشرة العالية للقروض الصغيرة، وتبسيط الإجراءات لتخفيض التكاليف المباشرة، ونظم خاصة لإدارة المعلومات، ومهارات وظيفية خاصة، وسياسات مرنة لإضفاء الصبغة الرسمية على تلك المشروعات تعريزا وضمانا لها.

أما المنظمات الأهلية، فإن إمكانياتها في مساعدة قطاع المشروعات الصغيرة محدودة بسبب بعض القيود والمعوقات، منها: الحظر على تعبئة المدخرات (ومن ثم عدم وجود مصدر ثابت ومستقر للأموال)، والوضع القانوني المتأرجح لتلك المنظمات، والالتزام بتوقيع جميع شبكات القروض بطريقة مركزية (حسب قانون المنظمات الأهلية رقم ٨٤/٢٠٠٢). كما تقتصر تلك المنظمات إلى المهارات المصرفية، وشبكات الفروع. ثم إن البيئة

## تفتقد أنشطة الجهات المانحة في مجال تمويل القروض الصغيرة إلى التنسيق وتبادل المعلومات وتنظيم الجهود لتفادي الازدواج

وفي القطاع المصرفي، نجد أن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي (PBDAC) والبنك الوطني للتنمية (NBD) وبنك القاهرة (BdC) - وهي بنوك ثلاثة للتنمية

مملوكة للدولة تُمارس نشاطها في مجال تمويل القروض الصغيرة، على مختلف مستويات الأداء الإنتاجي. ولجأ عدد من البنوك المملوكة للدولة، مؤخرا، إلى الأخذ ببرامج القروض الصغيرة، ولكن من السابق لأوانه تقييم تلك التجربة.

ويقوم الصندوق الاجتماعي للتنمية (SFD) بتوجيه القروض الصغيرة والمتناهية الصغر من خلال البنوك والمنظمات الأهلية على التوالي، حيث يقوم الصندوق بدور المؤسسة الأم في ظل البرنامجين الرئيسيين للصندوق: جهاز تنمية المشروعات الصغيرة (SEDO) وبرنامج تنمية المجتمع (CDP). وتشمل الجهات المانحة الرئيسية للصندوق: الاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والصندوق الكويتي، والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، والبنك الألماني للائتمان والتنمية (KfW). وللصندوق الاجتماعي للتنمية سجل حافل، وانتشار واسع، ولكن الانتقاد الذي كان يوجه إليه دائما يرجع الى ضعف جودة محفظة الصندوق (بمعنى ضعف معدلات سداد القروض)، وسماحه للمنظمات الأهلية التي يتعامل معها، بتقاضى نسبة ١٪ فقط كسعر فائدة، وهي نسبة لا تكفي لتغطية المخاطر، ونفقات التشغيل.

### مؤشرات الأداء لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة:

**الانتشار:** المعيار الرئيسي للحكم على أداء أي مؤسسة لتمويل القروض الصغيرة، هو مدى الانتشار، بمعنى: عدد العملاء الذين تجتذبهم، ومن ثم قدرتها على تحقيق اقتصاديات النطاق، وتحقيق نقطة التعادل. وتقدر بعض الدراسات أن فرعا لإحدى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، ذات الأداء الجيد، يمكن له أن يحقق نقطة التعادل عند ١٥٠٠ عميل فعلي، أو خلال سنتين من بدء العمل. ويعني متوسط حجم القرض الصغير أن ثمة مكانا للفقراء (حتى على الرغم من ارتفاع تكلفة القروض بالنسبة لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة)، ويرى بعض المختصين أن هذا الإنصاف في الوصول إلى الخدمات المالية يمكن أن ينعكس من

خلال متوسط حجم القروض التي تناهز ٣٠٪ من متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

**القدرة على تحمل القروض والاستدامة:** تشير القدرة المالية إلى القدرة على تغطية كافة التكاليف عن طريق العائد من العمليات (الفوائد والرسوم المحصلة/ والغرامات إن وجدت) ومن ثم ضمان الاستقلال وعدم الاعتماد على الدعم من جانب الحكومة أو الجهات المانحة. ويؤثر معدل سداد القروض على أداء مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، لأن عدم السداد يؤدي إلى تآكل رأس المال وإلى زيادة التكاليف المباشرة، بسبب زيادة جهود العاملين في مجال التحصيل والمتابعة. ويعتبر معيار مخاطر المحفظة (PAR) أفضل من معيار نسبة السداد، للحكم على جودة محفظة مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، لأنه يأخذ في الحسبان جميع الأقساط المتبقية للمقرض الذي يكون عليه قسط متأخر على الأقل. وحتى إذا لم تكن تلك الأقساط مستحقة بعد، فإن الأحكام تفرض طبقا لأجال المستحقات.

**الإنتاجية:** تؤثر إنتاجية الموظفين على تكاليف العمليات في مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، وحسب المعايير الدولية، فإن الموظف المختص بالقروض (L/O) يجب أن يكون مسئولاً عن عدد من المقترضين الفعليين يتراوح ما بين ١٢٠-١٥٠ مقترضا (أو أكثر من ذلك في حالة القروض الجماعية). والموظفون المختصون بالقروض هم المنتجون الأساسيون من أعضاء الجهاز الوظيفي من حيث اجتذاب المقترضين ومتابعتهم. ويجب أن يكون الموظفون الإداريون عند الحد الأدنى. ولاشك أن مرتبات الموظفين والعلاوات التي يتقاضونها، بالمقارنة مع الأجور السائدة في السوق، تؤثر على مدى ارتياح الموظفين والحفاظ عليهم، كما تعتبر أحد العوامل في مكافحة احتمالات الفساد.

**فرص العمل والدخل:** يعتبر خلق فرص العمل وزيادة الدخل هما المجالان الرئيسيان لتقييم الأثر الناجم عن نشاط مؤسسات القروض الصغيرة، والأثر يكون أكبر في المشروعات المتناهية الصغر. ومن مزايا قطاع المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر، انخفاض التكلفة بالنسبة لكل فرصة عمل جديدة. وفضلا عن خلق فرص العمل على مستوى المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر (SME)، فإن القروض الصغيرة في ذاتها هي خدمة تقوم على العمالة الكثيفة، حيث توفر فرص العمل لأعداد كبيرة من موظفي القروض. وإن نصيب السيدات المقترضات بالنسبة لإجمالي عدد المقترضين يصحح التوازن بين الجنسين، مع ما يترتب على ذلك من آثار وتداعيات، منها على سبيل المثال، أنه وجد أن القروض الصغيرة التي تقدم للمرأة لها أثر إيجابي على صحة الأطفال أفضل من القروض التي تقدم للرجل.

## تشير الدراسات إلى أن أي فرع لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة الناجحة يمكن أن تصل لنقطة التعادل عند ١٥٠٠ عميل نشط أو خلال عامين من بدء النشاط

جدول ٩-١ مؤشرات الأداء لدى بعض المؤسسات الرئيسية لتمويل القروض الصغيرة في مصر

بنك القاهرة	البنك الوطني للتنمية	جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية	الصندوق الاجتماعي	البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي	تاريخ بد العمل
٢٠٠١	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٢	١٩٢٠	الميزانية العمومية
لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	١٧٧ مليون	لا توجد بيانات	١٥ بليون	عدد الوحدات
٩٦	٤٤	٢٧	(من خلال البنوك)	١٢٠٠	القروض المجمعة
٢٧٠ مليون	٩٠٢ مليون	٧٣٢ مليون	جهاز تنمية المشروعات الصغيرة ٣,٥ بليون جنيه	لا توجد بيانات	قروض قائمة
٨٩ مليون	٣٠ مليون	٥٢ مليون	لا توجد بيانات	١٢,٢ بليون	العملاء المجمعون*
-	٤٠,٠٠٠	٣٩,٦٦٠	٩٢,٩٦١	لا توجد بيانات	١٩٩٨
٦٠,٤٨٢	١٠٥,٧٢٤	١١٦,٥١٦	١٧٤,٨١٣	لا توجد بيانات	٢٠٠٣
-	١٠,٨٩٣	١٨,٩٠١	لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	العملاء الضعليون
٤٧,٢٣٤	٢٣,٠٩٩	٤٣,٢٥٦	لا توجد بيانات	٣,٥ مليون تقريبا	١٩٩٨
١٦%	١٦%	١٥%	برنامج تنمية المجتمع البداية ٧%	القروض الزراعية (مدعومة) ٧,٥%	٢٠٠٣
سعر موحد**	سعر موحد**	سعر موحد**	القائم ٩% (مدعوم)	غير الزراعية ١٤%	سعر الفائدة
لا دعم	قادر على تحمل القروض ، لا دعم	قادر على تحمل القروض ، لا دعم	لا توجد بيانات	٠,٥%	القدرة على تحمل الدين
لا توجد بيانات	مرتفع***	٢,٣%	لا توجد بيانات	٠,٥%	العائد على الأصول
٩٩%	٩٥% (٢٠٠٢)	١٠٠% بيا	(يقال انه ضعيف) برنامج تنمية المجتمع حتى ١٠٠٠٠ جنيه	٨٩%	السداد
١٠٠٠	حد أقصى ١٠٠٠٠	مشروعات صغيرة ١٧٥.٢٥-١٠٠٠	برنامج تنمية المجتمع حتى ١٠٠٠٠ جنيه	لا توجد بيانات	حجم القرض بالجنيه
١٠٠٠٠		١٠٠-٥٠٠ بيا	برنامج تنمية المشروعات ١٠٠٠٠-١٠٠٠٠٠ مليون جنيه	(لا توجد حدود)	حجم القرض في المتوسط (بالجنيه)
٢٨٠٠	١٥٠٠ تقريبا	مشروعات صغيرة ٢٨٠٠	١٩٠٠٠ (٢٠٠٢)	لا توجد بيانات	العملاء لكل م.ق ١
٩٠	١٥٠ تقريبا	٢٤٠ بيا		لا يوجد نظام م.ق	م.ق / إجمالي العاملين
لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	١٠٥	٢٧% جهاز تنمية المشروعات الصغيرة	٢% تقريبا	قروض المرأة
لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	٤٧% (مرجح)			المستهدف
لا توجد بيانات	لا توجد بيانات	٢٠٨٠٠٠	٦٥١٠٠٠	لا توجد بيانات	فرص العمل التي أوجدت

١- م.ق : تعني الموظف المخصص بالقروض  
ملحوظة : xx : تشمل مصادر المعلومات على المقابلات والتقارير السنوية والمواقع على الإنترنت  
xx : الفائدة الموحدة لاحتساب على اساس متناقص وانما تشير الى سعر فعلي اعلى، فمثلا ١٥% كسعر فائدة موحد يعادل مايزيد على ٢٠%  
xxx : ٢/٢ اضافية لتغطية نفقات انتقال موظفي القروض للتصديق في الموقع  
xxxx : ربحية البنك الوطني للتنمية من تمويل القروض الصغيرة، اعلى من ربحية القروض الأخرى للبنك (البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ، ٢٠٠٤)

## جدول ٩-٢ معالم الأداء للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي

جرامين	بنك راكيات إندونيسيا BRI	البنك الرئيسي للتنمية الزراعية	البداية
منتصف السبعينيات	١٩٦٨	١٩٣٠	عدد وحدات الإقراض
لا توجد بيانات	٣,٩٠٠	١,٢٠٠	محفظة القروض
لا توجد بيانات	١.٢ بليون دولار	١٢.٣ بليون	عدد العملاء
ما يزيد على ٢ مليون	٣٠ مليون	٣.٥ مليون تقريبا	سعر الفائدة
فائدة مدعومة، يقال إنها في حاجة إلى زيادة	قابلة للإستمرارية - لا دعم	القروض الزراعية (مدعومة) ٧.٥٪	القدرة على الإستمرارية
بنسبة ٦٥٪ حتى تكون قابلة للإستمرارية	قروض الاستثمار ١٨٪ موحدة	(القدرة محل تساؤل)	السداد
	أكثر من ٩٠٪	٨٩٪	حجم القرض
	٩٨,٣٪	بلا حدود (٩٠٪ تحت ١٠٠,٠٠٠)	
	ما يعادل ٥٠٠٠ دولار أمريكي كحد أقصى		

المصدر: بالنسبة للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، القوائم المالية المنشورة لعام ٢٠٠٣ ومقابلات شخصية

والصندوق الاجتماعي للتنمية، تلتزم بأسعار الفائدة التي تفرضها الدولة.

٢ **سياسة التحصيل** : تساعد السياسات المستقلة لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة، بالنسبة لتحصيل القروض وإعادة جدولتها، على زيادة الربحية، والقدرة على تحمل القروض والاستدامة، وضمان انتظام السداد بين المقترضين. وعلى النقيض من ذلك، نجد أن قرارات الحكومة بالإعفاء الجماعي من الديون، أو بإعادة الجدولة، لها آثار سلبية واسعة على عملية السداد، حيث يحجم المقترضون عن السداد للاستفادة من قرارات الجدولة المعلن عنها.

٣ **سياسة غريبة العملاء** : تضمن السياسة المستقلة لغريبة العملاء التي تتبعها مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، أن يتم الاختيار بناء على أسس سليمة من تحليل الجدارة الائتمانية، دون ضغوط خارجية على تلك المؤسسات. ذلك أن المقترضين الذين يقرضهم بعض المسؤولين الحكوميين يمكن أن يكون لهم - بل ولهم بالفعل - آثار سلبية على جودة المحفظة.

٤ **سياسة الجهاز الوظيفي** : يجب أن يستند اختيار الموظفين على تقييم مستوى الموظف ونزاهته وهما الشرطان الأساسيان للموظف المختص بالقروض، مع التسليم بمخاطر الائتمان. أما الموظفون المقروضون، فإنه يمكن أن يؤثروا - بل ويؤثرون بالفعل - على أداء مؤسسات تمويل القروض الصغيرة.

### لامركزية المستويات الأدنى :

توضح الدروس المستفادة، أن مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، الناجحة، هي التي قامت بتقويض عملية اتخاذ القرارات إلى السلطات الأدنى، بمنأى عن المقر الرئيسي

ويوضح الجدول ٩-١ مؤشرات الأداء لدى بعض المؤسسات الرئيسية لتمويل القروض الصغيرة، في مصر. والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي (PBDAC) هو المؤسسة الزراعية الوحيدة في الجدول ٩-١. ونقدم في الجدول ٩-٢ أداء هذا البنك مقارنة ببعض البنوك الشهيرة في الريف مثل بنك راكيات إندونيسيا (BRI)، وبنك جرامين (GRAMEEN) في بنجالاديش. ويوضح كلا الجدولين أن الفائدة غير المدعومة لا تعوق انتشار وتوسع البنك و/أو معدلات السداد الممتازة.

### مزايا لامركزية الخدمات :

أثبتت التجربة في عدد من الأقطار، أن لامركزية السياسات حتى مستوى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة تساعد على توسيع أداء تلك المؤسسات وتعاضمه، وكانت المجالات الرئيسية التي بدا فيها التحسن واضحا هي :

١ **سياسة التسعير** : إن استقلال مؤسسات تمويل القروض الصغيرة في تحديد أسعار الفائدة لديها يسمح لها بتغطية تكاليفها تغطية كافية، والاستمرارية في أداء مهامها دون الاعتماد على المنح أو المساعدات. وبنو البنك الأوربي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٤) بقصص نجاح تمويل المشروعات الصغيرة حينما نشأت بيئة مواتية من جميع الجوانب، وذلك عندما اتبعت الحكومات سياسة تنظيمية تتمثل في "رفع الأيدي" عن مؤسسات تمويل القروض الصغيرة. أما في مصر، فإن المؤسسات

الحكومية وشبه الحكومية للقروض الصغيرة، مثل البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي،

**قرارات الدولة التي تقضى بالإسقاط الجماعي للديون أو إعادة جدولتها لها أثر سلبي كبير على السداد**

## الجدول ٩-٣ المستويات الملائمة للتدرج الوظيفي لدى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، للقيام بمختلف المهام

المهام	الفرع	المقر الرئيسي	مجلس الإدارة
تحديد أسعار الفائدة		اقتراح	اعتماد
اعتماد القروض بعد غربلة العملاء	بموجب تفويض من المقر		
اعتماد القروض (بدون حد)	الرئيسي	بتفويض من مجلس الإدارة	
جدولة القروض (لكل حالة على حدة)	اقتراح	اعتماد	
شطب القروض (سياسات)		اقتراح	اعتماد
الضمانات (سياسات)		اقتراح	اعتماد
اكتراء الموظفين		بتفويض من مجلس الإدارة	
زيادة الحوافز للموظفين		اقتراح	اعتماد
تغيير شروط القروض	اقتراح	اعتماد	اعتماد

١٩٩٠ عرضت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية *USAID* دعماً فنياً ومالياً للبدء في برنامج تنمية المشروعات الصغيرة، حيث قدمت مبلغ ٨ ملايين دولار أمريكي لعملية الإقراض المستمر، ومبلغ ٢ مليون دولار لدعم انطلاق المشروع وتغطية نفقات التشغيل، حتى يصل المشروع إلى نقطة التعادل. وقامت جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، بإيداع تلك الأموال في ودائع دولارية لدى البنوك التجارية كحساب ضمان تقدي من أجل الحصول على قروض بالجنه المصري في شكل تسهيلات.

ويتجلى نجاح جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، وتوسعها الكبير في حجم القروض المجمعته الحالية الذي يبلغ ٧٢٢ مليون جنيه، ومجموع عملائها الذين يصلون إلى ١١٦٠٠٠ عميل، والعملاء الإيجابيين الحاليين الذين يبلغ عددهم ٤٣٠٠٠ عميل، وتشتمل المجموعة الأخيرة على ٢٧٠٠٠ عميل ممن حصلوا على قروض للمشروعات الصغيرة، ١٦٠٠٠ عميل ممن حصلوا على قروض الفقراء. ويقوم موظفو القروض بنشاط ميداني للترويج للقروض، ومتابعة عمليات السداد. ويزيد متوسط عدد المقترضين الفعليين لكل موظف قروض عن مائة مقترض، وهو رقم يقترب من المعايير الدولية. ثم إن شبكة الفروع تتوسع باستمرار، حيث يوجد حالياً ٢٧ فرعاً في الإسكندرية والمحافظات المجاورة. لقد أصبحت جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، نموذجاً تمت محاكاته في ست محافظات أخرى.

### مزايا الكفاءة

تخضع جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية لقانون المنظمات الأهلية الذي ينص على وجوب توقيع رئيس مجلس إدارة الجمعية على شيكات القروض، ولكن المفاوضات تتم مع المدير التنفيذي، الذي قدم بدوره مبادرة، منذ عام ١٩٩٥، بلامركزية الموافقة على القروض، لكي يتم ذلك على مستوى الفرع، حتى مبلغ ١٠٠٠٠٠ جنيه. ويقدم الشيك للمقترض لصرفه من أحد البنوك الممولة، وثمة قائمة بجميع الشيكات ممهورة جميعاً بتوقيع المدير

للمؤسسة (البنك الدولي، ٢٠٠٤). ولقد بات واضحاً أن لامركزية بعض المهام والاختصاصات يجب أن تصل إلى المستويات الدنيا في التدرج الإداري للمؤسسة، مع افتراض حسن أداء تلك المهام بمعرفة المستويات الدنيا، ومن ذلك على سبيل المثال، الفرع المحلي (أو بنك القرية) التابع للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، لأن تلك الفروع تكون لها صلة مباشرة بالموقع مع المقترضين الحاليين أو المرتقبين، ولا يعني هذا، عدم قيام الفرع الرئيسي بإيلاء الاهتمام الكافي للتغذية المرتدة (*feedback*) من الموقع، التي ترد إليه من المستويات الأدنى، ضماناً لاستجابة سياسات المؤسسة لاحتياجات السوق، وتفضيلات المجتمع، والقدرات المالية.

وفي الجدول ٩-٢ نورد قائمة بمهام مؤسسة تمويل القروض الصغيرة، مع المستوى الملائم المقترح لأداء كل مهمة من المهام. وهذا سيناريو نظري حيث لا توجد أية لوائح أو قواعد تنظيمية حكومية. وفي الواقع، فإن البنك المركزي يقوم بتنظيم أعمال البنوك، أما المنظمات الأهلية وجمعيات رجال الأعمال، فتخضع للوائح التنظيمية لوزارة الشؤون الاجتماعية. وتقتصر المهام المدرجة منح المستويات الدنيا، الصلاحيات الكاملة بالنسبة لغربلة القروض، والضمانات المطلوبة من العميل في إطار سياسة معتمدة، تتصرف إلى تفويضها بالموافقة على القروض حتى حدود معينة، واقتراح جدولة الديون، أو شطبها على أساس كل حالة على حدة، واقتراح الإنتاجية المستهدفة للفرع (أي عدد القروض المستهدفة وقيمتها)، واقتراح التغييرات في شروط القروض، و/أو اقتراح أنواع جديدة من القروض في ضوء التغذية المرتدة من الموقع.

### تجربتان مختلفتان لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة :

نموذج ناجح من اللامركزية : تم تأسيس جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية في بداية الثمانينيات على أيدي مجموعة من رجال الأعمال البارزين بالإسكندرية، لتقديم خدمات طوعية لتنمية المجتمع والنهوض به. وفي سنة

التفذيدي، دفعة واحدة، تبسيطا للإجراءات، ويجري إخطار البنوك الممولة بأن تلك القائمة هي البديل للتوقيع المطلوب على كل شيك من الشيكات.

لقد أدت الاستثمارات الكبيرة في تدريب العاملين، واستخدام النظام الآلي في العمليات، وتبسيط الإجراءات، إلى نجاح جمعية رجال الأعمال في الإسكندرية، في تحقيق معدل للنفقات المباشرة يقال إنه الأدنى على مستوى العالم، بالنسبة لمؤسسات القروض الصغيرة. ثم قامت جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية بتخفيض سعر الفائدة على المقترضين تخفيضاً متعاقباً، من ١٧٪ إلى ١٦٪ ثم إلى ١٥٪. كسعر موحد. ولقد ساعدت فعالية التكاليف على إجراء تلك التخفيضات وكذلك المفاوضات مع البنوك للحصول على أسعار فائدة أدنى على قروض جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية. بل إن ذلك، دعم جهود الجمعية في التعامل مع المنافسة التي تتزايد بسرعة<sup>(١)</sup> وكان متوسط حجم القرض، حتى مع فعالية التكاليف المحققة، هو ٢٧٠٠ جنيه فقط و ٢٢٠ جنيه لكل من برنامج إقراض المشروعات الصغيرة، وبرنامج إقراض الفقراء على التوالي، مما يعكس الالتزام بمساعدة الفقراء.

وترتبط حوافز موظف القروض، ارتباطاً مباشراً بعدد المقترضين الفعليين والعملاء الجدد الذين يستقطبهم كل شهر، وعملية السداد، الأمر الذي يضمن ارتفاع مستوى إنتاجية الموظفين، علماً بأن الحوافز والعلاوات تشكل جزءاً كبيراً من الدخل الشهري لهؤلاء الموظفين. أما المرتبات والعلاوات الأساسية، فيجري مراجعتها في ضوء ما تسفر عنه أبحاث المرتبات السائدة في السوق حتى تكون مجزية بما يحافظ على بقاء الموظفين. ويتم اختيار الموظفين وفقاً لإجراءات تتسم بالشفافية، ودون أية ضغوط خارجية.

### النجاح يأتي من الاستقلال

وتتمتع جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية بالاستقلال الكامل في وضع السياسات، ولا تحصل على أي دعم حكومي. وتقوم بتحديد أسعار الفائدة بطريقة تجعلها محتملة، وبحيث تغطي تكاليف العمليات في بحر سنتين من بدء عملية الإقراض، ثم تتحقق القدرة المالية الكاملة على تحمل الدين (بما في ذلك تكاليف الأموال، والأقساط) في بحر سنتين أخريين.

### تقترض جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية من البنوك التجارية بأسعار الفائدة السائدة في السوق وبذلك تضمن الاستقلال التام

ونتيجة لسجل الجمعية في التعامل الممتاز مع البنوك، فإنها تستخدم في بعض الأحيان، عملية الرفع المالي (leverage) لدى البنوك بنسبة تصل إلى ١٥٠٪ (بمعنى الاقتراض من البنوك بنسبة تزيد ٥٠٪ عن قيمة الضمانات المالية)، وهذا الأمر ليس شائعاً ولا معمولاً به، مع التسليم

بعدم رغبة البنوك في إقراض المنظمات الأهلية التي تعتبر قطاعاً عالي المخاطر. كما تجدر ملاحظة أن الجمعية تقترض من البنوك التجارية بأسعار الفائدة السوقية، ومن ثم تضمن استقلالها التام، وعملياتها التجارية. إن جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، هي مؤسسة غير هادفة إلى الربح، وإنما يستفاد من الأرباح في جانب من جوانبها، في إقامة فروع جديدة، وفي جانب آخر في الحفاظ عليها للعمل على الحد من الاقتراض من البنوك وبنفقات الفوائد، ومن ثم تخفيض أسعار الفائدة التي تُحْمَلُ على العملاء. وجمعية رجال الأعمال بالإسكندرية سياسة مستقلة في تحصيل القروض، ذلك أن استقلال الجمعية وقدرتها على تمويل نفسها ذاتياً تضمن عدم ممارسة ضغوط خارجية عليها، لحملها على إعادة جدولة الديون و/أو الإعفاء منها. وتبلغ نسبة سداد القروض ٩٩٪، وعادة ما تدور مخاطر المحفظة حول ٢٪ إلى ٤٪. والانضباط في السداد قوي جداً في سياسات الجمعية، فيما بين الموظفين والعملاء على السواء. أما التأخر والقصور في عمليات السداد، فيتم التعامل معه بناءً على أسس مالية سليمة، وحسب كل حالة على حدة.

### جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية والتوجه نحو السوق :

يجري تطبيق السياسات بناءً على معرفة كاملة بأوضاع السوق، حتى يتسنى :

عدم طلب أية أصول كضمان، لأن هذا أمر غير واقعي في حالة المشروعات الصغيرة، وإنما يستعاض عن ذلك بشيك ضمان أو إيصال أمانة بتوقيع العميل لاستخدام أي منهما كوسيلة ضغط في حالة التأخر عن السداد دون مبرر. وأحياناً يُطلب طرفاً ثالث كضامن في حالة القروض عالية المخاطر. وفي غير ذلك من الحالات، تعتبر عمليات التفتيش الميدانية المنتظمة التي يقوم بها موظف القروض، بمثابة الضمان البديل، ويمكن أيضاً استخدام زيادة حصص الإقراض - كما هو الحال في الممارسات الدولية الجيدة - كضمان بديل آخر. وهذا يعني أن المقترضين الجدد يحصلون على قروض صغيرة تبلغ ١٠٠٠ جنيه مثلاً، ولكن السداد العاجل يعطي للمقترض الحق في قروض أكبر على التوالي وعلى آجال استحقاق أطول.

التحلي بالمرونة بالنسبة لشروط إجراءات القروض : فيالنسبة للقروض أقل من ٣٠٠٠ جنيه، ما على العميل إلا أن يقدم بطاقته الشخصية، وعقد إيجار المحل أو عقد إيجار السكن، و/أو إيصال الكهرباء. ولما كانت القروض المتعاقبة تزداد حجماً، فإن العميل مطالب في هذه الحالة بمستندات أخرى مثل : السجل التجاري، والبطاقة الضريبية، أو التأمينات الاجتماعية على العاملين لديه.

(١) يسفر سعر الفائدة الموحد عن عوائد فعلية أعلى إذا ما تم الحساب على أساس التخفيض المتوالي، أي أكثر من ٢٠٪. وتلك هي القاعدة المتبعة في معظم مؤسسات تمويل القروض الصغيرة حول العالم وكثير من جمعيات رجال الأعمال التي تقوم بدور مؤسسات تمويل القروض الصغيرة

## إطار ٩-١ تجربة ناجحة في تقديم القروض الصغيرة للمرأة

من بين البرامج الناجحة في مصر لتقديم القروض الصغيرة للمرأة - بغية تحسين دخل الأسرة - برنامج تنمية المرأة الريفية، التابع للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، والمعمول به منذ بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي، بدعم من البنك الألماني KFW.

وكان البنك الألماني KFW قد قام بتقديم بعض التسهيلات الائتمانية والمساعدات الفنية لبرنامج تنمية المرأة الريفية لدى فروع البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، في محافظات قناة السويس وسيناء. والبنك الرئيسي ليس لديه أي تمييز بين الجنسين فيما يتعلق بتقديم قروضه المعتادة، ولكنه كان يطلب فقط ضمانا في صورة أراضي، غير أن هذا الشرط قد حرم، فعليا، المعدمات من النساء الفقيرات، من الحصول على القروض الصغيرة. وكان قد صدر منشور من البنك - لم يكتب له النجاح - ينص على موافقة الإدارة العليا بالبنك على صرف قروض في إطار برنامج تنمية المرأة الريفية، تصل قيمة القرض إلى ١٠٠٠ جنيهه بدون ضمانات من الأراضي، بشرط وجود طرف ثالث كضامن مقبول لدى بنك القرية، وبشرط أن يحقق المشروع تدفقا نقديا يبرر القرض. وعمل البرنامج على تنفيذ هذا المنشور، عن طريق إعادة التأكيد عليه من جانب رئيس مجلس إدارة البنك، وتعميمه على جميع بنوك القرية، ومن ثم منح سلطة تنفيذ هذا النوع من القروض إلى المستويات الإدارية الدنيا في السلم الوظيفي.

وتم تشكيل فرق - لكل بنك من بنوك القرية - من أحد موظفي بنك القرية وأحد المهندسين الزراعيين من الإدارات المحلية التابعة لوزارة الزراعة. وكان يُطلب من المرشحين القيام بعمل ميداني للترويج لقروض تنمية المرأة الريفية، ومتابعة عملية تحصيل الأقساط. وكانت الفرق تتكون من ٥٥ موظفا في ١٧ بنكا من بنوك القرية في شمال سيناء والإسماعيلية والسويس، وحصل المرشحون على دورات تدريبية نظرية في الفصول وتطبيقية في موقع العمل، بشأن دراسات التدفقات النقدية، وشروط القروض، وأسس التسويق، وإقناع العملاء واجتذابهم، واستطلاع محل العميل، قبل صرف القرض، ومتابعة ما بعد الصرف للتأكد من فعالية المشروع التجاري للعميل. وكان قد تم إجراء استطلاع للاستعانة بوجهات نظر بنك القرية، وموظفي وزارة الزراعة، بشأن الأنشطة التجارية المناسبة التي يمكن استخدام القروض في تمويلها، في ضوء الموارد المتاحة، والشروط البيئية، مع التركيز على شمال سيناء، وقام المختصون في تربية الحيوان، والتصنيع الزراعي بإجراء دراسات عن التدفق النقدي للمشروعات الصغيرة عن الأنشطة التي تم تحديدها، ثم وضعت برامج للتمويل، وهي مضمونة بحكم الأقساط الشهرية للمقترض أو الضامن.

وفي غضون ٢٠ شهرا انتهت في يونيو ١٩٩٨ وصل عدد القروض المنصرفة إلى ١٧٠٠ قرض، بلغت قيمتها ١,٥ مليون جنيه، وكانت نسبة السداد ٩١٪. ويعكس متوسط حجم القرض - وهو ٨٦٥ جنيها - أن البرنامج قد شمل أشد النساء فقرا. ويعتبر الوصول إلى تلك الفئة إنجازا رائعا، مع التسليم بأن الموظفين ليسوا متفرغين تماما لأنشطة قروض المرأة الريفية، وإنما يقومون بها علاوة على أعمالهم الأصلية - وهذا وضع يحول أيضا دون التقدير الدقيق لمدى استرداد تكاليف البرنامج.

وقدم البرنامج عددا من التوصيات، أبرزها ما يلي :

- أن الاتصال الشخصي بالعملاء المرتقبين، إما على المستوى الفردي، أو من خلال ندوات جماعية، يكفل الامتداد السريع إلى المرأة، التي لم تكن تدري شيئا عن هذه الخدمة.
- أهمية إسناد المهام المشتركة مثل الترويج للقروض وتحصيلها، إلى الموظفين (وربط هذين المعيارين بتقييم الأداء) تقاديا لصرف قروض غير صالحة حيث تكون مسئولية التحصيل غير محددة.
- أن التوسع والتشاور الكبير يعكس استفادة العملاء من القروض: وعلى هذا يمكن للبنك أن ينظر في مسألة رفع سعر الفائدة على القروض الصغيرة، لتغطية التكلفة الفعلية الإضافية على البنك.
- أنه يمكن تخفيض التكاليف الإدارية على البنك، عن طريق تخصيص يوم واحد فقط أو يومين في الشهر لصرف القروض، اقتداء بالحالات الأكثر نجاحا لدى مؤسسات القروض الصغيرة على مستوى العالم.
- أنه يمكن تخفيض تكاليف المعاملات على العميل، دون تخفيض في عوائد البنك، عن طريق التخلص من تلك التكاليف التي لا تشكل أي دخل للبنك، ومن ذلك مثلا : عرض لوحة إعلانية في كل بنك من بنوك القرية، توضح عليها جميع القواعد الإجرائية للبنك، والمستندات المطلوبة، ومن ثم نقل من تعدد زيارات العميل للبنك إلى أدنى حد ممكن.

## الاستثمار الكبير في تدريب العاملين وميكنة العمليات وتبسيط وتيسير الإجراءات جعل جمعية رجال الأعمال بالاسكندرية تحقق أقل معدل للمصاريف الإدارية في العالم

ولقد نظرت جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، في مسألة تغيير وضعها القانوني إلى بنك، شأنها شأن كثير من المؤسسات الدولية المشهورة بتمويل القروض الصغيرة، حتى يرخص لها في تعبئة ودائع

العملاء، ولكنها ارتأت أنها لا تحتاج إلى هذا الأمر الآن، لأن لديها أموالاً فائضة، كما لاحظنا.

### تكلفة الخدمات المالية المركزية : حالة البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي

البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي هو بنك مملوك بالكامل لوزارة المالية. ويمارس نشاطه في ظل القانون ١١٧، ويرفع تقاريره إلى وزير الزراعة ويبلغ إجمالي عدد العاملين فيه حوالي ٢٧٠٠٠ موظف من بينهم ٢٠٠٠ في البنك الرئيسي في القاهرة، بينما يتوزع الباقون بين ١٨ محافظة، مع وجود ١٧٠ فرعاً للبنك بالمراكز، و ١٢٠٠ بنك قرية كفروع مساعدة. وبلغ إجمالي أصول البنك في نهاية سنة ٢٠٠٣ ما يناهز ١٦ بليون جنيه، منها ١٢ بليون في صورة قروض قروض. وفي جانب الخصوم بلغت ودائع العملاء ١٠ بلايين جنيه، وبلغ السحب على المكشوف للبنك ١ بليون جنيه، ورأس المال المدفوع ٥.١ بليون جنيه.

### سياسة التسعير

تخضع سياسة التسعير في البنك لتدخلات الدولة، فقد تكررت مثلاً حالات تخفيض أسعار الفائدة، وهو التخفيض

الذي فرضته الحكومة. ولكن الحكومة تعوض البنك عن ذلك، بإيداعات منخفضة التكلفة. وتخضع القروض الزراعية (وهي تمثل ٢٥٪ من إجمالي المحفظة) لسقف مفروض من الحكومة على أسعار الفائدة بحيث لا تزيد عن ٥، ٧٪، و ٢٪ تحصل عليها وزارة المالية كإعانة، أي ٥، ١٠٪ كعائد إجمالي للبنك على القروض الزراعية، وهو معدل فائدة لا يزال منخفضاً. أما القروض غير الزراعية فتتحمل سعر فائدة يتراوح بين ١٢-١٣٪ بالإضافة إلى ١٪ رسوم. ولسنا على يقين من أن تلك الفوائد تغطي كافة التكاليف، ومن ثم فإن قدرة البنك على تحمل الأعباء موضع تساؤل. ويذكر أن صافي الإرباح يبلغ ٨٥ مليون جنيه في عام ٢٠٠٣، أي ما يوازي ٥، ٠٪ فقط كعائد على إجمالي الأصول .

### سياسة التحصيل

لا يتمتع البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي بأي استقلالية في سياسة التحصيل، فالقرارات السيادية المتتابعة تعلن أحياناً عن إعادة جدولة للديون جميعها لأجل تصل إلى عشر سنوات. ومثل هذه القرارات تعلن على الملأ، وعادة ما يتم إعدادها في مجلس الشعب، ويمكن أن تكون نتيجة شكاوى جماعية أو لأية اعتبارات سيادية أخرى. ولهذه القرارات أثر سلبي خطير على نظام السداد : حيث إن بعض المقترضين الذين لا يواجهون مشكلات مالية يمكن أن يستفيدوا من هذا الوضع ويحجموا عن السداد.

### خوافز العاملين

يقوم نظام حوافز العاملين في بنوك القرية على ثلاثة معايير : ( أ ) قيمة القروض المنصرفة: (ب) نسبة السداد :

## إطار ٩-٢ تقديم الخدمات للنساء الأشد فقراً عن طريق القطاع الخاص

إن برنامج بشاير لإقراض الفقراء، على مستوى جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، وجمعية رجال الأعمال بالدقهلية لتنمية المجتمع بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، قد خدم بشكل ناجح النساء الفقيرات اللاتي يحتجن إلى القروض.

وقد ابتدعت هذا البرنامج جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية في سنة ٢٠٠٠، في ظل آلية ضمان جماعية، تضم من ٢-٦ أعضاء لكل مجموعة. وكان حجم القروض يتراوح ما بين ١٠٠ - ٥٠٠ جنيه تسدد على أقساط أسبوعية على امتداد فترة من ١٠ - ٤٠ أسبوعاً. وكان متوسط حجم القرض ٢٢٠ جنيهاً، وكان نمو وتوسع البرنامج وانتشاره مؤخراً كما يدل على ذلك عدد المقترضين الفعليين الذي بلغ ١٨٠٥ و ٧٢٤٨، و ١٦٢٥٨ مقترضاً اعتباراً من نهاية عام ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ على التوالي. وحدث هذا التوسع على الرغم من أن سعر الفائدة المحمّل على القرض كان يبلغ ٢٦٪ في السنة كسعر ثابت (الأمر الذي يعني أن السعر الفعلي أعلى من هذا المعدل). وكانت نسبة السداد ١٠٠٪. وقد قام برنامج بشاير لجمعية رجال الأعمال بالدقهلية، مؤخراً، بزيادة حجم القروض بحيث تتراوح حدودها ما بين ٣٠٠ - ٨٠٠ جنيه، أما خلاف ذلك، فإن الشروط تشبه نظيرتها لدى جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية. وكانت الزيادة في التوسع والانتشار زيادة ملحوظة أيضاً، كما كانت نسبة السداد ١٠٠٪. وبلغ عدد المقترضين الفعليين ١٩٧٥، ٣٩٠٠، ٦١٢٠ اعتباراً من نهاية عام ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣ على التوالي. ويجري صرف القروض وتحصيلها مرتين في الأسبوع، في الموقع في بعض الأماكن العامة المتفق عليها في القرية. ويقوم الصراف باصطحاب موظفي القروض يوم الصرف، كما يقوم المحصل باصطحابهم يوم التحصيل. وكلتا الجمعيتين تغطيان تماماً تكاليفهما. ويجري دائماً مراجعة شروط القروض في ضوء التغذية المرتدة من موظفي القروض.



(ج) حجم الودائع الموجودة وحسابات الادخار. ويتم تحديد الأهداف لكل بنك من بنوك القرية، ويتم الأداء تبعاً لذلك. إلا أن هذا النظام ينطوي على بعض الثغرات :

□ السداد الوهمي، وعمليات إعادة الإقراض، أمور قائمة فيما يقال، وتتم بالتواطؤ بين العميل - والموظف. وهو ما قد يثير الشكوك حول جودة المحفظة.

□ أن معيار الحافز المتعلق بالإقراض لا يحدد عدد المقترضين، وإنما يعني ببساطة القيمة الإجمالية للقروض المنصرفة، وعلى هذا، فإنه لا يوجد أي دافع لتوسيع قاعدة العملاء.

□ أن العاملين يمكنهم تعبئة مخرات إجبارية، عن طريق تقديم قروض للعميل تزيد عن المبلغ الذي طلبه، ثم وضع المبلغ الزائد عن القرض المطلوب في حساب وديعة باسم العميل، الأمر الذي يكون له انعكاسات إيجابية على حوافز بنوك القرية، ولكن العميل يتحمل الفرق في التكلفة بين الفائدة المدينة والفائدة الدائنة.

□ أن حجم الودائع المستخدم في التقييم هو صافي الودائع في نهاية السنة المالية، وليس الصافي المتوسط على مدار السنة. وعلى هذا، فإنه قبيل نهاية السنة المالية، يحرص الموظفون على منع العملاء من سحب أموال من حسابات الودائع، حتى يكون صافي الموازنة في نهاية السنة المالية مرتفعاً. ويؤثر هذا الأمر سلباً على رغبة العملاء في وضع مزيد من الإيداعات، خشية عدم وجود الأموال في متناولهم حينما يحتاجون إليها

### إجراءات جديدة للرقابة

والآن فإن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي قد اتخذ بعض الإجراءات التي من شأنها تقليص احتمالات التلاعب إلى أدنى حد ممكن، وإن كانت لا تقضي عليها تماماً :

□ تستخدم أرباح بنك القرية الآن من أجل تقييم الأداء، ومن ثم فليس هنالك ما يدعو إلى وجود ضخامة مصنوعة في حجم الودائع بالميزانية في نهاية السنة المالية (لأن الربح يتأثر بمتوسط ميزانية الودائع على مدار السنة، التي تساعد على تمويل قروض بنوك القرية، وتقليل تكلفة الأموال).

□ يمكن الآن للعملاء ذوي الأعمال المستمرة والذين يعانون من صعوبات في السداد، أن يسددوا ١٠٪ كل سنة، مع تجديد القرض لهم مع الموازنة بشرط دفع الفوائد كاملة في مواعيدها (أي إعادة جدولة على ١٠ سنوات ودون خسارة الفائدة). غير أن هذا من شأنه انكماش محفظة بنوك القرية مع مرور السنين، ما لم تتم عملية استعاضة عن طريق جلب عملاء جدد.

تطبيق اللامركزية : خدمات البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي : الاستقلال في سياسة التسعير :

إن أفضل ممارسات تمويل القروض الصغيرة، تدعو إلى تقادي عملية دعم سعر الفائدة، لما تنطوي عليه من تشوهات. ويفرض الدعم بناءً على قضية مؤداها أن المزارع الصغير لا يستطيع تحمل نفقات الفائدة كاملة، لذا كان من الضروري، معرفة

**بعد ٢٠ شهراً من يونيو ١٩٩٨،  
قدم بنك التنمية والائتمان  
الزراعي حوالي ١٧٠٠ قرصاً  
تبلغ قيمتها ١,٥ مليون جنيه  
وكان معدل السداد ٩١٪**

ما إذا كانت تلك النفقات باهظة بحيث تبرر مساوئ دعم الفائدة، ومن بينها عدم الإنصاف بسبب استفادة كبار الفلاحين من مزايا الدعم بينما هم لا يحتاجون إليه. ويمكن

تقدير أهمية الدعم للمقترض، بأنها تشكل فقط ١,٥٪ من إجمالي تكاليف الإنتاج للمزارع الصغير<sup>(١)</sup>، وعلى هذا، فإن تلك الأهمية للفلاح موضع تساؤل، بينما تتحمل وزارة المالية ما يناهز ٥٠٠ مليون جنيه سنوياً لتعويض البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي عن دعم الفوائد. وربما كان الأفضل من ناحية فعالية التكاليف، مساعدة المزارع عن طريق دعم خدمات الإرشاد الزراعي التي تقدم له، والتي يقال : إن لها تأثيراً كبيراً على زيادة الإنتاجية : ٢٠٪، ٥٠٪ للمحاصيل التقليدية والحاصلات البستانية على التوالي. وتشير التقديرات إلى أن ذلك يمكن أن يكلف وزارة المالية ١٢٠ مليون جنيه فقط في السنة<sup>(٢)</sup>.

ويقوم بعض صغار المزارعين حالياً بشراء الخدمات الإرشادية على حسابهم الخاص، مما يعني أنهم يستفيدون من تلك الخدمات. وفيما يتعلق بصغار المزارعين، فإن الهدف، مع توالي الزمن، ومع تحسن إنتاجية المحاصيل وزيادة مستوى الدخل الراجع إلى الاستفادة من الخدمات الإرشادية، أن يصبحوا قادرين على دفع القيمة كاملة للخدمات التي تقدم لهم في مراحل لاحقة. ومن ثم، فإن هنالك اقتراحاً بالتدرج في خصخصة الإرشاد الزراعي. وفي الماضي، كانت للبنك قصص نجاح في تمكين صغار المزارعين من تحمل تكلفة التمويل كاملة، حيث كان المشروع الإرشادي للمزارع الصغير في الثمانينيات من القرن الماضي، يقوم على تقديم الخدمات الإرشادية مع الائتمان ( كانت القروض آنئذ ٦٪ فقط، وكانت المزايا التي يحصل عليها الفلاحون تنعكس في زيادة الطلب، والأداء الممتاز في السداد بنسبة ١٠٠٪). كما تم تنفيذ مشاريع مماثلة أخرى، ولكنها جميعاً كانت ممولة من الجهات المانحة على أساس أنها مشروعات إرشادية، ولم تستمر.

(٢) مقابلة مع السيد/ محمود نور مستشار البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، والنائب السابق لرئيس مجلس الإدارة

(٣) دراسة للسيد/ محمود نور تقدر التكاليف السنوية لكل عنصر من عناصر الإرشاد بـ ٣٢٠٠ جنيه (أي ٥٠٠ جنيه، ١٢٠٠ جنيه، ٦٠٠ جنيه، ١٠٠٠ جنيه، للتدريب، والعلاوة، والنقل، والنفقات الإشرافية

على التوالي). ويقدر عدد العناصر بـ ٢٧٥٠٠ (المساحة الإجمالية للأراضي ٥,٧ مليون فدان، ويمكن لكل عنصر أن يخدم ٢٠٠ فدان). وعلى هذا تكون التكلفة الإجمالية للعناصر ١٢٤ مليون جنيه في السنة.

## الاستقلال في سياسة التحصيل :

إن الوضع في البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، يماثل الوضع في الصندوق الاجتماعي للتنمية، حيث يخضع أيضا لكثير من القرارات السيادية، التي تحظر أية دعاوى قانونية (ضد المقترضين من الصندوق الاجتماعي للتنمية) تتطوي على عقوبات بالسجن بسبب عدم السداد. وقد لا تكون جهود مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، قوية بما فيه الكفاية، لذا فإن المبالغ المستحقة تظل غير مدفوعة لفترات طويلة، ويزداد عدد المتأخرين في السداد، بسبب كلمة شفوية بشأن عدم اتخاذ إجراءات قانونية، من جانب مؤسسة تمويل القروض الصغيرة، ضد عدم السداد. ويمكن للمتأخرين في السداد التواطؤ مع بعضهم وإحالة المشكلة إلى أعضاء البرلمان، في سورة شكوى جماعية. وفي تلك المرحلة، يكون قد فات الأوان لتفادي تدخل الدولة. ويتعين على مؤسسة تمويل القروض الصغيرة، كسبيل لتجنب تلك المشكلة، مخاطبة حالات التأخر في السداد على الفور: وعلى هذا فإن ثمة حاجة إلى توفر قدرات أكبر لدى تلك المؤسسات من أجل عمليات الرصد والمتابعة. وقد ترجع بعض حالات التأخر في السداد، إلى عدم كفاية تقييمات الائتمان المبدئية لقدرات المقترضين على السداد.

## لامركزية المهام داخل البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي

إن سلطة الإقراض المسندة إلى بنك القرية، بمعنى الحد الأقصى المسموح بإقراضه لأحد المقترضين، دون حاجة إلى الإحالة إلى المستويات العليا، كانت في حدود ٢٠٠٠٠

جنيه، ٥٠٠٠٠٠ جنيه بالنسبة لبنوك القرية الصغيرة والكبيرة على التوالي. ولقد قام البنك الآن برفع تلك الحدود إلى ١٠٠٠٠٠٠ جنيه، وهي خطوة طيبة نحو اللامركزية التي يجب أن تكفل المرونة وسرعة الإجراءات الإدارية. ومن الأفضل إسناد سلطة غريبة القروض وانتقاء المقترضين، إلى المستوى الأدنى، أي إلى مستوى بنك القرية، بحكم صلته المباشرة بالموجودين في الموقع، الأمر الذي يساعد على زيادة الوصول واتساع الانتشار، وهما الهدفان الرئيسيان للامركزية. ولكننا نلمس رُ في الواقع رُ عدم رغبة بنوك القرية، غالبا، في إقراض الأنشطة غير التقليدية، وتقتصر معظم القروض على قروض الماشية (ثم قروض المركبات في درجة تالية). ويمكن أن يعزى ذلك، إلى عدم كفاية نوعية الموظفين القادرين على تقييم الائتمان في مختلف الأنشطة الاقتصادية. وعلى هذا، تتبدى أهمية بناء القدرات على مستوى بنك القرية، وإلا فإن وصول الناس إلى الائتمان، سوف يتأثر سلبا، وكذلك جودة محفظة بنك القرية.

ويجدر النظر في نصيب القروض غير الحيوانية في محفظة بنك القرية، كمعيار جديد لحوافز الموظفين في بنك القرية. الأمر الذي من شأنه الحد من القروض الزائفة، وتنوع القروض بطريقة أفضل، وزيادة قدرات بنك القرية على التصدي للمنافسة. على أن بعض جمعيات رجال الأعمال (مثلا: جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية كنموذج) قد دخلت مؤخرا سوق قروض الماشية، على الرغم من أن أسعار الفائدة الفعلية لديها أعلى كثيرا من أسعار الفائدة لدى البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي. ولعل هذا يعزى إلى القواعد الإجرائية الأكثر سرعة ومرونة لدى الجمعيات، وتركيزها الشديد على التسويق الميداني للقروض.

## جدول ٩-٤ طرق تطبيق لامركزية خدمات مؤسسات تمويل القروض الصغيرة

الغرض	المنهج
الاستقلال عن الاعتماد على دعم خارجي، وما يرتبط بذلك من فرض سياسات تتعلق بالأسعار والتحصيل من شأنها الإضرار بالموقف المالي لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>السماح لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة بتحديد أسعار الفائدة الخاصة بها حسب تقديرها للأمر وبالمستوى الذي يسمح لها باسترداد التكاليف.</li> <li>تقدير حجم الدعم بالنسبة للحجم الكلي لتكلفة الإنتاج للمقترض لتبين ما إذا كان يساوي التشهوات المرتبطة به والأثر السلبى على قدرة مؤسسة تمويل القروض الصغيرة على البقاء والاستمرار في مهامها.</li> <li>أنه يتعين على مؤسسات تمويل القروض الصغيرة تعزيز متابعة التأخير في السداد/أي حالات عدم الالتزام بالسداد في المواعيد، وأنه يجب معالجة تلك الحالات على وجه السرعة، لتفادي التدخل الحكومي لحل مشكلة جماعية عن التراكمات الطويلة الأجل للاستحقاقات، وانتشار حالات التأخر في السداد.</li> </ul>
تحقيق الانتشار الواسع ومن ثم اقتصاديات النطاق والوصول العاجل إلى نقطة التعادل.	<ul style="list-style-type: none"> <li>الولادة من السماح بالمرونة لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة بالنسبة لطلب الضمانات وإضفاء الصبغة الرسمية على المشروع، كما هو الحال في المؤسسات المحلية الناجحة (مثلا: جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية تستخدم بدائل للضمانات، وإضفاء الصبغة الرسمية تدريجيا على المشروع مع تزايد القروض المتعاقبة في الحجم). فالتمويل المصرفي للقروض الصغيرة لا يعني التمسك باللوائح بخصوص الوضع الرسمي للمقترض.</li> <li>تفويض الاختصاصات للمستويات الدنيا لتبسيط القواعد الإجرائية على أن يرتبط ذلك ببناء القدرات، وإعادة انتشار الموظفين ووجود ائتمان قوي، ورقابة داخلية مشددة.</li> <li>أما المستوى المركزي فإنه يتعين عليه وضع الخطوط التوجيهية العريضة لسياسات الائتمان.</li> </ul>

## جدول ٩-٥ لامركزية الخدمات المالية : المخاطر والحد منها

المخاطر المحتمل وقوعها	الحد من المخاطر
مع الاستقلال المقترح في تحديد أسعار الفائدة فإن المخاطر يمكن أن تقع على النحو التالي : (أ) دخول السوق من قبل أعداد كبيرة من مؤسسات تمويل القروض الصغيرة قد يتسبب في زيادة المعروض من القروض مما يؤثر تأثيرا سلبيا على انتشار المؤسسات وفدريتها على تحقيق نقطة التعادل. (ب) الريا (العائد من أسعار فائدة غير مقننة).	يجب أن يكون الترخيص "متدرجا" بالنسبة لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة، حتى توفر لها الفرصة للنمو، وتحقيق نقطة التعادل، والقدرة على المنافسة (ومن ذلك مثلا أنه عندما أطلق بنك القاهرة برنامج تمويل القروض الصغيرة سنة ٢٠٠١ بدعم من الوكالة الأمريكية للمساعدات من أجل التنمية الدولية <i>USAID</i> ، وافقت الوكالة الأمريكية على عدم تكرار هذا النموذج مع البنوك الأخرى لمدة سنتين). تساعد المنافسة على منع الريا، لأنه يكون أمام العملاء خيارات أخرى، كما تؤدي المنافسة إلى خروج المؤسسات التي لا تتمتع بالكفاءة من السوق. كما تشجع المنافسة مؤسسات تمويل القروض الصغيرة على تخفيض أسعار الفائدة لديها من خلال العمل على ضغط التكاليف وزيادة الإنتاجية. ومنذ دخول بنك القاهرة إلى سوق تمويل القروض الصغيرة، بدأت جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية التفاوض مع البنوك الممولة من أجل أسعار فائدة أفضل، وتم تخفيض سعر الفائدة من ١٧٪ إلى ١٦٪ ثم إلى ١٥٪ في سنة ٢٠٠٢ وسنة ٢٠٠٤ وكلها أسعار موحدة. أن مخاطر زيادة المعروض من القروض، يحد منها وجود فجوة حالية كبيرة في الانتشار والتوسع، فضلا عن أن بعض مؤسسات تمويل القروض الصغيرة قد تستهدف شرائح مختلفة عن الشرائح التي تستهدفها مؤسسات أخرى. وعلى سبيل المثال : (أ) بنك القاهرة يهتم بالقروض التي تتراوح ما بين ٢٠٠٠ - ١٠٠٠٠ جنيه، بينما نجد أن جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية ترفع المبلغ إلى ٢٥٠٠٠ جنيه بالنسبة لبرنامج المشروعات الصغيرة، وتخفيض المبلغ إلى ٣٠٠ جنيه بالنسبة لبرنامج إقراض الفقراء : (ب) أن جمعيات رجال الأعمال تستهدف المشروعات الصغيرة القائمة من حيث القروض القصيرة الأجل لرأس المال العامل، بينما نجد أن الصندوق الاجتماعي للتنمية، والبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي يقومان بتمويل عمليات بدء التشغيل أيضا، ويقدمان تمويلا متوسط الأجل للأصول الثابتة : (ج) أن بعض مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، التي بلغت مرحلة معينة من النضج، مع وجود أرباح كافية لديها تستطيع القيام بمعاملة تفضيلية لشرائح معينة، ومن ذلك مثلا أن جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية، استحدثت برنامجا جديدا لمساعدة العاطلين عن العمل، بتقديم "منحة أولية تبلغ ٢٠٠ جنيه ويمكن للمستفيد بعدها أن يصبح مقترضا تبعا لبرنامج الجمعية في إقراض الفقراء. ونجد أيضا أن الصندوق الاجتماعي للتنمية يقدم سعر فائدة تفضيلا للبدء في مشروعات الأعمال.
يترتب على زيادة أعداد مؤسسات تمويل القروض الصغيرة، زيادة فرص تعدد القروض، ومخاطر الإغراق في الديون. كذلك يستطيع المقترضون المتأخرون في السداد لدى إحدى المؤسسات، التوجه خلسة إلى مؤسسة أخرى والافتراض منها.	أن ثمة توصية بإقامة مكاتب ائتمان، عن طريقها تشا صلة بين جميع المنظمات الأهلية التي تحصل على أموال من جهات مانحة من أجل تقديم القروض الصغيرة.
كما أن تقييد اختصاص الموافقة على القروض إلى المستويات الدنيا، قد يؤدي إلى صرف قروض غير سليمة، و/أو حالات تدليس كبيرة.	بناء القدرات للموظفين المختصين بالقروض ومديري الوحدات، وتوسيع نظام إدارة المعلومات <i>MIS</i> ، لتعزيز عمليات المتابعة. بناء قدرات موظفي الرقابة الداخلية، وزيادة عددهم بما يسمح بالقيام بعمليات التفتيش في الموقع، بالنسبة لعينات أكبر من المقترضين. التبديل الدوري لموظفي القروض، والمدبرين، والمراقبين الداخليين، للحد من مخاطر التواطؤ مع المقترضين أو مع الزملاء.
ومن ناحية البنك الرئيسي، فإن مندوب الإرشاد الزراعي قد يحصل على العلاوات ولكنه لا يقوم بزيارات ميدانية للمزارعين ومن ناحية البنك الرئيسي، فإن خصخصة خدمات الإرشاد الزراعي يمكن أن تكون مقيدة.	تفعيل النظام القائم لشكاوى "الفلحين". وحيث إنه من الممكن تتبع إنتاجية المحاصيل، عن طريق الكميات التي يتم تسليمها منها، فإنه يمكن تحديد مدى القصور في خدمات الإرشاد الزراعي.

المسألة، عن طريق قصر أي تعيين جديد على بنك القرية فقط).

وعلى خلاف المؤسسات الشهيرة لتمويل القروض الصغيرة، نجد أن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، لا يوجد لديه نظام لموظفي القروض، يختص بإجراءات القروض، وعمليات المتابعة، والتحصيل. ويمكن للبنك الاستفادة من الأخذ بهذا النظام، عن طريق اكتساب الخبرات من الجمعيات المحلية لرجال الأعمال ذات الممارسات الجيدة. وفي الوقت الحاضر، يوجد في بنك القرية مختص واحد في الائتمان، ومحلل مالي واحد، وهذا

إعادة انتشار الموظفين وبناء القدرات

يقتضي الأمر زيادة قدرات بنك القرية على تسويق القروض، وتقييم الائتمان، والرقابة الداخلية. ويمكن الاستغناء عن عدد كبير من الموظفين الإداريين ونقلهم من وظائفهم الحالية، وإعادة تدريبهم على القيام بتلك المهام الثلاث. ويمكن إجراء دراسة لتقييم أعباء العمل على مستوى الفروع، حتى يتسنى إعادة نشر موظفي الفرع للعمل في بنوك القرية، مع دفع حوافز مجزية للتعويض عن أعباء العمل الباهظة في بنوك القرية وظروف العمل المتدنية. (عاجل البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي تلك

لا يكفي عدد يتراوح ما بين ١٠٠٠-٩٥٠٠ مقترض غير زراعي لدى كل بنك. ووفقا للمعايير الدولية، يشكل موظفو القروض من ٦٥-٧٠٪ من إجمالي القوى العاملة، ويكون موظف القروض مسئولاً عن عدد من العملاء يتراوح ما بين ١٢٠-١٥٠ عميلاً. وتشير فجوة الانتشار الحالية في تمويل القروض الصغيرة في مصر، إلى أن ثمة إمكانية أمام البنك الرئيسي لتوسيع الانتشار. ثم إنه لما كانت معظم جمعيات رجال الأعمال تقصر قروضها على التمويل قصير الأجل لرأس المال العامل، فإن ثمة سوقاً واسعة أمام البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي لتقديم تمويل طويل الأجل للأصول الثابتة.

### تطبيق اللامركزية

يلخص الجدول ٩-٤ الطرق المقترحة لتطبيق لامركزية خدمات مؤسسات تمويل القروض الصغيرة.

### الحد من المخاطر

يشير الجدول ٩-٥ إلى عدد من المخاطر التي يمكن أن ترتبط باللامركزية الخدمات المالية، مع أساليب الحد من تلك المخاطر. وهناك بعض المخاطر التي ترتبط بالبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي بصفة خاصة.

**تشير الحالات الناجحة على المستوى المحلي أن الدعم المقدم من الجهات المانحة منذ بدء المشروع وتكاليف العمليات حتى الوصول لنقطة التعادل ومبالغ إعادة الإقراض تسفر عن نجاح واستمرارية مؤسسة تمويل القروض الصغيرة**

### نتائج وتوصيات :

إن تجربة مؤسسات تمويل القروض الصغيرة في مصر، في السنوات العشر الأخيرة، تقدم لنا الدليل على نجاح تلك المؤسسات التي تستخدم أفضل الممارسات مثل : الانضباط الشديد في عملية السداد، وتبسيط الإجراءات، والارتقاء بمستوى مهارات العاملين، ونظم متقدمة لإدارة المعلومات من أجل تتبع القروض، وشروط مرنة للضمانات، وشروط مرنة لإضفاء الصبغة الرسمية على مشروعات الأعمال. ولقد لاحظ البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير (EBRD) (٢٠٠٤) أن العوامل الحاسمة لنجاح البنك الوطني للتنمية في مصر، وبرنامج الأعمال الصغيرة في قازاقستان، تتلوي على وجود بيئة مواتية من السياسات، حيث لا تحول اللوائح والنظم الحكومية دون تمويل القروض الصغيرة تمويلًا تجاريًا، و/أو غير ذلك من الأساليب الفنية الإبداعية. وتوضح الخبرات المحلية والدولية أيضًا أن الفقراء مستعدون لدفع فوائد فعلية عالية، حتى يمكنهم الحصول باستمرار على ائتمان يتسم ببساطة الإجراءات وسرعتها، وعدم طلب ضمانات.

إن الضمانات التقليدية في صورة ملكية عقارية، كانت دائمًا عقبة كؤوداً أمام وصول المشروعات الصغيرة إلى

التمويل. أما الأنواع البديلة من الضمانات التي يشجع استخدامها لدى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة في مصر، فهي :

( أ ) شيكات و/ أو إيصالات أمانة يمكن استخدامها كوسيلة ضغط على المقترضين المتأخرين في السداد.

(ب) الإقراض المتدرج/المتزايد.

(ج) طرف ثالث ضامن في حالات الائتمان عالي المخاطر. ومن ناحية أخرى، فإن الزيارات الميدانية المنتظمة التي يقوم بها موظفو القروض وموظفو الرقابة الداخلية، هي بمثابة ضمان بديل. وأما برامج إقراض الفقراء ذات القروض الصغيرة للغاية، فإن الضمانات الجماعية هي الأسلوب الأكثر استخداماً. وأما أولئك الموجودون في الطرف الأعلى لقطاع المشروعات الصغيرة، فإنهم يحجمون عن التورط في تكاليف المعاملات العالية المتعلقة بنظام المجموعات، ومشكلات عدم الالتزام في إقراض المجموعات.

وتشير قصص النجاح المحلية إلى أن الدعم الأولي من قبل الجهات المانحة لتكاليف بدء التشغيل، وتكاليف التشغيل حتى نقطة التعادل (ولتكن لمدة ٢-٣ سنة)، والمساعدات الفنية، والأموال من أجل الإقراض المستمر، تتمخض جميعاً عن نجاح واستمرارية عمليات تمويل القروض الصغيرة، طالما تم التمسك بأفضل الممارسات. أما خلاف ذلك، فإنه يمكن أن يسفر عن ضياع مساعدات الجهات المانحة سُدًى، وتآكل رأس المال. ويوضح البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٤) أنه يمكن تبرير المساعدات لدعم مؤسسات تمويل القروض الصغيرة في مراحلها الأولى، طالما كان الطريق إلى الاستدامة المؤسسية سليماً.

ويجب تقييم دعم الفائدة من حيث حجمه في تكلفة الإنتاج التي يتحملها المقترض، لتقرير ما إذا كان هناك مبرر للتشوهات الناتجة عن ذلك، ومخاطر سوء الاستخدام، والضرر باستقلالية المؤسسة وموقفها المالي. وفي حقيقة الأمر، فإن المستفيدين سوف يكونون أول من يتأثر سلباً من جراء إغلاق إحدى مؤسسات تمويل القروض الصغيرة بسبب عدم قدرتها على البقاء. وقد يكون من الأجدى دعم ربحية المقترض، ومن ثم تمكينه من تحمل أسعار الفائدة السوقية، ولا يكون هذا الدعم إلا من خلال الخدمات غير المالية لتنمية مشروعات الأعمال. وثمة حالات محلية ناجحة بشأن تقديم تلك الخدمات بسعر التكلفة ثم بالتدرج لحين استرداد تكلفة تلك الخدمات.

إن قدرة مؤسسات تمويل القروض الصغيرة على الاستمرارية والبقاء، تتطلب أيضاً الاستقلال في سياسة تحصيل القروض. وهذا النوع من الاستقلال، بالنسبة إلى المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية، سوف يكون نتيجة لحسن متابعة التأخيرات في السداد، ومن ثم تنقادي مشكلة متفاقمة. كما أن الرقابة الداخلية القوية، مسألة أساسية وهامة. ويجب أن تتوفر لمؤسسة تمويل القروض الصغيرة، حرية البت في عملية إعادة الجدولة، على أساس

## إطار ٩-٣ التسوق من محل واحد مقابل التوقف في كل محل

إن القيود التنظيمية والقانونية شائعة في كافة الأعمال الخاصة في مصر، وهي تضر بصفة خاصة بالمشروعات الصغيرة بسبب الأثر غير المتناسب مع حجم تلك المشروعات وقدراتها المحدودة على التعامل مع تلك الإجراءات المعقدة. أيضا، تتناقض الإنتاجية بشدة، إذا استهلكت الموارد البشرية الثمينة في التعامل مع طوفان التعقيدات البيروقراطية.

ولابد لصاحب المشروع - لكي يسجل مشروعه ويقوم بتشغيله - أن يحصل على موافقات عديدة مختلفة وأن يتعامل مع ١٨ قانونا على الأقل، وقرابة ٢٤ جهازا حكوميا، وما يزيد على ١٠٠ قرار جمهوري ورئيس وزاري ووزاري، بالإضافة إلى القرارات التي تصدر في المحافظات. والغريب أن بعض هذه القرارات يتعارض مع البعض الآخر، ويناقضه، مما يحدث حالة من الحيرة والارتباك، بل ويزداد الطين بلة بسبب غموض الفتاوى والأحكام التي تصدرها بعض السلطات الحكومية، مما يثقل كاهل البيئة التنظيمية والقانونية. ويستغرق الأمر حوالي سنة للحصول على جميع تلك الموافقات: ويمكن أن يكون ذلك من بين الأسباب الكامنة وراء ضخامة حجم القطاع غير الرسمي في مصر، وإن كانت معالمه ليست محددة. ويفضل أصحاب المشروعات أن يظلوا صغارا - ومن ثم يضيعون فرصة مفترضة لاحتمالات أرباح كبيرة - ولا يقوموا بإضفاء الصبغة الرسمية على مشروعاتهم، لكي يبتعدوا عن تلك الغابة من البيروقراطية. ولكنهم في نفس الوقت، يكونون دائما عرضة لمخاطر عدم وجود ترخيص لديهم بالمشروع، مما قد يسفر عن إغلاق المشروع لعدم الالتزام بالقوانين واللوائح. ومع توسع المشروعات وزيادتها، يصبح الطابع الرسمي أكثر ضرورة، لأن الهرب من عيون السلطات يصبح أكثر صعوبة. وعلى هذا، فإن ثمة ميثقا خفيا يحول دون النمو. وقد تم اختبار بعض الحلول لتلك المشكلات وتطبيقها في بلدان مختلفة، وتم تطبيق النموذج الكندي بنجاح على أساس استرشادي: ويركز ذلك النموذج على احتياجات صاحب المشروع الصغير، وينظم الإدارات الحكومية بحيث تخدم احتياجات صاحب أو منظم المشروع، من خلال منهج الشباك الواحد. وتطبيق النموذج الكندي على مراكز خدمة المشروعات، حيث يوجد شباك - أو مكتب - واحد فقط، بالإضافة إلى "تحديد المسار" لتوجيه العميل، بدلا من "التكدس على الأبواب" قد حد كثيرا من المشكلات التنظيمية التي كانت تعترض المشروعات الصغيرة. ولقد استأثر هذا النوع من التسهيلات، وعن جدارة واستحقاق، بالاصطلاح الفريد: "أفضل الممارسات". وإذا كان يشار إلى الطريقة المعتادة لأداء الأعمال بـ "التوقف" عند محل واحد، بمعنى عدم لزوم التحرك بعده، فإن المراكز الكندية لخدمة المشروعات، تستحق، وعن جدارة أيضا، الإشارة إليها باسم "محلات الوقفة الواحدة" (OSS). حيث يتسلم أصحاب المشروعات أو المنظمون جميع الشروط والتراخيص الإدارية من مكان واحد معروف لدى الجميع ومحدد المعالم تماما. وفي داخل تلك المكاتب المنتشرة لا مركزيا في أنحاء البلاد، نجد الأجهزة الرئيسية للدولة ممثلة، والاختصاصات مفوضة للموافقة على التراخيص، ومن ثم عدم اضطرار صاحب المشروع إلى القيام بعدة سفريات أو انتقالات إلى مختلف الجهات جريا وراء الموافقات المطلوبة: ومن ثم فإن الوقت والجهد الذي كان مكرسا للترخيص، يكون قد تضاعف بشدة.

وفي سنة ١٩٩٦، أصدر رئيس وزراء مصر في تلك الفترة، قرارا بإنشاء "مكاتب خدمة المستثمرين" في المحافظات استرشادا بفكرة "محلات الوقفة الواحدة"، وتدعيما لقرار الحكومة الصادر عام ١٩٩٥ بشأن الإصلاح الإداري وإصلاح الخدمة المدنية. وكان هنالك مشروع تموله الوكالة الكندية للتنمية الدولية، في محافظة الدقهلية لدعم المشروعات الصغيرة بمختلف السبل، بما فيها إنشاء "محلات الوقفة الواحدة في المنصورة، بالاشتراك مع المحافظة (تم توقيع القرار سنة ١٩٩٩)، وكان الهدف تخفيض إجراءات التسجيل والترخيص من ٣٦٦ يوما إلى ٤٥ يوما فقط. وكانت مزايا ذلك العمل تشمل على: (أ) التغلب على المعوقات التي تخلفها النظم البيروقراطية، تشجعا للمشروعات على بدء العمل والانطلاق. مع زيادة كفاءة وفعالية الخدمات الحكومية المقدمة لأصحاب المشروعات: (ب) إمكانيات أكبر للتحويل المستمر في شروط الخدمات في الحكومة، مما يحد من الفساد، ويزيد من شفافية النظام: (ج) تخفيف الأعباء المالية التي تفرضها المؤسسات الحكومية (فرض الرسوم) وزيادة العوائد عن طريق إضفاء الصبغة الرسمية على لقطاع غير الرسمي. ومنذ سنة ١٩٩٩ أحرز نظام المكتب الواحد، المتعدد الاختصاصات، في الدقهلية، تقدما كبيرا وأصبح الآن يصدر ١٠٠ ترخيص صناعي كل شهر، في مدة زمنية متوسطها ١٤ يوما. كما قام ذلك المكتب بتبسيط الإجراءات، وتقليل عدد الطلبات والاستمارات من ٢٦ استمارة إلى ٥ فقط. بل إن المسرح أصبح الآن مهيبا للتعامل مع التراخيص إلكترونيا طبقا لأولويات الحكومة الإلكترونية حسب توجيهات رئيس الوزراء. ومن النجاح الكبير للمشروع الرائد، انبثق نظام المكتب الواحد في بني سويف والإسكندرية (حيث أصبح متوسط المدة الزمنية المطلوبة ٧ أيام فقط) باستخدام نفس النموذج، باعتباره "أفضل الممارسات" المعمول به في المنصورة. ثم أصدر رئيس الوزراء قرارا بوجود إنشاء نظام "المكتب الواحد" والنص على ذلك في القانون الجديد للمشروعات الصغيرة. وسوف يضطلع الصندوق الاجتماعي للتنمية بمسئولية العمل مع المحافظات بدعم فني من كندا لتطبيق النموذج الناجح لنظام المكتب الواحد في جميع المحافظات. إن اللامركزية وتفويض المسؤوليات هي مفتاح نجاح نظام "محلات الوقفة الواحدة" - أو المكتب الواحد - في مصر بالإضافة إلى التمسك بمبادئ "أفضل الممارسات". ولقد تبنى الصندوق الاجتماعي للتنمية - وهو الجهة المسؤولة عن تنفيذ قانون المشروعات الصغيرة - هذا الجهد بكل قوة وحماس، وهو بصدد تهيئة الأساس لتحقيق هذا الأمر بنجاح.

كل حالة على حدة، دون ضغوط خارجية تؤثر على انضباط العميل في السداد.

إن إحالة مسألة غريبة القروض، واختصاص الموافقة على القروض، إلى المستويات الأدنى في مؤسسة تمويل القروض الصغيرة - أي إلى أولئك الذين هم على صلة مباشرة بالمقترضين - تؤدي إلى تبسيط الإجراءات، وتخفيض تكلفة العمليات، ولكنها لا بد أن ترتبط بأمريين : الائتمان، والرقابة الداخلية، الأمر الذي ينطوي على ضرورة إعادة توزيع الموظفين، وإعادة تدريبهم.

وبالإضافة إلى ما سلف، نورد فيما يلي بعض التوصيات، في الأجل القصير، من أجل تحسين الوصول إلى المؤسسات المالية :

□ أنه يمكن الاتصال بالبنوك - ولاسيما بنوك القطاع العام التي لها شبكة فروع كبيرة - لوضع برامج لتمويل القروض الصغيرة داخل تلك البنوك، كعمل يدر ربحاً للبنك، والدليل على ذلك، أن صافي أرباح البنك الوطني للتنمية كانت ٥٥ مليون جنيه في سنة ٢٠٠٢، منها ١٨ مليوناً أرباح برنامج تمويل القروض الصغيرة وحده. وإن إقامة وحدة لتمويل القروض الصغيرة داخل البنك، يكون أقل تكلفة من إقامتها من خلال إحدى المنظمات الأهلية، لأن وجود الودائع من شأنه توفير التمويل اللازم لخط الائتمان من أجل استمرار الإقراض.

□ أن الأمر يقتضي حسن التنسيق بين الجهات المانحة، وأصحاب المصالح المحليين، بشأن وضع خريطة لمؤسسات تمويل القروض الصغيرة، ومعالجة الاختلالات. ويجب السماح بإتاحة الوقت الكافي أمام مؤسسة تمويل القروض الصغيرة حتى تصل إلى نقطة التعادل، قبل التفكير في إقامة مؤسسة جديدة وخصوصاً إذا كانت في نفس المنطقة الجغرافية.

□ أنه لا بد من الاستفادة استفادة واسعة من التشاور مع مؤسسات التمويل المحلية الناجحة والزيارات الميدانية لها بقصد الخروج بدروس مستفادة. ومن هذا القبيل، أوصت بعض الجهات المانحة عدداً من المنظمات الأهلية التي تدعمها، بالاستفادة من برامج جمعية رجال الأعمال بالإسكندرية.

□ أن الحاجة إلى إقامة مكاتب ائتمانية قد تعززت، بسبب الزيادة في مؤسسات تمويل القروض الصغيرة. وتكفل المكاتب الائتمانية قيام الصلات بين المنظمات الأهلية، ويمكن البدء في إقامتها على مستوى المحافظات ثم على المستوى القومي في وقت لاحق.

□ التوصية بالاستفادة الواسعة من المؤسسات الدولية لتصنيف مؤسسات تمويل المشروعات الصغيرة. ويجب إيلاء نوع من الاهتمام لبرامج الاعتماد المهنية ومدونة السلوك لموظفي القروض.

□ أنه لا بد من معالجة موضوع الالتزام بمركزية التوقيع، في قانون المنظمات الأهلية. ولقد تم تناول تلك المسألة من جانب بعض المنظمات الأهلية عن طريق التفويض/الموافقات الاستثنائية على أساس كل حالة على حدة، وليس على أساس الحالات برمتها.

ولابد، في الأجل المتوسط، من معالجة قضية الوضع القانوني المتقلقل للمنظمات الأهلية. وثمة إنجازات باهرة لبعض جمعيات الأعمال التابعة لبعض المنظمات الأهلية، حتى أنه ينبغي الاعتراف بها كمؤسسات محترفة لتمويل القروض الصغيرة. وتخضع المنظمات الأهلية للوائح ونظم وزارة الشؤون الاجتماعية، وهي ليست مختصة في تمويل القروض، بل إن كثيراً من المنظمات الأهلية ليست معنية بعد بقضية التحول إلى بنك حتى يرخس لها بقبول الودائع.

## دور المشاركة والعمل الجماعي في تعزيز الحكم الرشيد

عاما الماضية أو ما يزيد، تفتقد الحكومة المركزية إلى الموارد التي تكفي لتلبية المطالب المتزايدة للمواطنين من الخدمات

أمريكية في مصر على تحقيق أهداف المشاركة واللامركزية من خلال الأجهزة الإدارية المركزية أو على مستوى المحافظات. ولقد كان برنامجا " الخدمات الأساسية للقرية، وخدمات مدن الجوار" وبرنامج التنمية المحلية -الثاني في عقد الثمانينيات، كبيران وملحوظان، وشملا البلاد بأسرها. غير أن كلا البرنامجين لم يحققا إلا

تقدما متواضعا صوب هدفي المشاركة واللامركزية. كذلك كان التقدم الذي حققه "برنامج شروق" - الذي يحظى بدعم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية - تقدما متواضعا، وهو البرنامج الذي يستهدف تعزيز التنمية الريفية المتكاملة، التي تركز على مشاركة القواعد الشعبية في جميع مراحل العملية، ولم يستطع أي من هذين البرنامجين الرئيسيين للإصلاح، تهيئة جماعات مناصرة للامركزية والمشاركة، كما لم يستطع أي منهما حشد وتعبئة أعداد كبيرة من الأفراد أو الجماعات الجديدة، ولا أن يقدم الموارد أو الحوافز للأفراد أو الجماعات الموجودة بالفعل. خلاصة القول : إن هذين البرنامجين كانا قد صُمما لبناء القدرات المؤسسية للتنظيمات الإدارية التي كان اهتمامها - كما كانت مواردها - غير كاف لتوسيع آفاق العمل الجماعي للمواطنين، وفشلا في بناء المطالبة بحكومة تنتهج مبدأ المشاركة والمساءلة.

### جذور المنهج الجديد و دواعيه:

في نهاية عام ١٩٩٩ شرع فريق من أبرز الشخصيات المصرية في التعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، على أساس طوعي، لتأصيل وتصميم واختبار، وتنقيح أساليب الإدارة المحسنة للخدمات المحلية من خلال المشاركة الموسعة. وكان القصد من وراء هذا الترتيب الجديد هو "تصوير" المبادرة، والتأكيد على استجابتها للواقع المحلي. وبعد تشكيل فريق استشاري للتعاون من

يتناول هذا الفصل بالشرح والتوضيح الدور الذي تلعبه مشاركة المواطنين وتعاون الأطراف المعنية في تعزيز الحكم الرشيد، وتوسيع اللامركزية في اتخاذ القرارات، وتحسين الخدمات على المستوى المحلي. كما يتناول بالبحث والتمحيص، الآليات المستخدمة في أربعة مجتمعات محلية في مصر، لتعبئة الأطراف المعنية، بغية تحديد احتياجات تلك المجتمعات ووضع أولويات لها ومعالجة تلك الاحتياجات، في إطار المشاركة والدفع من القاعدة للقمة. ثم يتناول الفصل بالتحليل الأساليب المستخدمة لتنظيم تلك الجهود تنظيما مؤسسيا. وتوضح التجارب العملية، أن تمكين المواطنين المحليين، من تحسين الخدمات المتعلقة بالنمو الاقتصادي والتنمية على المستوى المحلي. لا ينسجم فحسب مع الأولويات المحلية والقومية، ولكنه أيضا يعد مجالا يمكن فيه بسهولة تعزيز اللامركزية، ولاسيما في الأجل القصير.

وكذلك يتناول هذا الفصل بالتقييم: المشكلات والتحديات والفرص والإنجازات التي ظهرت نتيجة لتشجيع تعاون الأطراف المعنية في تقديم الخدمات المحلية. وفي النهاية، يحلل الدروس المستفادة، والشروط المطلوبة لتطوير تلك المناهج التأسيسية.

### خلفية

تفتقر الحكومة المركزية في مصر إلى الموارد، والتسويق الداخلي معا، حتى يتسنى لها تلبية مطالب المواطنين المتزايدة على الخدمات تلبية كافية. ويرجع عدم كفاية الخدمات على المستوى المحلي إلى مجموعة من المشكلات المتشابهة، وعلى رأسها عدم كفاية الإيرادات ومركزيتها، وتقديم الخدمات بطريقة مركزية، عن طريق الوزارات التنفيذية التي تتسم بضعف التنسيق فيما بينها، وعدم قدرة الإدارة المحلية على توفير الموارد. فضلا عن عدم وجود آليات مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات على مستوى المجتمعات المحلية وعدم القدرة على توفير الموارد المحلية وتقنينها.

ولقد جرت محاولات عديدة، بتمويل من الخارج، بغية تحسين التنظيمات الإدارية وعملياتها في مصر. ومن ذلك، قيام الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، على مدى العشرين

## استند مشروع التعاون من أجل خدمة المجتمع على القول بأن تقديم الخدمات بشكل أفضل يتم من خلال التعاون بين الأجهزة الحكومية ومجتمع الأعمال والجمعيات الأهلية والمواطنين

أجل خدمة المجتمع، بدأوا بتجربة منهج النهوض المستوحى من القاعدة - على أساس إرشادي - في أربعة مجتمعات محلية تم اختيارها بعناية. وبحسب مفهومها، استوعبت أهداف مشروع التعاون

من أجل خدمة المجتمع، الدروس المستفادة من كافة المشروعات السابقة للديمقراطية والحكم الرشيد، التي كانت تمويلها الجهات المانحة، وأفضل الممارسات المحلية والدولية في التعاون بين الأطراف المعنية، والأبحاث الميدانية من مختلف الأنواع عن المجتمعات في مصر (الجديدة والقديمة، والحضرية والريفية، والزراعية والسكنية والصناعية) داخل سياقات مختلفة إدارية/تنظيمية.

### الأهداف والإطار الفكري

تم وضع هيكل مشروع التعاون من أجل خدمة المجتمع *CCLS* بحيث يكون أداة طيعة للحكومة المركزية، حتى تصبح راغبة في قبول لامركزية عملية صنع القرار، ودعمها في نهاية الأمر. وانطلاقاً من فرضية مؤداها أن الطريقة المثلى لتقديم الخدمات للمجتمع، تكون من خلال التعاون بين الأجهزة الحكومية، وقطاع الأعمال، والمنظمات الأهلية، والمواطنين، لذا فقد تركزت الجهود على إيجاد أشكال فعالة للتعاون - والحفاظ عليها - بين الأطراف المعنية في المجتمعات الراقدة الأربعة، وذلك من خلال :

- تسهيل انخراط المواطنين في عمليات صنع القرار وما يتصل بذلك من خدمات.
- تعبئة الموارد.
- توسيع وتعميق العلاقات مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية.

وقد تم الأخذ بنموذج ذي شقين، ينطوي على تقديم الخدمات بشكل موسع، والحكم الرشيد، باعتبار هذا الأخير شكلاً أساسياً من أشكال رأس المال الاجتماعي، الذي يمكن تقسيمه أيضاً إلى رأس المال الداعم *Bonding Capital* ورأس المال الواصل *Capital Bridging*، ويشير رأس المال الداعم إلى مستوى التعارف ودرجة التماسك، ومدى التعاون، وإدراك الهدف، والقدرة على العمل بشكل فعال داخل المجموعة، بينما يعني رأس المال الواصل مدى الصلة بين المجموعات المختلفة، ونوعيتها، وكذلك العناصر الفاعلة الأخرى التي قد تكون مؤسسات أو أفراداً أو هيئات عامة أو خاصة. وكلا النوعين من رأس المال الاجتماعي مهم جداً لتعبئة المجتمعات وتوطيد أواصر التعاون فيما بينها.

ولقد تم تنفيذ مشروع التعاون من أجل خدمة المجتمع خلال الفترة من يناير ٢٠٠١ - يناير ٢٠٠٤ في أربع مناطق حضرية موزعة في أرجاء مصر، وهي : مدينة برج العرب الجديدة، ودمياط، و مدينة العاشر من رمضان، ونقادة في محافظة قنا. وكانت هذه التشكيلة من المجتمعات القديمة والجديدة، مقصودة لتأسيس الخبرات الميدانية في مختلف الأوساط الإدارية، بحيث يمكن تطبيق النتائج فيما بعد على مجموعة كبيرة من المجتمعات المحلية الأخرى. وكانت مدخلات المشروع محدودة نسبياً، إذ لم يكن القصد منها تمويل القصور في الخدمات ذاتها، وإنما كان القصد منها دعم الآليات، لخلق بيئة مواتية كي تستطيع الأطراف المعنية في المجتمع تلبية احتياجات الخدمات، وتدير الموارد المالية اللازمة لها. والمدخلات عبارة عن حزمة من المساعدات الفنية، والتدريب، ومبالغ مالية محدودة في صورة منح صغيرة، وبعض السلع، التي يتعين اختيارها بالشكل الذي يتناسب مع احتياجات المجتمعات الأربعة. ويتناول الجزء التالي الجهود التعاونية على نطاق محافظة دمياط، ومدينة برج العرب الجديدة، ومدينة العاشر من رمضان، ومدينة نقادة. وسوف نتصدى لتقييم التجربة في دمياط بطريقة أكثر تفصيلاً نسبياً، على أساس أنها المجتمع الذي شهد نضج المبادرة المحلية أكثر من غيره، وحيث تم استلهام معظم الدروس المستفادة. وسوف نعقب على ذلك بتحليل مقارن للمجتمعات الأربعة، وجدوى نتائج المشروع بحيث يمكن محاكاته على نطاق أوسع.

### تجربة دمياط في المشاركة والحكم الرشيد

يعتمد اقتصاد دمياط في المقام الأول على صناعة الأثاث التي تعمل فيها الشريحة الكبرى من أهالي دمياط. ويشتهر أهالي دمياط في مصر بأنهم مجتمع من أصحاب الحرف وأصحاب المشروعات، وهي معقل من معاقل صناعة الأثاث التي كانت مزدهرة بها ذات يوم، ولكنها تواجه الآن عدداً من المشكلات التي تتعلق بجودة المنتج، وتناقص الأسواق، والمنافسة العالمية الشرسة. إن قطاع صناعة الأثاث في دمياط ينقصه كثير من الاحتياجات التي تواجه قصوراً شديداً في تلبيتها، لأنه لا توجد مؤسسات قائمة على المستوى المحلي، تضم أصحاب المصالح مع بعضهم البعض، لمعالجة تلك الاحتياجات بشكل جماعي وفعال. على أنه يوجد العديد من الهيئات التي تعمل في دمياط - تحت مسميات مختلفة - لخدمة قطاع الأثاث، ولكن لا يوجد بينها تنسيق أو تعاون يذكر، ومن ثم كان الهدف الأولي في دمياط، هو تشجيع أصحاب المصالح في صناعة الأثاث على العمل مع بعضهم البعض من أجل مصالحهم المشتركة، في إطار تنظيم رسمي يسهل عملهم الجماعي.

### العمل على أرض الواقع وتقييم الاحتياجات

كان الاهتمام يتركز، في المقام الأول، على انخراط المسؤولين المحليين والأطراف المعنية بصناعة الأثاث، انخراطاً كاملاً، في عملية تحديد كيفية التعاون فيما بينهم.



وشملت عملية تقييم الاحتياجات جميع الأطراف المعنية بصناعة الأثاث (كالمحافظة، والوزارات التنفيذية المعنية، والمؤسسات المحلية، والمنظمات الأهلية، والمجلس الشعبي المحلي، وأعضاء مجلسي الشعب والشورى، ومنتجي الأثاث على جميع مستوياتهم، والعارضين، والمصدرين، وممثلي بعض المنظمات المانحة). ولقد ساعدت تلك العملية على إلقاء الضوء على القضايا الهامة، وأسفرت عن توصيات عملية لعل أهمها جميعاً: إدراك المشاركين لضرورة تشكيل هيئة أو جهاز يمثل الأطراف المعنية في القطاع، وينسق جهودهم.

#### تعبئة المجتمع وتنظيم أصحاب المصالح

أقام أصحاب المصالح، ابتداءً، هيئة رسمية مؤقتة، كانت بمثابة المنظمة الأم التي يبدأون بالتعاون تحت لوائها. ثم صدر قرار من المحافظ بإنشاء لجنة "النهوض بقطاع صناعة الأثاث" ضمت مندوبين عن أصحاب المصانع والورش والإدارة المحلية، وتمثلت مهمتها في تحديد المشكلات ووضعها في صورة أولويات، ووضع خطط عمل، وتوسيع مجالات التعاون بين الأطراف المعنية في القطاع، وتعبئة الموارد. على أن الهدف النهائي كان ينصرف إلى تأسيس منظمة أهلية لإضفاء الطابع المؤسسي والتنظيمي على اللجنة. وعقب تأسيس اللجنة، بدأ أعضاؤها يعقدون اجتماعات منتظمة على أساس دوري، واختاروا مكتبا تنفيذيا من بينهم، وقاموا بوضع خطوط توجيهية للعمل، وشكلوا عددا من فرق العمل، أُنيطت بها مهام محددة. وبعد تسعة أشهر من تشكيل اللجنة، تم تسجيلها رسمياً كجمعية أهلية تحت اسم: "جمعية النهوض بقطاع صناعة الأثاث في دمياط"، وقامت الجمعية بوضع معايير الانضمام للعضوية، وأصدرت بياناً بمهمتها والتوجه الاستراتيجي لها، وأعدت تنظيمياً داخلياً وأصدرت لائحة، وحددت أدوار ومسؤوليات مختلف الأطراف الفاعلة داخلها. ومن رسوم العضوية واشتراكات الأعضاء وغيرها من المصادر، قامت الجمعية بتعيين عدد من الموظفين، وأصبحت تعمل الآن بشكل مستقل، وتغطي نفقات التشغيل لديها.

#### الإنجازات وتعبئة الموارد

استطاعت الأطراف المعنية، تحقيق عدة إنجازات على أرض الواقع، بناء على التصورات الاستراتيجية وخطط العمل التي وضعوها بالإضافة إلى قوة الدفع التي تحققت، وتنامي القوة التنظيمية الداخلية في الجمعية. واشتملت تلك الإنجازات على ما يلي:

- وضع برنامج تدريب عملي بمصانع دمياط.
- إنشاء مركز خدمة أصحاب المصانع.
- المشاركة الجماعية كمنظمة أهلية في الأسواق التجارية الدولية.
- تنفيذ اقتراح بإنشاء قاعدة بيانات.
- التعجيل بإنشاء كلية للفنون التطبيقية في دمياط، والتعاون مع مبادرة مبارك - كول من أجل التدريب

والتلمذة الصناعية.

▫ الدخول في حوار مع السلطات الحكومية المحلية والمركزية، للدفاع عن التغييرات التي تؤثر على قطاع صناعة الأثاث.

لقد حققت الجمعية نجاحاً باهراً في تعبئة الموارد المحلية والخارجية، وفي المشاركة مع البرامج المانحة، والهيئات الأكاديمية

**في غضون عامين فقط، زاد إيمان الناس بقيمة العمل الجماعي كما اتضحت الفوائد الملموسة التي عادت على الصناع**

والحكومية، وغير الحكومية. وتشتمل الموارد التي جرت تعبئتها: بعض الأراضي، والبنيات الأساسية، وتسهيلات بقروض من المحافظة، وما يزيد عن ١٠٠٠٠٠ دولار من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لشراء مجففات للأخشاب، ومعدات مكتبية من مشروع "التعاون من أجل خدمة المجتمع" (CCLIS)، وبعض الأموال من "برنامج تحديث الصناعة" (IMP)، فضلاً عن مساهمات عينية من بعض الجمعيات الأهلية المحلية، والغرفة التجارية.

#### تقييم التجربة الديمقراطية

وصف بعض المشاركين، تجربة دمياط بأنها "ثقل نوعية"، بالنظر إلى الطبيعة الفردية لأهالي دمياط، وانعدام المبادرات الجماعية، في الماضي، من جانب الأطراف المعنية بصناعة الأثاث. فضي غضون سنتين فقط، زاد إيمان الناس بقيمة العمل الجماعي، وتحققت مزايا ملموسة لأصحاب الصناعات، ونشأت روابط إيجابية مع الهيئات الأكاديمية، والحكومية، والجهات المانحة.

#### توسيع خدمات الدعم

من ناحية توسيع خدمات دعم قطاع صناعة الأثاث، تشير عمليات التقييم النوعية إلى أن خطط تدخل الجمعية في الماضي والحاضر والمستقبل قد أسهمت - وسوف تستمر في الإسهام - في تحسين الجودة والتسويق. وعلى سبيل المثال، فإن برنامج التدريب قد شجع التعاون القائم، وتبادل المعلومات بين الجمعية وكلية الفنون التطبيقية. كما أن التعاون مع مبادرة مبارك - كول من شأنه تزويد طلاب المدارس المعنية بمعدات فنية أفضل. ثم إن إنشاء كلية للفنون التطبيقية سوف يؤدي في النهاية إلى تحسين أساليب العمل في المصانع، وتفهم أكبر داخل المؤسسات الأكاديمية لقضايا الإنتاج العملية. ومن المفترض أن يكون لتشغيل مركز خدمة رجال صناعة الأثاث التابع للجمعية، ومجففات الأخشاب، أثر مباشر على صغار المنتجين، ومساعدتهم على تحسين جودة المنتج النهائي، ومن ثم زيادة دخلهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشاركة الجماعية لصناع الأثاث في المعارض التجارية الدولية، تساعد على تنمية قدراتهم التصديرية المشتركة، وتزيد من قدرتهم على المنافسة. وعلى الرغم من أن عرض منتجاتهم تحت

## كان ضعف رأس المال الاجتماعي أيضاً عقبة كبرى أمام تشجيع التعاون بين أصحاب المصلحة في برج العرب

مظلة الجمعية في المعرض التجاري بدبي في الإمارات العربية المتحدة، كان بمثابة تحدٍ كبير، فإن الجمعية قد

حققت نوعاً من التمازج والانسجام بصورة غلبت على المصالح الفردية : حيث سرعان ما أدرك المشاركون في المعرض، أنه من خلال التعاون زادت فرص الأعمال لدى كثير من أصحاب الورش الأصغر.

إن التحسينات القابلة للقياس في مجال الإنتاج والتسويق، من الصعب حصرها كمياً في الأجل القصير: إلا أن التقييمات الكيفية للمنتجات في الأجل القصير، وزيادة حجم العضوية في "جمعية النهوض بقطاع صناعة الأثاث في دمياط"، فضلاً عن أنشطتها وإنجازاتها، وخططها المستقبلية، كلها تبشر بالخير. ويجب أن ننظر إلى تلك الأمور، على أنها خطوات على طريق طويل، صوب نتائج أكبر وأبعد مدى، يمكن قياسها كمياً، وهي نتائج سوف تؤثر تأثيراً كبيراً على الرفاهية الاقتصادية للمجتمع المحلي.

### الإدارة المحسنة

من ناحية الإدارة المحسنة، يوجد بدمياط الآن جمعية من أصحاب المصالح، ذات اهتمامات محددة مشتركة، تمارس نشاطها بطريقة جماعية تتسم بالشفافية، وتعمل على تعزيز المصالح الاقتصادية لأعضائها، وأصبحت تحقق نتائج ملموسة. وتقوم جمعية النهوض بقطاع صناعة الأثاث في دمياط (AUFSD) بممارسة نشاطها طبقاً لللائحة الداخلية رسمية: وللجمعية دراسة ورؤية استراتيجية، وهي تتحسس احتياجات القطاع وتستجيب لها، وتعمل الآن على توسيع قاعدة العضوية فيها.

### القدرة التنظيمية

ومن ناحية القدرة التنظيمية، تبدو جمعية النهوض بقطاع صناعة الأثاث في دمياط في وضع يسمح لها بالتقدم والنمو. ولقد أبدى أعضاء الجمعية رُوحاً بحكم ما يتمتعون به من وضوح رؤية لما يجب عمله رُ التزموا بالعمل الجماعي، وقاموا باستحداث الأساليب والوسائل التي تحقق الأهداف المنشودة، كما أسفرت العلاقات القوية للجمعية، وانتشارها الجيد، عن توسيع قاعدة التمثيل في الجمعية، ويتجلى ذلك من خلال نمو قاعدة العضوية، ولاسيما المنتجون ذوو الإمكانيات المتوسطة. وبالإضافة إلى ذلك، كان منصب الرئاسة في الجمعية يتغير بطريقة ديمقراطية، وبمشاركة إيجابية من الأعضاء. خلاصة القول : إن جمعية النهوض بقطاع صناعة الأثاث في دمياط، قد اكتسبت قدرة كافية على الانطلاق، وقوة داخلية، تساعدها على البقاء والاستدامة كمنظمة، وتجعلها قادرة على مواجهة كثير من التحديات التي سوف تنشأ حتماً.

## استعراض موجز للجهود التعاونية في مدينة برج العرب الجديدة

تم الأخذ بمنهاج واسع، في مدينة برج العرب الجديدة، لتحديد احتياجات المجتمع المحلي والعمل على تلبيتها بالتعاون مع مجلس أمناء المدينة، وامتدت المبادرات إلى قطاعات عديدة (تشمل التعليم، ومياه الشرب، والأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، والأمن الصناعي): على عكس الاهتمام بقضية واحدة في دمياط. ونتيجة لذلك، كانت النتائج مختلفة: فمن ناحية، أسفرت الجهود الموزعة على أكثر من مجال، عن بعض النتائج الإيجابية، مثل : تحسين بعض الخدمات التعليمية، ومساعدة الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، وتطبيق برنامج الأمن الصناعي، وإنشاء "لجنة أصدقاء الحدائق العامة" من أجل تطوير وتحسين الحدائق العامة على مستوى المجتمع المحلي. ومن الناحية الأخرى، لم يساعد عدم تركيز الجهود على تحقيق تغييرات كبيرة، بالأسلوب الذي تستطيع العناصر الفاعلة في المجتمع أن تقوم به في مجال تقديم الخدمات، وبذلك لم يضيفوا إلى "البناء الكلي" القائم - نموذجاً لتعزيز الحكم الرشيد في المجتمعات الجديدة، حتى يمكن محاكاته في مناطق أخرى.

كذلك كان من المعوقات الرئيسية لتعزيز التعاون بين الأطراف المعنية في مدينة برج العرب الجديدة، هزال رأس المال الاجتماعي، ذلك أنه كان من المفترض، حينما اختار المشروع أن يعمل في المجتمعات الجديدة، أن تهيئ تلك المجتمعات بيئة صالحة للأشغال الاستطلاعية، لأنه من المفترض أن تكون تلك المجتمعات أكثر تقبلاً للأفكار الجديدة، ولأنها تتمتع باستقلال نسبي عن الحكومة المركزية، كما تتمتع بموارد مادية وبشرية أفضل، مقارنة بغيرها. إلا أن المشروع سرعان ما أدرك أن رأس المال الاجتماعي في المجتمعات الجديدة، هزيل للغاية، في واقع الأمر.

في مدينة برج العرب الجديدة، ركزت الجهود على زيادة وتوسيع المشاركة لتحسين الخدمات، من خلال مختلف الوسائل بما فيها : بناء الثقة، واستدراك دعم القيادات المحلية، وحث العناصر الفاعلة الرئيسية على المشاركة، وإشراك الأطراف المعنية في أنشطة التخطيط والمتابعة، إلا أن الجهود المبذولة لتحسين الصلات، والعلاقات الاجتماعية، والخدمات، كانت محملة بتوترات جعلت التعاون فيما بين الأطراف، بالغ الصعوبة. وكانت الصراعات قائمة بين جميع العناصر الفاعلة في المجتمع، تقريباً، بما في ذلك مجلس أمناء المدينة، وجهاز تنمية المدينة، وجمعية المستثمرين، والمنظمات الأهلية القليلة الموجودة، بل وفيما بين المستثمرين أنفسهم. ولا يمكن لمثل تلك العلاقات المعقدة، التي تتصادم فيها المصالح الخاصة، أن تسفر عن مناخ موات للمواطنين لكي يعملوا مع الأجهزة والهيئات الحكومية لتحسين الخدمات، أو مناخ تستطيع فيه قيادات المجتمع - وغيرهم من المواطنين -

الانخراط في العمل الجماعي بغية معالجة المشكلات المشتركة، والقضايا التي تهم الجماهير. ومع ذلك، فإن تجربة مدينة برج العرب الجديدة، مهمة في شكلها القائم، لأنها تلقي الضوء على المشكلات والتحديات التي تواجه المجتمعات الجديدة.

## استعراض موجز للجهود التعاونية في مدينة العاشر من رمضان

بدأ مشروع التعاون من أجل خدمة المجتمع، في مدينة العاشر من رمضان، دون التركيز على مجال بعينه، اللهم إلا العمل مع مجلس الأمناء، لتحديد احتياجات المجتمع، والعمل على تلبيتها. بيد أنه خلال الأشهر الستة الأخيرة من المشروع، تركزت الجهود على العمل مع الجماعات ذات القواعد المحلية في المجتمع لتوجيه الاهتمام إلى أحد مجالات الخدمة (الارتباطات الصناعية)، وبدأت تظهر نتائج ملموسة، مثل التكامل الصناعي كأحد أولويات الأطراف المعنية، بعد أن كانت آليات تعزيز الارتباطات بين المستويات المختلفة في الصناعة في المدينة، تكاد تكون مفقودة، على الرغم من وضع مدينة العاشر من رمضان كأول مدينة جديدة تنشأ في مصر، ومساهمتها الآن بما يناهز ٢٥٪ من حصيله صادرات مصر.

ولقد قامت الأطراف المعنية من مجتمع رجال الأعمال، والحكومة، والمنظمات الأهلية المحلية المعنية، بتلبية احتياجات مشروعات الأعمال ذات الحجم الصغير والمتوسط، عن طريق دراسة المشكلات والاستراتيجيات الممكنة لتعزيز الارتباطات الصناعية في إطار العرض والطلب، وكان الهدف: العمل على تحسين التكامل الرأسي والأفقي، وهو الأمر الذي يفيد المشروعات من جميع الأحجام، ويوسع - تبعاً لذلك - من إمكانيات المدينة في النمو الاقتصادي وزيادة الصادرات. وكما حدث في دمياط، قامت الأطراف المعنية في العاشر من رمضان بتشكيل "اللجنة التوجيهية للارتباطات الصناعية" (ILSC) التي تضم ممثلين من مختلف المشروعات في المدينة، والتي تضع مجموعة من الأهداف وخطة للعمل بغرض إقامة منظمة أهلية خالصة في نهاية الأمر، تسعى إلى تحقيق تلك الأهداف. وفي أقل من ستة أشهر، وبمساعدة فنية من المشروع، استطاعت تلك اللجنة:

□ تاصيل دورها كراعية للتكامل الصناعي في المدينة عن طريق إنشاء "مركز التكامل الصناعي".

□ وضع تصور للمركز.

□ حشد موارد من مجلس الأمناء، ومركز خدمة قطاع الأعمال، التابع لبرنامج تحديث الصناعة (IMP) (جمعية أهلية محلية معنية بتنمية المشروعات الصغيرة، وقيادات المشروعات).

□ وضع خطة عمل نصف سنوية، بغية أن تصبح منظمة أهلية مسجلة رسمياً.

□ تنفيذ خطة مرحلية رائدة لاختبار المكونات الرئيسية لمراكز التكامل الصناعي، بحيث تسفر عن عملية

- توثيق شاملة، وخطة لمشروعات الأعمال.
- نشر الوعي بشأن الخطة المرحلية الرائدة، وتعميم المعلومات حول المركز المقترح بين المجتمع الواسع لأصحاب المشروعات، بطريقة تتسم بالشفافية.
- وضع معايير الاختيار من أجل المشاركة.
- اتخاذ خطوات تضمن استدامة المبادرة، وإضفاء الطابع الرسمي على أنشطتها، بوضع لائحة داخلية تنص مثلاً على الرئاسة الدورية للجنة.
- وضع جدول زمني للاجتماعات الدورية، وإنشاء أفرقة مهام خاصة.

## العناصر الفاعلة في العاشر من رمضان لها مصالح اقتصادية وسياسية ونفوذ على المستوى المركزي وهو ما يخدم مصالحهم

وقد شهد شهر يناير سنة ٢٠٠٤، نهاية انخراط برنامج "التعاون من أجل خدمة المجتمع" في مدينة العاشر من رمضان، تاركا "لجنة الارتباطات الصناعية" في منعطف هام، حيث إنها كانت بصدد ترتيب أوضاعها كمنظمة أهلية. سوف يكون مركز التكامل الصناعي، عند استكمال التسجيل الرسمي، في وضع يسمح له بالتحرك من مراحل التخطيط إلى منظمة تعمل بكامل طاقتها لخدمة المجتمع، وسوف تحتاج تلك المنظمة إلى تطوير قدراتها الداخلية، وبناء الروابط داخل مدينة العاشر من رمضان وما وراءها، وممارسة مهامها بنجاح وبطريقة مستدامة، وتوطيد دورها كجهة مدافعة عن التكامل الصناعي في المدينة. وسوف تتطلب تلك المهام الجسام إلى دعم من الجهات المانحة، والمنظمات التنموية الأخرى. ولو نجحت اللجنة في الحصول على الدعم الذي تحتاج إليه، فإن ذلك لن يكون فقط إنجازاً في ذاته، ولكنه أيضاً سوف يوضح للمجتمع أنه بتعاون المواطنين ومؤسساتهم يمكن تحقيق نتائج رائدة.

وتجدر ملاحظة أن رصيد رأس المال الاجتماعي المتاح، من أجل تحسين الخدمات في مدينة العاشر من رمضان، محدود نسبياً أيضاً، ولكنه ليس هزيباً كما هو الحال في مدينة برج العرب الجديدة. وعلى هذا فإن "مستوى التوتر" كان أقل بصفة عامة، بينما نجد أن العناصر الفاعلة الأساسية، بالإضافة إلى ذلك، لها مصالح اقتصادية وسياسية ونفوذ على المستوى المركزي، وهو ما يخدم مصالحهم.

## استعراض موجز للجهود التعاونية في نقاده - محافظة قنا

تم تعبئة الجهود في نقاده، للاستجابة إلى الاحتياجات الواضحة للمجتمع، من أجل توسيع وزيادة إنتاج وتسويق المنتجات الحرفية التقليدية مثل المنسوجات اليدوية والخزف. وكان الهدف الأساسي تمكين الأطراف المعنية في المجتمع من أن تقرر بشكل جماعي كيفية إنقاذ

## الهدف هو تمكين أصحاب المصلحة في المجتمع المحلي من إنقاذ حرفهم المتعثرة وما يرتبط بها من أعمال المصالح المشتركة تدفع الأطراف الفاعلة إلى العمل الجماعي

الصناعات الحرفية المتعثرة وما يرتبط بها من عمالة، وكذلك وضع استراتيجيات بديلة لزيادة دخل أصحاب الحرف. وقد تم تشجيع أصحاب الحرف على الالتقاء مع بعضهم البعض، وهذا أمر بالغ الأهمية إذا عرفنا أنه

لم تكن هنالك مؤسسة محلية قائمة، تهتم باحتياجات ذلك القطاع. وسرعان ما أدى إنشاء منظمة أهلية، تمثل جميع الحرف، إلى التنظيم الجماعي للعمل بغية تنشيط الإنتاج الحرفي وتسويقه.

وبدأت الأنشطة في نقاده، بتقييم للاحتياجات، والمشاركة في حلقات نقاشية للتخطيط، كانت بمثابة أساس لمداخلات مركزة، بينما استهدفت الأعمال اللاحقة دعم تنمية الحرف اليدوية، وإقامة المنظمة الأهلية الجديدة، حتى تصبح أكثر قوة، وأفضل إعدادا، من أجل تعزيز جهود التعاون. وبالإضافة إلى ذلك، أجريت دراسة شاملة عن التسويق انطوت على مداخلات هامة من قيادات المجتمع وممثلي أصحاب الحرف. كما تلقى ممثلو المنظمات الأهلية، وقيادات المجتمع تدريبا عن "أفضل الممارسات" في تعبئة المجتمع، والعمل الطوعي، وجلب الموارد، وتمكين الجماعات المهمشة.

ولقد جرى تشجيع أصحاب الحرف على إقامة إرتباطات فيما بينهم، والحصول على الدعم من الأطراف الحكومية وغير الحكومية المعنية، بما في ذلك الجهات المانحة الأخرى. ولقد تحقق هذا الدعم بعد قيام الوكالة الكندية للتسمية الدولية (CIDA) والبنك الدولي بتقديم بعض المنح المالية للمنظمة الأهلية لأصحاب الحرف. و من المزمع استخدام منحة الوكالة الكندية، لبناء قدرات المنظمة الأهلية وتمويل جودة مداخلات التحسين، بينما تستخدم منحة البنك الدولي لدعم إنشاء شبكة من عشر جمعيات مدنية، هدفها جلب الدعم المحلي والخارجي من أجل تنفيذ توصيات دراسة تسويق السلع الحرفية.

## تحليل مقارن ودروس مستفادة من المجتمعات الأربعة

لقد كان مشروع "التعاون من أجل خدمة المجتمع" مشروعا هاما، على الرغم من أن أثره لا يقاس إلا من الناحية الكيفية، أولا : لأن المشروع صممه وأداره مصريون من أجل مصريين، ثانيا : لأنه استكشف أشكالاً ومناهج إبداعية من أجل تحسين الإدارة المحلية، ثالثا : لأن هذا الاستكشاف قدم كثيرا من النتائج المفيدة، وألقى الضوء على المشكلات والإمكانات، والفرص في سياقات محلية مختلفة، وفي المجتمعات القديمة والجديدة.

**التركيز على قضية واحدة تعترف جميع  
الأطراف المعنية في المجتمع، بأهميتها**

**وحيويتها، لأنه ثبت أن ذلك ينطوي على فائدة  
كبيرة،** كما حدث في تجربة دمياط، حيث تركزت الأنشطة والمداخلات على قطاع صناعة الأثاث من البداية: بمعنى آخر، تحديد "نقطة الانطلاق الصحيحة". وعلى النقيض من ذلك، كان التركيز المبدئي للاهتمام في مدينة برج العرب الجديدة، وفي العاشر من رمضان، وإلى درجة أقل بعض الشيء في نقاده، واسع المدى باتساع المجتمع نفسه. وفي هذه الحالات، ولاسيما في حالي مدينة برج العرب الجديدة، والعاشر من رمضان، أسفرت معالجة احتياجات المجتمع على اتساعه، عن نتائج محدودة. بيد أنه عندما تحددت مجالات الاهتمام والتركيز (مثل : الارتباطات الصناعية في العاشر من رمضان، وتنمية صناعة الحرف اليدوية في نقاده، والحدائق العامة في مدينة برج العرب الجديدة) أصبحت النتائج أكثر وضوحا. إذن، ما لم يكن هنالك تركيز على إحدى القضايا ذات الأهمية الحيوية للمجتمع، وما لم يحدث انخراط سريع لأكثر عدد من الأطراف المعنية ذات الدراية الواسعة، لتشخيص المشكلة، والتعرف على الحلول الممكنة لها، فإن الاحتمال الراجح، أن يقدم المجتمع قائمة حاشدة بمشكلات من هنا وهناك، يترتب عليها تبيد الجهود والطاقات، ولن يتحقق إلا خدمات محدودة، ولن تحقق أهداف الإدارة الرشيدة.

**التركيز على إحدى القضايا في المجتمع تتصل  
بالنمو الاقتصادي وتوليد الدخل :** لقد ثبت أن هذا نهج فعال في إنجاز أهداف الحكم الرشيد. وتشير تجربة دمياط، ونقاده، والعاشر من رمضان إلى اشتراك المواطنين، وإلى سرعة قيام شراكات بين العام و الخاص، إذا ما تركز الاهتمام على قضية تتعلق بالنمو الاقتصادي، والأولويات الاقتصادية المحلية. ولقد كان هذا هو الحال منذ البداية في دمياط، وأحد مراكز الاهتمام الأولى في نقاده، ولهذا بدأت النتائج الإيجابية للمشروع في الظهور بسرعة نسبيا في كلا الموقعين. أما في العاشر من رمضان، فلم يحدث شيء يعد به فعلا، إلى أن تلاققت الجهود حول بناء نظم وتنظيمات تعمل على تشجيع الروابط التجارية. وهكذا عندما تحددت القضية بوضوح، وعندما ظهرت القيادات الحقيقية للمجتمع، فإنه سرعان ما تشكلت منظمة تضم الأطراف المعنية وأصحاب المصالح المحليين، وبدأ التقدم الحقيقي يظهر للعيان.

**التفاوت في الموارد المادية والمالية والبشرية  
يؤثر على سرعة نمو المبادرات المحلية :** على الرغم من أوجه التشابه الواضحة بين إنشاء منظمة أهلية لصناعة الأثاث في دمياط، ومنظمة أهلية للحرف اليدوية في نقاده، إلا أن الأولى تتمتع بظروف مواتية أفضل، مثل الوصول إلى الموارد والأعضاء ذوي الخبرات الأعمق والإمكانات الأحدث: والمعنيون بصناعة الأثاث في دمياط لديهم خبرة تنظيمية في إدارة المشروعات بطبيعتهم، ولهم تاريخ في العمل في مجموعات، كما أنهم نشطون في مجالات التسويق والتصدير منذ فترات طويلة: بينما نجد أن أصحاب الحرف اليدوية في نقاده، من مستويات تعليمية

واجتماعية اقتصادية متوازنة. ومثل هذه العناصر لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار. ومن الناحية الأخرى، حدث تقدم سريع في مدينة العاشر من رمضان، حيث إن أصحاب المصالح هم من رجال الصناعة الذين يتسمون بالجرأة والجسارة، والذين سرعان ما توصلوا إلى رؤية واضحة بشأن كيفية توسيع وتعميق التكامل الصناعي في المدينة على الوجه الأمثل. وبالإضافة إلى مستوياتهم العلمية والثقافية الرفيعة، فإنهم (كأفراد) يتمتعون بثقل سياسي واقتصادي في مجتمعهم، كما أن لهم وزنهم مع الهيئات المحلية ذات الصلة، وكذلك مع أجهزة الحكومة المركزية.

**التركيز على قطاع واحد للخدمات يتمخض عن نتائج سريعة ملموسة على أرض الواقع :** كما أنه يسهل أيضا تحديد، وحشد، وإشراك المجموعة "الصحيحة" من أصحاب المصالح والأطراف المعنية، وأوضح دليل على ذلك تجربة دمياط. وعلى النقيض من ذلك، كانت التقييمات الأولية للاحتياجات في مدينة برج العرب الجديدة ونقاده، والعاشر من رمضان، من حيث المنظور تركز على المجتمع بأسره، وكانت مصممة بحيث تعمل على إشراك المرأة والجماعات المهمشة. وفي تلك التقييمات، تم تشجيع الأطراف المعنية على تحديد احتياجاتها تفصيلا بطريقة واسعة، تكاد تغطي كافة القطاعات في المجتمع (مثل : التعليم، والصحة، والنقل، والمواصلات، والمسائل الترفيهية، والثقافة، والبيئة). وإذا كان هذا النهج قد نجح في السماح لمجموعة واسعة من الأطراف بتحديد احتياجاتها، فإنه قد ثبت عدم فعاليتها من حيث إتاحة الفرصة للمجتمع بالتركيز على مجالات محددة من مجالات الخدمة، بحيث يظهر أثر المداخلات حتى ولو كانت محدودة في صورة نتائج ملموسة وفي الوقت الملائم. كما أن هذا النهج لم ينجح في إحداث انصهار بين عناصر المجتمع، أو إحداث تغيير مؤسسي.

**رأس المال الاجتماعي هو مفتاح النجاح لمبادرات التعاون المحلية للأطراف المعنية .** إن المجتمعات التقليدية القديمة، مثل دمياط ونقاده، تتمتع حقا "برصيد" من رأس المال الاجتماعي أكثر ثراء من المجتمعات الجديدة، لأن لديهم بالفعل روابط عميقة الجذور وشبكات غير رسمية، الأمر الذي سهل تعبئة أصحاب المصالح والأطراف المعنية، وإقامة روابط مفيدة لدعم تقديم الخدمات. أما المجتمعات الجديدة، في المقابل، فتكاد تفتقد الشبكات غير الرسمية الراسخة، وتفتقر إلى المنظمات الأهلية. وعلى هذا، فإن رأس المال الاجتماعي في العاشر من رمضان في مدينة برج العرب الجديدة في متناول الغاية، مما جعل عملية بناء روابط فعالة لدعم تقديم الخدمات، وتعبئة المجتمع، عملية بالغة الصعوبة. وثمة حاجة واضحة لاستخدام مزيد من الآليات (مثل : مراكز المجتمع، والنوادي الرياضية والاجتماعية) التي من شأنها تشجيع التفاعل في المجتمع بدرجة كبيرة في مرحلة التخطيط للمدن الجديدة. وعلى الرغم من هذا القيد، إلا أن التنمية

الاقتصادية في العاشر من رمضان تقدمت بخطوات حثيثة عما هو عليه الحال في مدينة برج العرب الجديدة، لأن التخبطة الاقتصادية المحلية في العاشر من رمضان، كانت لديها الإرادة للالتقاء على "صعيد مشترك" من أجل

تعزيز التكامل الصناعي. وعلى النقيض من ذلك، كانت الأطراف الفاعلة الأساسية في مدينة برج العرب الجديدة، في صراعات مع بعضهم البعض في أغلب الأحوال: وكان الوعي بمزايا التركيز على التعاون، غائبا.

**يجب تعريف "المجتمع" على أساس المصالح المشتركة :** لقد كانت تعبئة أصحاب المصالح في دمياط، ناجحة بدرجة رائعة، حيث ظهر من البداية تماما، مجتمع واضح المعالم، وهو مجتمع أصحاب المصالح في صناعة الأثاث، الذين التقوا مع بعضهم البعض بدافع من المصالح المشتركة فيما بينهم، وليس لأية أسباب جغرافية أو سياسية. ويكفل مثل هذا التعريف للأطراف الفاعلة والكيانات الأساسية التي تسعى إلى المشاركة، الانخراط بالفعل في تلك العملية، كما أنه يضع القاعدة المشتركة التي ينطلق منها جميع أصحاب المصالح للعمل معا بصورة جماعية. ومن ثم، فقد كان تعريف "المجتمع" في البداية، وفقا للمفهوم الجغرافي، في مدينة برج العرب الجديدة، والعاشر من رمضان، ونقاده، غير مفيد. ولم يكن ممكنا تعبئة أصحاب المصالح - في تلك المدن الثلاث - إلا بعد تعريف "المجتمع"، حيث ظهرت مجموعة من المعنيين بإنشاء حديقة عامة في مدينة برج العرب الجديدة، ومجموعة من المهتمين بالارتباطات بين المشروعات في مدينة العاشر من رمضان، ومجموعة من المهتمين بالتهوض بالصناعات اليدوية في نقاده.

**يتعين النظر إلى المجتمعات المحلية من ناحية نظم الإدارة، وليس من ناحية الهياكل الإدارية القائمة :** كان الاهتمام الأولي يوجه أساسا إلى الهيئات المحلية للمداولات وتبادل الآراء، مثل المجالس الشعبية المحلية، ومجالس الأمناء، في كل من المجتمعات القديمة والجديدة، على التوالي. وكان الهدف من استخدامها كأدوات لتعبئة المجتمع وتشجيع تعاون أصحاب المصالح، من خلال تحسين استجاباتهم لاحتياجات المجتمع، وحسن تمثيلهم لمجتمعاتهم، وزيادة الشفافية والمساءلة لديهم. ومع ذلك، فإن العمل على أرض الواقع قد كشف عن أن تلك المنظمات ليست دائما مؤهلة التأهيل الأمثل لتشجيع جهود التعاون، وأنه قد يكون من الأجدى العمل مع المنظمات الأهلية، والفرق المؤقتة ذات الأغراض المحدودة، و"الأهالي الحقيقيين" ذوي المصالح العليا في مجتمعاتهم. وفي دمياط ونقاده، ارتبطت النتائج للملوسة بوجود المنظمات الأهلية التي ارتبطت بالقطاع

**وجد أصحاب المصالح أن الكيان المؤسسي للمنظمة الأهلية هو الكيان القانوني الأمثل الذي يمكنهم من الاتصال بالحكومة والهيئات المانحة وغيرها من المؤسسات**

## على الحكومة أن تعيد تحديد دورها من مقدم الخدمات إلى إتاحة المحافل التي يمكن من خلالها أن تشارك الأطراف المعنية غير الحكومية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المتعلقة بهذه الخدمات

الاقتصادي، والتي أنشئت محليا تلبية للاحتياجات المحلية المعروفة. وفي مدينة برج العرب الجديدة تشكل بصفة مؤقتة ولغرض محدد فريق من السكان والأطراف المعنية للعمل معا على إنشاء حدائق

عامة. وفي مدينة العاشر من رمضان، تحققت النتائج على أثر العمل مع رجال الصناعة المحليين، الذين بادروا بتشكيل لجنة في البداية، ثم قرروا تشكيل منظمة أهلية. خلاصة القول : إن هيئة التداول "المثلى" لتعبئة أصحاب المصالح قد تكون رُ وقد لا تكون رُ قائمة في أي مجتمع من المجتمعات. ولكن أيا كان منشأ تلك "الهيئة"، فإنها يجب أن تمثل ذوي المصالح المشتركة، والذين لديهم اهتمام حقيقي بمعالجة المشكلات القائمة في المجتمع.

**إنشاء المنظمات الأهلية هو الخيار المفضل من أجل تنظيم المجتمع** ، وجد أصحاب المصالح في دمياط أن إنشاء منظمة أهلية هو الأسلوب الأنسب لإضفاء الصبغة الرسمية على العمل الجماعي، في ضوء القيود التي تكبل المؤسسات المحلية القائمة - المعنية بقطاع صناعة الأثاث - وفي ضوء الأفكار السيئة عن تلك المؤسسات لدى أصحاب المصالح، كان من المحتم إنشاء تنظيم جديد يكون بمثابة ملتقى محايد تستطيع في رحابه مجموعة كبيرة من أصحاب المصالح أن يتفاعلوا مع بعضهم البعض. وأتبع نفس المسار في نقاده، وفي العاشر من رمضان. ومن الواضح، أن أصحاب المصالح، في المجتمعات الثلاثة، وجدوا أن الكيان المؤسسي للمنظمة الأهلية هو الكيان القانوني الأمثل، باعتباره شكلا مقبولا يمكن من خلاله الاتصال بالحكومة، والجهات المانحة، والمؤسسات الأخرى، حتى إن جهات مانحة ووكالات مختلفة، قدمت الدعم لكل من دمياط ونقاده بمجرد إنشاء منظمة أهلية رسميا في كل منهما، وكذلك تلقت مبادرة العاشر من رمضان وعودا بالدعم من الجهات المانحة بعد تسجيلها رسميا.

**تدعيم القيادات المحلية سر النجاح** . تشير التجارب في المجتمعات الأربعة، إلى أن تنظيما يوفر الدعم الحكومي على المستوى المحلي، هو في غاية الأهمية. ففي دمياط ونقاده قدم المحافظان المختصان دعما كاملا، ومصادقة على مبادرات المجتمع، وأسبغا الشرعية على مشاركة المواطنين، وسمحا لهم بالاستقلالية في اتخاذ القرارات. أما في مدينتي برج العرب الجديدة، والعاشر من رمضان، فإن كلتا المدينتين الجديدتين في ظل أوضاع قانونية أكثر مرونة، حيث إن مجلسي الأمناء في كل منهما (بالتزامن مع جهازي تنمية المدينة) يلعبان نفس الدور، ولكن بشكل أقل كثيرا. على أنه في المجتمعات الجديدة، لا يزال الوضع القانوني لمجلس الأمناء غامضا، حيث

تتداخل اختصاصاتها مع اختصاصات جهاز تنمية المدينة، كما أن مجالس الأمناء لا تزال تحت السيطرة المركزية لوزارة الإسكان، والدليل على ذلك مثلا، أن العديد من القرارات التي يصدرها مجلس الأمناء بكل من مدينة برج العرب الجديدة، ومدينة العاشر من رمضان، لا بد من صدورهما مركزيا عن طريق الوزارة، قبل أن توضع تلك القرارات موضع التنفيذ. وهذه مشكلة حقيقية في المدن الجديدة. إلا أن الثقل السياسي الذي تتمتع به مدينة العاشر من رمضان، على المستوى المركزي، يحد من تلك المشكلة كثيرا كما يبدو.

**اكتساب ثقة أصحاب المصالح المحليين مسألة أساسية** . إن تشجيع التعاون بين أصحاب المصالح، بطريقة نظرية مجردة، عن طريق "الوعظ" بمزايا مشاركة المواطنين، والممارسات الديمقراطية، لا يولد اهتماما أو دعما كبيرا على المستوى المحلي. كما أن هذا النهج يثير الريب والشكوك، ويزيد من "مستوى القلق" لدى مسؤولي الحكومة. ولقد كانت تلك مشكلة في المدن الجديدة على وجه الخصوص، حيث إن حدود الاختصاصات الحكومية غير واضحة، وكان بناء الثقة واكتساب ثقة أصحاب المصالح المحليين من المشكلات الشائعة في العاشر من رمضان، ولكن المشكلة كانت أكبر من ذلك في مدينة برج العرب الجديدة. وكان الوضع على النقيض من ذلك في دمياط ونقاده حيث أعرب المحافظان عن دعمهما الصريح للمبادرات المحلية، وكان من السهولة بمكان، الاستحواذ على ثقة أصحاب المصالح في المجتمع، من أجل تعبئتهم للعمل معا بصورة جماعية.

**تقييم منهج تعبئة المجتمع وآلياته**  
ثمة عدد من الدروس المستفادة من الجهود المبذولة في المجتمعات الأربعة : دمياط، ومدينة برج العرب الجديدة، ومدينة العاشر من رمضان، ونقاده، ويجدر النظر إليها بعين الاعتبار عند تطبيق البرامج المصممة لتوسيع وتعميق دور المشاركة المجتمعية، وتعاون أصحاب المصالح في تعزيز الحكم الرشيد.  
أن النهج التأسيسي أثبت فعاليته ، ليس فقط في تحقيق نتائج ملموسة في الخدمات المحلية، ولكن أيضا في تعبئة وتنظيم وتمكين المجتمعات المحلية. لقد أوضح بالدليل القاطع، الفعالية الاقتصادية والسياسية للتنظيمات والممارسات المشاركة، من الأجهزة الحكومية وغير الحكومية من أصحاب المصالح، سواء بسواء.  
اعتبار المداخلات والأنشطة الخاصة بالنموذج المزدوج : تحسين الخدمات رُ وتوسيع رأس المال الاجتماعي، على درجة عالية من الفائدة في تركيز الجهود، وتحقيق نتائج مجزية، وضمان تلبية أهداف الخدمات، والإدارة الرشيدة، في آن واحد.  
وجود قوة محفزة، مسألة أساسية لنجاح ذلك المنهج التأسيسي، مثل : الجهود المنظمة المدروسة، وتعبئة

## حتى تنجح اللامركزية المرتكزة على الدفع من أسفل لأعلى، يتعين على الحكومة خلق مناخ موات تزدهر في ظل المبادرات المحلية

يساعد أيضا على زيادة الكفاءة والقدرة على المنافسة المجتمعات، ويساعد أيضا على قيام تجمعات اقتصادية داخل تلك المجتمعات، على الأرجح.

وصناعة الأثاث في دمياط، أحد الأمثلة على ذلك، ولكن القطاعات الفرعية الاقتصادية التي تعاني من مشكلات مماثلة لتلك المشكلات التي واجهتها دمياط، قطاعات متعددة ومنتشرة انتشارا واسعا في ربوع مصر. ومن الواضح أن الظروف في دمياط،

كانت مواتية لقيام أنشطة لامركزية، حيث أن لأطراف المشاركة والمنخرطة بشكل إيجابي وفعال، كانت هي الأطراف ذات المصالح، والتي تستطيع أن تتبين المزايا المباشرة المترتبة على الانضمام لتلك الأنشطة وتدعيمها. ومن المرجح أن هذا المنهج ذاته يمكن الاستفادة منه في أماكن أخرى في مصر، أي في مجتمعات ومجليات ذات ظروف مماثلة ومواتية، مثل : المدن الصناعية الجديدة، والمناطق القديمة مثل شبرا الخيمة والمحلة الكبرى، كمناطق محتملة.

ولكي يطبق النموذج على مناطق خدمات أخرى، وخصوصا تلك المناطق التي تظل الحكومة فيها المانع الأول (في الصحة والتعليم مثلا)، وحيث إنه من المحتمل أن يعمل مقدمو الخدمات الحكومية على تعويق وعرقلة الحلول المحلية اللامركزية لمشكلات الخدمة، فإنه لا بد من إجراء بعض التغييرات، إذ يتعين على الدولة، اتخاذ عدد من الإجراءات في الأجلين القصير والطويل لتدعيم الوسائل البديلة، بغية تحسين الخدمة العامة على المستوى المحلي، وهي :

□ أن على الحكومة إعادة النظر في تعريف دورها، من مقدم الخدمات إلى مقدم المحافل، التي يمكن من خلالها أن تشترك الأطراف المعنية غير الحكومية (القطاع الخاص، والمنظمات الأهلية، وغيرها من عناصر المجتمع المدني) في وضع وتنفيذ السياسات العامة المعنية بتلك الخدمات.

□ أن على الحكومة أن تتحلّى بالمرونة، كخطوة أولى إلى أن يتم وضع خريطة طريق لتدعيم مختلف الجماعات ذات المصالح. ويجب على الحكومة الاستجابة للفرص التي تنشأ نتيجة للمبادرات التي تقوم بها العناصر الفاعلة في المجتمع المدني، ذلك أنه بالاستجابة السريعة، قدر الإمكان، لتلك المبادرات، وبالعامل على توسيع آثارها، تكون الحكومة في وضع أفضل لتطوير استراتيجية طويلة الأجل، والانتقال من القطاعات التي يسهل تطبيق اللامركزية عليها، إلى القطاعات الأكثر تعقيدا.

□ أن الحكومة تحتاج إلى القيام بدور داعم، ومساند، ومشجع لاستقلالية المبادرات المحلية وإنهاء حالة

المجتمع، وجمع أصحاب المصالح معا على صعيد واحد، وزيادة الوعي بمزايا العمل الجماعي، وزيادة نسبة التمثيل في عملية صنع القرارات، وحكمة أصحاب المصالح في ممارسات المشاركة مثل : عقد الاجتماعات، وتسهيل المناقشات، وإدارة الصراعات. □ تقييم احتياجات قطاع محدد عن طريق المشاركة، يعتبر أداة قوية لتشجيع مشاركة أصحاب المصالح، وهي بمثابة شرارة الانطلاق للجهود التعاونية، حينما تعقبها مداخلات فورية تلبى الاحتياجات المطلوبة تلبية وافية. هذه الاستراتيجية تزيد من اهتمام أصحاب المصالح في المشاركة، وتمدهم بخبرات عملية في مجال العمل الجماعي.

□ القيام بأعمال ذات نتائج ملموسة سريعة يساعد في بناء المصداقية، ويزيد من الحماس المحلي.

□ بناء القدرات مسألة شديدة الجدارة. ثم إن توسيع وتعميق مهارات أصحاب المصالح في مجالات مثل اتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية، والتخطيط الاستراتيجي، وتعبئة الموارد، والمتابعة والتقييم بالنسبة للخدمات المؤداة، كان على درجة كبيرة من الإفادة في تمكين الشركاء المحليين من تحقيق أهدافهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بناء القدرات لا يدعم فقط الأعمال الداخلية في المؤسسات، بل إنه يجعلها أيضا أكثر جاذبية للوكالات المانحة.

□ بناء التكافل مع العديد من الجهات المانحة يضاعف من قدرات المؤسسات المحلية، ويوسع من رصيدها من الموارد المالية وغير المالية، كما يتفادى تكرار الأنشطة، وينسق بين الجهود بطريقة فعالة.

### نتائج المشروع واحتمالات المحاكاة :

تؤكد الشواهد المستمدة من مشروعات المجتمعات الأربعة، فائدة النموذج الذي بزغ في دمياط، كما تلقي الضوء على أبعاده، والظروف المواتية التي يجب أن توجد حتى يتسنى محاكاة النموذج وتكراره على نطاق واسع. ومن مزايا هذا النموذج أنه "لا ينطوي على أي تهديد سياسي". ويعتبر النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية المحلية من المجالات التي تحظى بدعم الحكومة ومساندتها، ولهذا السبب فإن معظم الجهود التي تتصل مباشرة بتلك الأهداف، يتم الترحيب بها والمصادقة عليها، على أرجح الأحوال: أولا : لأنها لا تشكل تهديدا سياسيا أو أمنيا، وثانيا : لأنها تتسجم مع الأولويات الوطنية. ثم إن فرص نجاح هذا النموذج كبيرة، لأن كثيرا من أصحاب المصالح تجمعهم مصلحة مشتركة في إنجاحه، بما في ذلك الإدارة المحلية والحكومة المركزية، والقطاع الخاص، والمواطنون، والجهات المانحة.

إن تمكين المجتمعات من إدارة شئونها بنفسها، وتلبية احتياجاتها من الخدمات اللازمة للأنشطة الاقتصادية لديها، لن يمكن فقط أصحاب المصالح من تقديم الحلول الإبداعية المحلية، وتنظيمات الإدارة المسؤولة، ولكنه

## خاتمة

إن المجتمعات المحلية في مصر تساورها الرغبة والاهتمام بالعمل، بشأن القضايا والخدمات التي تؤثر على معيشتها تأثيراً شديداً. ويمكن تنظيم الأطراف المعنية وأصحاب المصالح من أجل العمل بطريقة جماعية، كما يمكن الحفاظ على مشاركة المواطنين، طالما كان الأمل يراود الناس، وطالما كان التقدم يتحقق نتيجة لمشاركتهم، وتتطوي المناهج التي تعتمد على الدفع من أسفل لأعلى على فوائد جمة من حيث تعزيز التعاون بين الأطراف المعنية، والحكم الرشيد على المستوى المحلي، وهي المناهج التي تستخدم بعض العناصر المحفزة لتنشيط المجتمعات المحلية، وبناء الطاقات والقدرات، وتقديم المساعدات الفنية، وهي تتطلب موارد محدودة للغاية، وتستفيد من دعم الإدارة المحلية. ولم تكن النتائج التي تحققت تنصرف فقط إلى تحسين الخدمات، والتنظيمات الإبداعية للحكم الرشيد، وإنما تمثلت أيضاً في الاعتقاد المتزايد بقيمة العمل الجماعي، وكذلك في الطلب المتزايد على مشاركة المواطنين وتمثيلهم.

وثمة فرص كثيرة لزيادة انخراط المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلي، خلاف التنظيم الرسمي للإدارة المحلية، وعمليات استخدام المناهج المرتكزة على الدفع من أسفل لأعلى، ولاسيما في مجالات الخدمات المتصلة بالنمو الاقتصادي. وعلى أية حال، فإن هذه المناهج ليست بديلاً عن اللامركزية الشاملة، وإنما تتكامل معها وتزيد من فعاليتها. ولكي تنجح مفاهيم اللامركزية التأسيسية على نطاق واسع، وفي مجالات للخدمات تتجاوز تلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، فإنه يتعين على الحكومة أن تبدي التزامها بعدم الهيمنة على الأنشطة المحلية، وخلق بيئة مواتية يمكن للمبادرات المحلية، أن تزدهر في رحابها.

الشك المتبادل - منذ أمد طويل - بين الدولة، والعناصر الفاعلة في المجتمع المدني. وتتسم العلاقة الآن، بين الأطراف المعنية الحكومية وغير الحكومية، بانعدام الثقة التي تعد عقبة كؤوداً أمام المشاركة الواسعة، وأمام المساءلة الكبيرة.

□ أن الحكومة تحتاج إلى زيادة حالات الشراكة مع المنظمات في مجال تقديم الخدمات، وتشجيع إنشاء منظمات أهلية جديدة تعمل بالأهداف، وجمعيات لأصحاب المصالح والأطراف المعنية، ورعاية وتشجيع عمليات الائتلاف بين المنظمات الأهلية والعناصر الأخرى في المجتمع المدني. ويجب على الحكومة أيضاً تغيير المناخ السياسي الصعب الذي تعمل فيه تلك المنظمات، وإعادة النظر في التنظيمات الحكومية المركزية التي تعمل في ظلها الآن المنظمات الأهلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تحتاج إلى التخطيط من أجل النهوض بقدرات المنظمات الأهلية، حتى تصبح أدوات أكثر فعالية لمشاركة المواطنين وتقديم الخدمات.

وبالإضافة إلى تخفيف سطوة الهيمنة المركزية، والمشكلات التنظيمية والمؤسسية الأخرى المرتبطة بالنظام الحالي، تحتاج الحكومة إلى وضع تصور أو رؤية بشأن كيفية الجمع بين المبادرات المحلية المتمثلة في الحكم الرشيد وخدمات واسعة في "كل واحد". وهذا "الكل" يمكن أن يكون نموذجاً قابلاً للتطبيق على المستوى العالمي. نموذج يدعو للعمل الطوعي، ويشجع على المنافسة، ويعترف بالإبداع والإنجاز ويثيب عليه، بينما يشجع في نفس الوقت على تبادل الخبرات والممارسات الجيدة بين المجتمعات المحلية. ويجب أن يدرج في صلب هذا النموذج، الإجراءات التي تكفل الشفافية والمساءلة، بالإضافة إلى متابعة نظام الأداء وتقييمه.



## المؤشرات القومية

### ق/١ دليل التنمية البشرية

٧٠,١	٢٠٠٢		توقع الحياة عند الميلاد (سنوات)
٦٩,٤	٢٠٠٢		معدل القراءة والكتابة (+١٥)%
٧٢,١	٢٠٠٢/٢٠٠١		نسبة القيد بالتعليم الانسبة القيد بالتعليم الاساسى والثانوى والجامعى معا
٣٧٩٣,٠	٢٠٠٢/٢٠٠١		متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى القوة الشرائية المعادلة بالدولار
٠,٧٥٢	٢٠٠٢		دليل توقع الحياة
٠,٧٠٣	٢٠٠٢		دليل التعليم
٠,٦٠٧	٢٠٠٢		دليل الناتج المحلى الإجمالى
٠,٦٨٧	٢٠٠٢		دليل التنمية البشرية

### ق/٢ الملامح الأساسية للتنمية البشرية

٧٠,١	٢٠٠٢		توقع الحياة عند الميلاد (سنوات)
١٠٠,٠	٢٠٠١	حضر	الأسر التي تحصل على : خدمات صحية %
٩٩,٠	٢٠٠١	ريف	الأسر التي تحصل على :
٩١,٣	٢٠٠١	إجمالى	مياه مأمونة %
٨٢,١	٢٠٠١	ريف	
٩٣,٦	٢٠٠١	إجمالى	صرف صحى %
٧٨,٢	٢٠٠١	ريف	
٣٩٠٥,٠	٢٠٠١		إمدادات السرعات الحرارية للفرد يوميا
٦٩,٤	٢٠٠٢		معدل القراءة والكتابة (+١٥)%
٩٠,١	٢٠٠٢/٢٠٠١		نسبة القيد بالتعليم الاساسى والثانوى معا
٥٣,٩	٢٠٠٢		توزيع الصحف اليومية (لكل ١٠٠٠ أسرة)
٨٩,٤	٢٠٠٠		أجهزة التلفزيون (لكل ١٠٠٠ أسرة)
٥٧٤٢,١	٢٠٠٢/٢٠٠١		نصيب الفرد من الناتج المحلى الاجمالى (بالجنينة)

### ق/٣ الملامح الأساسية للحرمان البشرى

(بالآلاف)			السكان الذين لا يحصلون على
٦٨٤٧,٥	٢٠٠١	مياه مأمونة	
٤١٠٩,١	٢٠٠١	صرف صحى	
٥٦,٤٧٤	٢٠٠٢		أطفال يموتون دون سن الخامسة
١٣٥,٧	٢٠٠٢		أطفال دون الخامسة يعانون من سوء التغذية
١٧٧٠,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١		أطفال خارج التعليم الاساسى والثانوى معا
١٣٢٦,٩	٢٠٠٢		أميون (+١٥)
٢٠٧٥,٦	٢٠٠٢	إجمالى	متعطلون (+١٥)
١٠٦٠,٢	٢٠٠٢	إناث	
١١٠٥٣	٢٠٠٢	إجمالى	فقراء

مؤشرات  
التنمية البشرية

#### ق/٤ اتجاهات التنمية البشرية

٥٥,٠	١٩٧٦	توقع الحياة عند الميلاد ( سنوات )
٧٠,١	٢٠٠٢	
١٠٨,٠	١٩٦١	معدل وفيات الرضع ( لكل ١٠٠٠ مولود حي )
٢٤,٥	٢٠٠٢	
٧٠,٩	١٩٧٦	الأسر التي تحصل على مياه من شبكة عامة %
٨١,٤	١٩٩٦	
٩١,٣	٢٠٠١	
٣٧٠,٠	١٩٩١	إمدادات السعرات الحرارية للفرد يوميا
٤٢٥٨	١٩٩٦	
٢٥,٨	١٩٦٠	معدل القراءة والكتابة للبالغين (+١٥)%
٦٩,٤	٢٠٠٢	
٤٢,٠	١٩٦٠	نسبة القيد بالتعليم الأساسي والثانوي %
٩٠,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	

#### ق/٥ تكوين رأس المال البشري

إناث	إجمالي	١٩٦٠	٢٦	١٢,٥	معدل القراءة والكتابة ( +١٥ ) %
		٢٠٠٢	٦٩	٥٧,٣	
		١٩٦١/١٩٦٠	٤٢	٣٢,١	نسبة القيد بالتعليم الأساسي والثانوي %
		٢٠٠٢/٢٠٠١	٩٠	٨٧,١	
		٢٠٠٢	٢٤	٣٠,٤	أصحاب المهن العلمية والفنية ( % من المشتغلين + ١٥ ) الحاصلون على تعليم ثانوي أو أعلى ( % من السكان +١٥ ) نسبة خريجي التعليم العالي ( % من فئة العمر المناظرة ) خريجو الكليات والمعاهد ( % من إجمالي الخريجين )
		٢٠٠١	٢٩	٢٣,٥	تشمل التعليم الأزهرى
		٢٠٠٢/٢٠٠١	٤,٢	٤,١	
		٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٨	٢٨,٥	

#### ق/٦ حالة المرأة

٧٢,١	٢٠٠٢	توقع الحياة عند الميلاد ( سنوات )
٦٨,٩	٢٠٠٢	معدل وفيات الأمومة ( لكل ١٠٠٠٠٠ مولود حي )
١٩,٨	١٩٦٩	متوسط العمر عند الزواج الأول
٢٦,١	٢٠٠٢	
٩٠,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١	التعليم الأساسي
٩٨,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١	ابتدائي %
١٠١,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	إعدادي %
٧٦,٥	٢٠٠٢/٢٠٠١	التعليم الثانوي %
٢٥,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	التعليم العالي %
٣٩,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١	نسبة القيد الإجمالية
٢٣,٥	٢٠٠١	القيد بالتعليم العالي العلمي ( % إناث ) الإناث الحاصلات على تعليم ثانوي أو أعلى ( +١٥ ) %
١٦,١	٢٠٠٢	العاملون في الإدارة والتنظيم ( % إناث )
٣٠,٤	٢٠٠٢	أصحاب المهن العلمية والفنية ( % للإناث )
٢١,٨	٢٠٠٢	الإناث في قوة العمل % من الإجمالي

## ق ٧/ الإناث كنسبة من الذكور

١٠٦,٥	٢٠٠٢	توقع الحياة عند الميلاد (سنوات)
٩٥,٤	٢٠٠٢	السكان
٣٠,٠	١٩٦٠	الإلمام بالقراءة والكتابة (+١٥)
٦٧,٤	٢٠٠٢	
٦٣,٢	١٩٦١/٦٠	القييد بالابتدائي
١٠٧,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	
٩٣,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	القييد بالإعدادي
٩٥,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١	القييد بالثانوي
٩٠,٠	٢٠٠٢/٢٠٠١	القييد الجامعي والعالي
٢٨,٠	٢٠٠٢	قوة العمل

## ق ٨/ الفجوات بين الريف والحضر

٦٢,٠	١٩٦٠	سكان الريف (% من الإجمالي)
٥٧,٥	٢٠٠٢	
١٠٠,٠	٢٠٠١	حضر الأسر التي تحصل على خدمات صحية %
٩٩,٠	٢٠٠١	ريف
٩٩,٠	١٩٩٩	حضر الأسر التي تحصل على مياه مأمومة %
٨٢,١	٢٠٠١	ريف
٩٩,٦	٢٠٠١	حضر الأسر التي تحصل على خدمات الصرف الصحي %
٨٩,٦	١٩٩٩	ريف
٨٣,٠	٢٠٠٢	حضر معدل القراءة والكتابة (+١٥) %
٥٦,٢	٢٠٠٢	ريف
٩٩,٠	٢٠٠١	التفاوت بين الريف والحضر %
٨٤,٢	٢٠٠١	خدمات صحية
٧٨,٥	٢٠٠١	مياه مأمومة
٦٧,٧	٢٠٠٢	صرف صحي
		القراءة والكتابة

## ق ٩ / بقاء الطفل على قيد الحياة ونماؤه

٦١,١	٢٠٠١	% للحوامل اللاتي يحصلن على رعاية قبل الولادة
٦٨,٩	٢٠٠٢	معدل وفيات الأمومة (لكل ١٠٠٠٠٠ مولود حي)
١٠٨,٠	١٩٦١	معدل وفيات الرضع (لكل ١٠٠٠٠ مولود حي)
٢٤,٥	٢٠٠٢	معدل
٢٠٤,٠	١٩٦١	معدل وفيات الأطفال دون الخامسة (لكل ١٠٠٠ مولود حي)
٣١,٤	٢٠٠٢	معدل
٩٥,٢	٢٠٠٣	الأطفال الذين سبق لهم الرضاعة الطبيعية %
٩٤,٧	٢٠٠٢	حالات الولادة تحت إشراف صحي %
٩٧,٩	٢٠٠٢	الأطفال المحصنون بصورة كاملة في سن ١٢-٢٣ شهرا ** %
١,٣	٢٠٠٢	ناقصو الوزن (دون الخامسة) %

تم تقدير هذا المعدل اعتمادا على بيانات مركز المعلومات بوزارة الصحة والسكان \*  
 \*\* تشمل أولئك الذين تم تطعيمهم ضد الدرن الحصية الدفتريا ، التيفود وشلل الأطفال (التطعيم الثلاثي) بالدرعات الثلاث

## ق/١٠ الملامح الأساسية للحالة الصحية

١٠٠٠,٠	٢٠٠١	حضر	خدمات صحية %	الأسر التي تحصل على
٩٩,٠	٢٠٠١	ريف		
٩١,٣	٢٠٠١	إجمالي	مياه مأمونة %	
٨٢,١	٢٠٠١	ريف		
٩٣,٦	٢٠٠١	إجمالي	صرف صحي %	
٧٨,٢	٢٠٠١	ريف		
٥,٤	١٩٨٢			عدد الأطباء بوزارة الصحة والسكان (لكل ١٠٠٠٠ نسمة)
٨,٨	٢٠٠٢			
٩,١	١٩٨٢			عدد الممرضات بوزارة الصحة والسكان (لكل ١٠٠٠٠ نسمة)
١٤,٣	٢٠٠٢			
١٦٩,٠	١٩٨٢			نسبة الممرضات الى الأطباء بوزارة الصحة والسكان
١٧٠,٠	٢٠٠٢			
٦٨,٩	٢٠٠٢			معدل وفيات الأمومة لكل ١٠٠٠٠٠ مولود حي)
٢١,٧	٢٠٠٢	الإجمالي		عدد الأسرة لكل ١٠٠٠٠ نسمة
١٨,٠	١٩٩٨	وزارة الصحة والسكان		
٣,٨	٢٠٠٢			عدد الوحدات الصحية (لكل ١٠٠٠٠٠ نسمة)
٢,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١		% من إجمالي الانفاق العام	الإنفاق العام على الصحة
١,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١		% من الناتج المحلي الاجمالي	

## ق ١١ / التدفق التعليمي

إناث	اجمالي			معدل الدخول بالصف الأول الإبتدائي %
٥٧,٤	٦٨,٦	١٩٦١/١٩٦٠		
١٠١,٨	١١٠,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١		
٤٩,٠	٦١,٣	١٩٦١/١٩٦٠		نسبة القيد الإجمالية بالإبتدائي %
٩٨,٤	٩٩,٢	١٩٩٩/٢٠٠٠		
٠,٠	٥,١	٢٠٠٢/٢٠٠١		الباقون للإعادة كنسبة مئوية من إجمالي القيد بالإبتدائي *
٠,٠	٩٩,٧	٢٠٠٢/٢٠٠١		الانتقال للإعدادى % ممن أتموا الإبتدائي **
١٠,١	١٧,٢	١٩٦١/١٩٦٠		نسبة القيد الإجمالية بالإعدادى %
١٠١,٣	١٠٥,٠	٢٠٠٢/٢٠٠١		
٠,٠	٩,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١		الباقون للإعادة كنسبة مئوية من إجمالي القيد بالإعدادى
٠,٠	٩٠,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١		الانتقال للثانوى % ممن أتموا الاعدادى
٨,٤	١٧,١	١٩٦١/١٩٦٠		نسبة القيد بالثانوى ( إجمالى % )
٠,٠	٧٨,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١		
٠,٠	٣,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١		الباقون للإعادة كنسبة مئوية من إجمالي القيد بالثانوى
٣,٣	٩,٥	١٩٦١/١٩٦٠		نسبة القيد بالتعليم العالى %
٢٥,٨	٢٧,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١		

(\*) بدون الأزهر

الانتقال بدون الأزهر ومصدرها وزارة التربية والتعليم (\*\*)

### ق/١٢ الاختلافات في التعليم

٢١,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١	متوسط عدد التلاميذ لكل مدرس بالابتدائي
٢٠,٥	٢٠٠٢/٢٠٠١	متوسط عدد التلاميذ لكل مدرس بالاعدادي
٣٩,٧	٢٠٠٢/٢٠٠١	ابتدائي
٤٢,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	اعدادي
٥٩,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	القيد بالتعليم الثانوي الفني (% من إجمالي القيد الثانوي)
٢٤,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١	القيد بالكليات والمعاهد العلمية (% من إجمالي القيد بالتعليم العالي)
١٩,٥	٢٠٠٢/٢٠٠١	الإنتفاق العام على التعليم (% من إجمالي الإنتفاق العام)
٥,٢	٢٠٠٢/٢٠٠١	الإنتفاق العام على التعليم (% من الناتج المحلي الاجمالي)
٧٢,٧	٢٠٠٢/٢٠٠١	الإنتفاق العام على التعليم قبل الجامعي (% من الإنتفاق على جميع المراحل)
٢٧,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	الإنتفاق العام على التعليم العالي (% من الإنتفاق على جميع المراحل)
٨٥,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	القيد بالتعليم الأساسي والثانوي % في :
٦,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	مدارس حكومية
٨,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	مدارس خاصة
٢٣,٨	٢٠٠١	مدارس أهلية
١١,٠	٢٠٠١	الاجمالي
١٢,٨	٢٠٠١	غير صالحة كلياً
		صيانة غير مناسبة
		المباني المدرسية غير الصالحة %

### ق/١٣ الملامح الأساسية للإتصال

٨٩,٤	٢٠٠٠	إجمالي	الأسر التي لديها تليفزيون %
٨٤,٣	٢٠٠٠	ريف	
٥٥,٠	٢٠٠٢		توزيع الصحف اليومية (لكل ١٠٠٠ أسرة)
٣٦٤,٠	٢٠٠٢		أجهزة الهاتف (لكل ١٠٠٠ أسرة)
٦٨١٤,٠	٢٠٠٢		عدد السكان الذين يخدمهم مكتب بريد واحد
١٥٢,٦	٢٠٠٠		المترددون على دور السينما سنوياً (لكل ١٠٠٠ أسرة)
١٦,٤	٢٠٠٢		المترددون على المسارح سنوياً (لكل ١٠٠٠ نسمة)
٢٠,٧	٢٠٠٢		المترددون على المتاحف سنوياً (لكل ١٠٠٠ نسمة)
١٨٠,٣	٢٠٠٢	إجمالي المكتبات	عدد الكتب بالمكتبات (لكل ١٠٠٠ نسمة)
٤٠,٢	١٩٩٩	المكتبات العامة فقط	
٤٨,٦	٢٠٠٢		سيارات الركوب (لكل ١٠٠٠ نسمة)

### ق / ١٤ قوة العمل

٣٠,١	٢٠٠٢		قوة العمل (+١٥) كنسبة مئوية من إجمالي السكان
٢١,٨	٢٠٠٢		النسبة المئوية للإناث في قوة العمل (+١٥)
٣٠,٤	٢٠٠٢	الزراعة	النسبة المئوية لقوة العمل (+١٥) في
٢١,٠	٢٠٠٢	الصناعة	
٤٨,٦	٢٠٠٢	الخدمات	
٥٩,٤	٢٠٠٢	الإجمالي	المستخدمون بأجر كنسبة مئوية من قوة العمل (+١٥)
٦٧,٧	٢٠٠٢	إناث	
٢٤,٠	٢٠٠٢	الإجمالي	المشتغلون بالمهن العلمية والفنية كنسبة مئوية من قوة العمل (+١٥)
٤١,١	٢٠٠٢	إناث	
٢٧,٣	٢٠٠٢	الإجمالي	المشتغلون بالحكومة والقطاع العام (+١٥)
٣٢,٠	٢٠٠٢	إناث	

## ق / ١٥ البطالة

١٠,٢	٢٠٠٢	إجمالي	معدل البطالة % من قوة العمل (+١٥)
٢٣,٩	٢٠٠٢	إناث	
١١,٠	٢٠٠٢	حضر	
٩,٥	٢٠٠٢	ريف	
١	٢٠٠٢	دون الثانوى	معدل البطالة حسب المستوى التعليمى (+١٥)%
٢٠,٤	٢٠٠٢	ثانوى	
١٤,٤	٢٠٠٢	جامعى	
١٩٠,٠	٢٠٠٢	إجمالي	نسبة الإحلال لقوة العمل فى المستقبل %

## ق / ١٦ توزيع الدخل والفقير والاستثمار الاجتماعى

٥٧٤٢,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	إجمالي	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى (بالجنيه)
٢٢,٧	٢٠٠٠	ريف	نسبة أدنى ٤٠% من الأشخاص من الدخل
٢٥,٣	٢٠٠٠	إجمالي	نسبة أعلى ٢٠% إلى أدنى ٢٠%
٤,٤	٢٠٠٠	ريف	
٣,٣	٢٠٠٠	إجمالي	معامل جيبى
٢٩,٣	٢٠٠٠	ريف	
٢٣,٦	٢٠٠٠	إجمالي	الفقراء كنسبة مئوية من إجمالى السكان
١٦,٧٤	١٩٩٩/٢٠٠٠	فعلى	
١٦,٣٥	٢٠٠١/٢٠٠٢	متوقع	الفقراء المدققون كنسبة مئوية من إجمالى السكان
٤٥,١	٢٠٠٠	كنسبة مئوية من دخولهم	أجور الأسر الفقيرة
١٢,٤	٢٠٠٠	كنسبة مئوية من إجمالى الأجور	
١٤,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	التعليم	النسب المئوية من إجمالى الإنفاق العام على
٥,٤	٢٠٠٢/٢٠٠١	الصحة	
٧,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	الضمان الاجتماعى	الإنفاق العام على التعليم (% من الناتج المحلى الإجمالى)
١٧,٨	٢٠٠١/٢٠٠٠	الدفاع والأمن والعدالة	الإنفاق العام على الصحة (% من الناتج المحلى الإجمالى)
٥,٢	٢٠٠٢/٢٠٠١		إستحقاقات الضمان الاجتماعى (% من الناتج المحلى الإجمالى)
١,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١		الإنفاق العام على الدفاع والأمن والعدالة (% من الناتج المحلى الإجمالى)
٢,٥	٢٠٠١/٢٠٠٠		
٦,١	٢٠٠١/٢٠٠٠		

## ق / ١٧ التحضر

٤٤,٠	١٩٨٦	سكان الحضر (% من إجمالى السكان)
٤٢,٦	١٩٩٦	
٤٢,٤	٢٠٠٢	
٢	١٩٩٦/١٩٨٦	معدل النمو السنوى لسكان الحضر %
١,٨	٢٠٠٢/١٩٩٦	
٢٦,١	١٩٩٦	سكان المدينة الأكبر (% من إجمالى سكان الحضر)
٦٩,٤	٢٠٠٢	
٩٨,٧	٢٠٠١	منازل مضاءة بالكهرباء %

## ق / ١٨ الملامح الأساسية الديموجرافية

		السكان (الاف)
٤٨٢٥٤,٠	١٩٨٦	
٥٩١١٦,٨	١٩٩٦	
٦٧٦٠٣,١	٢٠٠٢	
٢,٤	١٩٨٦/١٩٦٠	معدلات النمو السكاني %
٢,١	١٩٩٦/١٩٨٦	
٢,٣	٢٠٠٢/١٩٩٦	
	عام ٢٠٣٣	تاريخ تضاعف السكان (بالمعدل الحالي)
٣,٥	٢٠٠٢	معدل الخصوبة الكلية
٦٦,٠		معدل الخصوبة في ٢٠٠١ إلى ١٩٨٠
٦٠	٢٠٠٣	معدل استخدام وسائل منع الحمل %
٦٩,٩	٢٠٠٢	معدل الإعالة الديموجرافي %

## ق/١٩ الموارد الطبيعية

٩٩٧,٢	٢٠٠٢	بالآلف كم٢	مساحة الأرض
٦٧,٥	٢٠٠٢	عدد السكان لكل كم٢	كثافة السكان
٨١٤٨,٠	٢٠٠٢	بالآلف فدان	الأراضي المنزرعة
٣,٤	٢٠٠٢	% من مساحة الأرض	
٨,٣	٢٠٠٢	عدد الأفراد لكل فدان	
١٠٠	١٩٩٧		الأراضي المروية (% من الأراضي المنزرعة)
١٤٣٥٠,٣	٢٠٠٢	بالآلف فدان	المساحة المحصولية
١,٨	٢٠٠٢	كنسبة من الأراضي المنزرعة	
٧٢,٧	١٩٩٧		إجمالي الموارد المائية (بليون م٣)
			(تشمل مياه النيل والأمطار والمياه الجوفية ومياه الصرف المعاد استخدامها)
٦٩,٣*	١٩٩٧		المياه المستهلكة (% من إجمالي الموارد المائية)
٩٨	١٩٩٧		المياه الداخلية المتجددة (% من إجمالي الموارد المائية)
٨٩٠	١٩٩٧		نصيب الفرد من المياه الداخلية المتجددة (م٣ / سنة)
٨٠,٨	١٩٩٧	% الزراعة	السحب السنوي من المياه العذبة بواسطة:
٦,٦	١٩٩٧	% بلديات	
١٠,٥	١٩٩٧	% الصناعة	
٠,٣	١٩٩٧	% الملاحه	
١,٨	١٩٩٧	% الثروة السمكية	
٨٠١,٥	٢٠٠٢		إجمالي الصيد السمكي (بالآلف طن)
١٨,٠	٢٠٠٢	المياه العذبة (النيل وبحيرة ناصر) %	الصيد السمكي من :
١٦,٥	٢٠٠٢	البحار ( البحر المتوسط والبحر الأحمر) %	
١٨,٥	٢٠٠٢	بحيرات أخرى %	
٤٧,٠	٢٠٠٢	مزارع سمكية %	

\* لم تتضمن هذه النسبة ما يتم فقده عن طريق البحر من المياه السطحية ، وكمية مياه الصرف التي تصرف للبحر للمحافظة على الإتزان الملحي في الدلتا ومنع تداخل مياه البحر ، وكذا الصرف للصحراء



## ق/ ٢٠ إستهلاك الطاقة

٦٠,٩	٢٠٠٠/١٩٩٩	إجمالي إستهلاك الكهرباء (بالبيون كيلوات - ساعة)
٩٤٣,٦	٢٠٠٠/١٩٩٩	نصيب الفرد من إستهلاك الكهرباء (بالكيلوات - ساعة)
٤٤,١	٢٠٠٠/١٩٩٩	إجمالي إستهلاك الطاقة التجارية (بما يعادل مليون طن من البترول )
٦٨٣,٤	٢٠٠٠/١٩٩٩	نصيب الفرد من إستهلاك الطاقة التجارية (بما يعادل كجم من البترول)
٥٥,٣	٢٠٠٠/١٩٩٩	إستهلاك الطاقة التجارية من %
٣٥,٦	٢٠٠٠/١٩٩٩	منتجات بترولية
٩,١	٢٠٠٠/١٩٩٩	غاز طبيعي
١٣٨,٧	٢٠٠٠/١٩٩٩	كهرباء
١٥,٩	٢٠٠٠/١٩٩٩	إستهلاك الطاقة التجارية بما يعادل كجم من البترول لكل ١٠٠٠ جنيه من الناتج المحلي الإجمالي
٢٤,٤	٢٠٠٠/١٩٩٩	صافي الواردات من الطاقة التجارية (كنسبة من إستهلاك الطاقة )%
٥٥,٧	٢٠٠٠/١٩٩٩	إجمالي الاستهلاك النهائي للطاقة (بما يعادل مليون طن من البترول )
٣٥,٦	٢٠٠٠/١٩٩٩	% من الاستهلاك النهائي للطاقة من
٧,٤	٢٠٠٠/١٩٩٩	منتجات بترولية
١,٣	٢٠٠٠/١٩٩٩	غاز طبيعي
٤٢,٤	٢٠٠٠/١٩٩٩	كهرباء
٣٩,٦	٢٠٠٠/١٩٩٩	فحم
٠,٥	٢٠٠٠/١٩٩٩	الصناعة
١٤,٢	٢٠٠٠/١٩٩٩	النقل والمواصلات
٣,٣	٢٠٠٠/١٩٩٩	الزراعة
		عائلي وتجاري
		أخرى

تشمل الفحم

## ق/ ٢١ الأمن الغذائي

١٢٦,٧	٢٠٠٢	الرقم القياسي لنصيب الفرد من الإنتاج الغذائي ( ٨٩ - ٩١ = ١٠٠ )
١٦,٤٧	٢٠٠٢/٢٠٠١	الناتج الزراعي (من الناتج المحلي الاجمالي%)
٤٢٥٨	١٩٩٦	السعرات الحرارية للفرد يوميا
٣٩٠٥	٢٠٠١	السعرات الحرارية للفرد يوميا من :
٩٣,٥	١٩٩٦	منتجات نباتية%
٩١,٩	٢٠٠١	
٦,٥	١٩٩٦	منتجات حيوانية%
٨,١	٢٠٠١	
١٠٣١٩,٧	٢٠٠٢	الواردات من الحبوب (بالألف طن متري)
١٢	٢٠٠٢	الصادرات الغذائية (% من الواردات الغذائية)
٤٦,٨	٢٠٠٢	الواردات الغذائية (% من الصادرات السلعية )
٨٤,٢	٢٠٠٢	نسبة الاكتفاء الذاتي الغذائي%
١٤,١	٢٠٠٢	نسبة الاعتماد على استيراد الأغذية %

## ق ٢٢ الاختلالات في تدفق الموارد

٣٢,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١	إجمالي الدين الخارجي المديني (% من الناتج القومي الاجمالي)
٩,٧	٢٠٠٢/٢٠٠١	نسبة خدمة الدين الخارجي المديني (% من الصادرات)
٣١٠٨,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	تحويلات العاملين من الخارج (بالمليون دولار)
٤٨,٧	٢٠٠٢/٢٠٠١	نسبة الصادرات الى الواردات %
٢٥,٨	٢٠٠٢/٢٠٠١	نسبة الاعتماد على التجارة (الصادرات + الواردات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)
(-١٧,٢)	٢٠٠٢/٢٠٠١	ميزان الحساب الجاري (بالبيون جنيه )
١٤,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	إجمالي الاحتياطيات الدولية متضمنة الذهب :
١١,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١	عدد أشهر تغطية الواردات

## ق / ٢٣ حسابات الدخل القومي

٢٠٠٢/٢٠٠١	١٩٩٢/١٩٩١	
٣٧٨,٩	١٣٩,١	إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق (ببلايين الجنيهات)
١٦,٥	١٦,٥	الناتج الزراعي (% من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة العوامل)
١٩,٨	٣٣,٣	الناتج الصناعي (% من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة العوامل)
٥٠,٨	٥٠,٢	الخدمات (% من الناتج المحلي الإجمالي بتكلفة العوامل)
٧٣,٦	٧٤,٢	الاستهلاك العائلي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٢,٥	١٠,٤	الاستهلاك الحكومي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٨,٣	١٨,٢	الاستثمار المحلي الإجمالي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٣,٩	١٥,٤	الادخار المحلي الإجمالي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٣,٨	١٦,٠	الإيرادات الضريبية (% من الناتج المحلي الإجمالي)
٨,٥	٢٩,٠	الصادرات (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٤,٥	٣١,٨	الواردات (% من الناتج المحلي الإجمالي)

## ق / ٢٤ اتجاهات الأداء الاقتصادي

٢٥٣,١	١٩٩٨/٩٧	
٣٠٨,٣	٢٠٠٢/٢٠٠١	الناتج المحلي الإجمالي بالتكلفة الثابتة لعوامل الإنتاج (ببلايين الجنيهات)
٦,٠	١٩٨٢/٨١-١٩٩٢/٩١	معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي %
٤,٥	١٩٩٧/٩٦-٢٠٠٢/٢٠٠١	معدل النمو السنوي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي %
٣,٦	١٩٨٢/٨١-١٩٩٢/٩١	الرقم القياسي لأسعار المستهلك (١٠٠ = ٩٦/١٩٩٥)
٣,٠	١٩٩٧/٩٦-٢٠٠٢/٢٠٠١	الرقم القياسي لأسعار الجملة (١٠٠ = ١٩٩٦/٩٥)
١٢٧,١	٢٠٠٢/٢٠٠١	معدل النمو السنوي للصادرات
١٢١,٦	٢٠٠٢/٢٠٠١	معدل النمو السنوي للإيرادات الضريبية
١١٥,٠	٢٠٠٢/٢٠٠١	الضرائب المباشرة كنسبة مئوية من إجمالي الضرائب
-١٠,٨	١٩٨٢/٨١-١٩٩٢/٩١	الفائض (العجز) العام في الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق
٥,٦	١٩٩٧/٩٦-٢٠٠٢/٢٠٠١	
٢,٦	١٩٨٢/٨١-١٩٩٢/٩١	
٥,٣	١٩٩٦/٩٥-٢٠٠٢/٢٠٠١	
٤٤,٩	٢٠٠٢/٢٠٠١	
(-٠,٩)	١٩٩٧/٩٦	
(-١٢)	٢٠٠٢/٢٠٠١	

## ق / ٢٥ المشاركة في التنمية

٤٢,٤	٢٠٠٢	المحليات	المشاركة السياسية في التصويت على الانتخابات %
٢٤,١	٢٠٠٠	مجلس الشعب	
٢,٢	٢٠٠١	إجمالي	العاملون في خدمات المجتمع الاجتماعية والشخصية %
٢,١	٢٠٠١	الإناث	
٦,١	٢٠٠٢		نسبة القيد الاجمالية في التعليم الخاص %
٢٨,٨	(٢٠٠١/٢٠٠٠ - ١٩٩٥/٩٤)	البنية الأساسية	المشاركة الشعبية في برنامج شروق % من إستثمارات مشروعات:
٣١,٥	(٢٠٠١/٢٠٠٠ - ١٩٩٥/٩٤)	التنمية الاقتصادية	
١٤,٠	٢٠٠١	إجمالي	المشتغلون بالأشطة الحرفية % من قوة العمل (١٥+):
٢,٢	٢٠٠١	الإناث	
٩,٧	٢٠٠١	إجمالي	
٢١,٥	٢٠٠١	الإناث	المشتغلون بالقطاع غير المنظم % من قوة العمل (١٥+)

## مؤشرات المحافظات

### م/١ دليل التنمية البشرية

ترتيب المحافظات	دليل التنمية البشرية ٢٠٠٢	دليل		متوسط نصيب الفرد		نسبة		توقع	معدل	توقع	
		دليل	الناتج المحلي الاجمالي ٢٠٠٢	دليل	توقع	من الناتج المحلي الإجمالي	القيود بجميع المراحل التعليمية % ٢٠٠٢/٢٠٠١				القراءة (١٥+)
٢	٠,٧٦٢	٠,٧٠٨	٠,٨١٧	٠,٧٦٢	٦٩٦٤,٣	٧٣,٦	٨٥,٨	٧٠,٧	القاهرة		
٤	٠,٧٥٢	٠,٦٧٠	٠,٨٢١	٠,٧٦٥	٥٥٢٥,٢	٧٨,٠	٨٤,٢	٧٠,٩	الاسكندرية		
١	٠,٧٨٠	٠,٧٣٧	٠,٨٢٥	٠,٧٧٧	٨٢٨٧,٠	٧١,٦	٨٨,٠	٧١,٦	بورسعيد		
٣	٠,٧٦١	٠,٦٩١	٠,٨٢١	٠,٧٧٧	٦٢٧٢,١	٧٧,٥	٨٤,٤	٧١,٢	السويس		
٠٠	٠,٧٦٥	٠,٧٠٧	٠,٨١٩	٠,٧٦٨	٦٩٠٧,٥	٧٥,٠	٨٥,٤	٧١,١	المحافظات الحضرية		
٥	٠,٧١٧	٠,٦٢٧	٠,٧٤٩	٠,٧٧٥	٤٢٨١,٦	٧٦,٣	٧٤,٢	٧١,٥	دمياط		
١١	٠,٦٨٥	٠,٥٦٧	٠,٧٢٦	٠,٧٦٢	٢٩٩٥,٧	٧٥,١	٧١,٣	٧٠,٧	الدقهلية		
١٣	٠,٦٦٨	٠,٥٦٠	٠,٦٩٩	٠,٧٥٣	٢٨٦٤,٤	٧٥,١	٦٥,٩	٧٠,٢	الشرقية		
١٠	٠,٦٩٤	٠,٦٠٢	٠,٧٠٢	٠,٧٧٧	٣٦٩٣,٠	٦٥,٣	٧٢,٦	٧١,٦	القليوبية		
١٤	٠,٦٦٠	٠,٥٩١	٠,٦٤٧	٠,٧٤٣	٣٤٥٠,٦	٧٤,٦	٥٩,٨	٦٩,٦	كفر الشيخ		
٧	٠,٧٠٣	٠,٦٠٠	٠,٧٤٤	٠,٧٧٧	٣٦٤٠,٤	٧٥,٠	٧٣,٥	٧١,٢	الغربية		
١٢	٠,٦٧٧	٠,٥٦١	٠,٧١١	٠,٧٥٨	٢٨٨٥,٤	٧٠,٧	٧١,٣	٧٠,٥	المنوفية		
١٥	٠,٦٥٥	٠,٥٧٨	٠,٦٣٣	٠,٧٥٨	٣٢٠٠,٧	٧٠,٥	٥٩,٢	٧٠,٥	البحيرة		
٦	٠,٧٠٩	٠,٦٢٠	٠,٧٥٨	٠,٧٤٨	٤١٠٢,٣	٧٣,٤	٧٧,٠	٦٩,٩	الاسماعيلية		
٠٠	٠,٦٦٦	٠,٥٩٢	٠,٦٩٩	٠,٧٠٨	٣٤٦٥,٠	٧٢,٥	٦٨,٦	٧٠,٥	الوجه البحري		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨١,٩	٠,٠	حضر		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٦٢,٣	٠,٠	ريف		
٩	٠,٦٩٤	٠,٦٢٤	٠,٧٣٤	٠,٧٢٥	٤٢١٤,٧	٦٩,٧	٧٥,٢	٦٨,٥	الجيزة		
١٧	٠,٦٢١	٠,٥٢٢	٠,٥٨٨	٠,٧٦٦	٢٢٨١,٧	٦٥,٥	٥٤,٣	٧٠,٦	بنى سويف		
٢٢	٠,٦٠٣	٠,٥٣٦	٠,٥٤٧	٠,٧٢٥	٢٤٧٤,٦	٦٣,٠	٥٠,٥	٦٨,٥	الفيوم		
٢٠	٠,٦١٨	٠,٥٤٩	٠,٥٨٣	٠,٧٢٢	٢٦٨٢,٢	٧٠,٤	٥٢,٢	٦٨,٣	المنيا		
٢١	٠,٦١٣	٠,٥٠٥	٠,٥٨٩	٠,٧٤٥	٢٠٦٠,٩	٦٦,٧	٥٥,٠	٦٩,٧	أسيوط		
١٨	٠,٦١٨	٠,٥١٩	٠,٥٩٤	٠,٧٤٢	٢٢٤٥,٣	٧٣,٤	٥٢,٤	٦٩,٥	سوهاج		
١٩	٠,٦١٨	٠,٥٥٠	٠,٥٦٣	٠,٧٤٢	٢٦٩٢,١	٧٣,٤	٥٢,٩	٦٩,٥	قنا		
١٦	٠,٦٤٦	٠,٥٥٤	٠,٦٥٣	٠,٧٣٣	٢٧٦٧,٠	٧٩,٧	٦٤,٣	٦٨,٨	الأقصر		
٨	٠,٦٩٦	٠,٥٨٢	٠,٧٥٤	٠,٧٥٣	٣٢٧٤,٤	٧٧,٧	٧٤,٣	٧٠,٢	أسوان		
٠٠	٠,٦٥٣	٠,٥٩٠	٠,٦٣٣	٠,٧٣٧	٣٤٣٣,٢	٧٠,٦	٥٩,٧	٦٩,٢	الوجه القبلي		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨٠,١	٠,٠	حضر		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٤٧,٤	٠,٠	ريف		
٠٠	٠,٧٢٩	٠,٦٦٨	٠,٧٦٧	٠,٧٥٣	٥٤٨٧,٥	٦١,٧	٨٤,٢	٧٠,٢	البحر الأحمر		
٠٠	٠,٧٢٠	٠,٦١١	٠,٧٩٦	٠,٧٥٣	٣٨٨٧,٩	٧٢,٩	٨٣,٠	٧٠,٢	الوادى الجديد		
٠٠	٠,٦٦٦	٠,٦٣٠	٠,٦١٧	٠,٧٥٢	٤٣٦٢,٥	٦٧,٢	٥٨,٩	٧٠,١	مطروح		
٠٠	٠,٦٩٢	٠,٦٢٧	٠,٦٩٦	٠,٧٥٣	٤٢٨٧,١	٦٥,٥	٧١,٧	٧٠,٢	شمال سيناء		
٠٠	٠,٧٣٥	٠,٧٣٠	٠,٧٢٣	٠,٧٥٢	٧٩١٦,٤	٥٦,٥	٨٠,٢	٧٠,١	جنوب سيناء		
٠٠	٠,٧٠٨	٠,٦٥٧	٠,٧٥٣	٠,٧٥٣	٥١٣٢,٦	٧٤,٣	٧٤,٣	٧٠,١	محافظات الحدود		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨٤,٦	٠,٠	حضر		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٥٦,٢	٠,٠	ريف		
٠	٠,٦٨٧	٠,٦٠٧	٠,٧٠٣	٠,٧٥٢	٣٧٩٣,٠	٧٢,١	٦٩,٤	٧٠,١	مصر		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨٣,٠	٠,٠	حضر		
٠٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٥٦,٢	٠,٠	ريف		

م ٢/ الملامح الأساسية للتنمية البشرية

الأسر التي لديها	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالجنيه		نسبة القيد بالتعليم الأساسي والثانوي %	معدل القراءة والكتابة (+١٥) %	الأسر التي تحصل على		توقع الحياة عند الميلاد سنوات	٢٠٠٢	
	راديو %	كهرباء %			صحي %	مياه مأمونة %			
تليفزيون %	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢ / ٢٠٠١	٢٠٠٢ / ٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠٢	
القاهرة	٩٥,٩	٩٩,٩	١٠٥٤٣,٢	٩٨,١	٨٥,٨	٩٩,٩	٩٩,٩	٧٠,٧	
الاسكندرية	٩٣,٧	٩٩,٥	٨٣٦٤,٥	٩٩,٨	٨٤,٢	٩٩,٩	٩٩,٨	٧٠,٩	
بورسعيد	٩٧,٦	٩٩,٨	١٢٥٤٥,٦	٩١,٥	٨٨,٠	٢٠٠,٠	٩٦,٦	٧١,٦	
السويس	٩٦,٧	٩٩,٦	٩٤٩٥,٢	٩٦,٣	٨٤,٤	١٠٠,٠	٩٩,٨	٧١,٢	
<b>المحافظات الحضرية</b>	٩٥,٣	٩٩,٨	١٠٤٥٧,٠	٩٨,٢	٨٥,٤	٩٩,٩	٩٩,٨	٧١,١	
دمياط	٩٠,٧	٩٨,٧	٦٤٨١,٧	٩٨,٢	٧٤,٢	٩٩,٤	٩٩,٣	٧١,٥	
الدقهلية	٩٥,٥	٩٩,٧	٤٥٣٥,١	٩٤,٩	٧١,٣	٩٩,٣	٩٠,٢	٧٠,٧	
الشرقية	٨٦,٢	٩٧,٣	٤٣٣٦,٣	٩٢,٩	٦٥,٩	٩٨,٠	٨١,٦	٧٠,٢	
القليوبية	٩٥,٣	٩٩,٤	٥٥٩٠,٩	٨٣,٠	٧٢,٦	٩٨,٧	٩٤,٦	٧١,٦	
كفر الشيخ	٨٥,٦	٩٨,٩	٥٢٢٣,٨	٩٣,٣	٥٩,٨	٩٥,٣	٩٧,٦	٦٩,٦	
الغربية	٩٢,٦	٩٩,٤	٥٥١١,١	٩٤,٨	٧٣,٥	٩٧,٤	٩٥,٥	٧١,٢	
المنوفية	٨٨,٨	٩٨,٧	٤٣٦٨,٣	٨٩,٦	٧١,٣	٩٧,٨	٧٥,٤	٧٠,٥	
البحيرة	٨٦,٢	٩٨,٢	٤٨٤٥,٥	٨٨,٩	٥٩,٢	٩٧,٢	٨٠,١	٧٠,٥	
الاسماعيلية	٩٤,٩	٩٩,٣	٦٢١٠,٥	٩٣,٧	٧٧,٠	١٠٠,٠	٩٣,٠	٦٩,٩	
<b>الوجه البحري</b>	٩٠,٦	٩٨,٨	٥٢٤٥,٦	٩١,٤	٦٨,٦	٩٨,٢	٨٩,٦	٧٠,٥	
حضر	٩٤,٥	٩٩,٧	..	..	٨١,٩	..	..	..	
ريف	٨٨,٦	٩٨,٤	..	..	٦٢,٣	..	..	..	
الجيزة	٩٣,١	٩٩,٣	٦٣٨٠,٦	٨٧,٤	٧٥,٢	٩٩,٠	٩٤,٢	٦٨,٥	
بنى سويف	٧٨,٨	٩١,١	٣٤٥٤,١	٧٨,٧	٥٤,٣	٨٣,٢	٧٢,١	٧٠,٦	
الفيوم	٧٦,٠	٩٢,٥	٣٧٤٦,٢	٧٦,٢	٥٠,٥	٨١,٤	٧٩,٦	٦٨,٥	
المنيا	٧٨,٦	٩٣,١	٤٠٦٠,٦	٨٤,٥	٥٢,٢	٨٩,٤	٨٢,٣	٦٨,٣	
أسيوط	٧٨,٤	٩٢,٩	٣١١٩,٩	٨٢,٣	٥٥,٠	٧٣,٠	٨٣,٩	٦٩,٧	
سوهاج	٨٣,٩	٩٤,٦	٣٣٩٩,٢	٨٨,٣	٥٢,٤	٧٥,٧	٨٨,٩	٦٩,٥	
قنا	٨٤,٣	٩٧,٢	٤٠٧٥,٤	٩١,٣	٥٢,٩	٨٦,٣	٨٩,٦	٦٩,٥	
الأقصر	٨٥,٤	٩٧,٣	٣٩٧١,٣	١٠١,٠	٦٤,٣	٨٨,١	٨٨,٣	٦٨,٨	
أسوان	٩٠,٧	٩٨,٢	٤٩٥٧,١	٩٧,٩	٧٤,٣	٨٨,٤	٩٤,٢	٧٠,٢	
<b>الوجه القبلي</b>	٨٤,٢	٩٥,٤	٥١٩٧,٤	٨٦,١	٥٩,٧	٨٤,٩	٨٥,٩	٦٩,٢	
حضر	٩٣,٢	٩٩,١	..	..	٨٠,١	..	..	..	
ريف	٧٩,١	٩٣,٤	..	..	٤٧,٤	..	..	..	
البحر الأحمر	٩٠,٨	٩٩,٥	٨٣٠٧,٥	٧٥,٢	٨٤,٢	٩٩,٦	٨٣,٧	٧٠,٢	
الوادى الجديد	٩٥,٣	٩٩,١	٥٨٨٥,٨	٨٥,٠	٨٣,٠	٩٨,٥	٩٧,٨	٧٠,٢	
مطروح	٦١,٣	٧٥,٤	٦٦٠٤,٣	٧٩,١	٥٨,٩	٧٨,٩	٨٨,١	٧٠,١	
شمال سيناء	٨٣,٥	٩٤,٦	٦٤٩٠,٢	٧٦,٦	٧١,٧	٩١,٢	٩٢,٨	٧٠,٢	
جنوب سيناء	٨٤,١	٩٦,٦	١١٩٨٤,٦	٦٧,٥	٨٠,٢	٨٩,٥	٨٧,٨	٧٠,١	
<b>محافظات الحدود</b>	٨١,٢	٩٠,٦	٧٧٧٠,٢	٧٧,٨	٧٤,٣	٩١,٦	٩٠,٠	٧٠,١	
حضر	..	٩٢,٣	..	..	٨٤,٦	..	..	..	
ريف	..	٧٣,٢	..	..	٥٦,٢	..	..	..	
<b>مصر</b>	٨٩,٤	٩٨,٧	٥٧٤٢,١	٩٠,١	٦٩,٤	٩٣,٦	٩١,٣	٧٠,١	
حضر	٩٤,٥	٩٩,٦	..	..	٨٣,٠	..	..	..	
ريف	٨٤,٣	٩٦,٩	..	..	٥٦,٢	..	..	..	

٣/م الملامح الرئيسية للحرمان البشري

بالآلاف

أطفال		أطفال		أطفال		أطفال		أطفال		
دون الخامسة		دون الخامسة		دون الخامسة		دون سن		بدون		
أشخاص متعطلون		يعانون من سوء التغذية		الفقراء		أميون (+١٥)		الأساسي والثانوي		
إناث	إجمالي	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١
٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١
٩٤,٠	١٨٢,٣	٠٠	٠٠	٤٢٦	٦٥٥,٧	٣١,٥	٧,٢	٦,٦	٦,٦	القاهرة
٤١,٧	٦٨,٠	٠٠	٠٠	٢٦١	٣٥٨,٧	١,٤	٢,٦	٣,٦	٧,٢	الإسكندرية
٥,٨	١٠,٢	٠٠	٠٠	٥	٣٨,٦	١٠,٩	٠,٣	٠٠	١٧,٣	بورسعيد
١٤,٥	٢١,٨	٠٠	٠٠	١٠	٤٤,٩	٤,٤	٠,٣	٠٠	٠,٩	السويس
١٥٦,٠	٢٨٢,١	٠٠	٠٠	٦٩٩	١٠٩٧,٩	٤٨,٢	٩,٦	١٠,٢	٣٢,١	المحافظات الحضرية
٧,٦	١١,٩	٠٠	٠٠	١	١٦٣,٧	٤,٧	٠,٥	٥,٦	٧,٠	دمياط
١٣٠,٥	٢٤٨,٠	٠٠	٠٠	٦٨١	٨٥٣,٣	٦٢,٦	٣,٠	٣٠,٣	٤٥٢,٤	الدقهلية
٩٠,٣	١٧٦,٩	٠٠	٠٠	٦٠١	١٠٢٢,٦	٩٥,٢	٣,٦	٦٩,١	٨٧٣,٥	الشرقية
٤٨,٨	٩٣,٣	٠٠	٠٠	٢٨٨	٦٢٦,٤	١٧٦,٤	٢,٢	٤٥,٥	١٩٦,٦	القليوبية
٣٩,٤	٩١,٧	٠٠	٠٠	١٣٠	٦١٥,١	٤٦,٠	١,٢	١١٣,٠	٥٨,٦	كفر الشيخ
٩٣,٢	١٦١,٠	٠٠	٠٠	٢٥١	٦١٧,٠	٥١,٦	٢,٠	٩٤,٤	١٦٧,١	الغربية
٣٧٩,٦	٦٦٦,٧	٠٠	٠٠	٥٦٧	٥٤٧,٨	٨٩,١	١,٨	٦٥,٢	٧٤٤,٨	المنوفية
١١٣,٠	١٩٣,٠	٠٠	٠٠	٣٤٣	١١٢٩,١	١٣٨,٨	٢,٠	١٢٠,٨	٨٧٢,٥	البحيرة
٢٣,٣	٣٧,٥	٠٠	٠٠	٤٨	١١٦,٢	١٤,٣	٠,٧	٠٠	٥٦,٢	الإسماعيلية
٥٧٣,٥	١١١٨,٩	١٦,٨	٠٠	٢٩٠١	٥٦٧٣,٢	٦٧٨,٩	١٩,٠	٥٤٣,٨	٣٤٢٨,٩	الوجه البحري
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٥١٧	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢٣٦١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٣٤,٥	٧٧,٧	٠٠	٠٠	٦٨٤	٨٢٤,٤	١٨٨,٧	٣,٥	٥٤,٢	٣٠٥,٨	الجيزة
٢٣,٤	٤١,٦	٠٠	٠٠	٩٨٨	٦٠٣,٢	١٣١,٦	٢,٧	٣٤٩,٥	٥٨١,٩	بنى سويف
٢٣,٦	٤٥,٢	٠٠	٠٠	٦٩٩	٧٠٠,٤	١٦٦,١	٢,٤	٤١٤,٩	٤٥٦,١	الفيوم
٧١,٨	٩٤,٩	٠٠	٠٠	٨٠٠	١١٢٩,٦	١٦٦,٣	٥,٣	٣٩٧,٣	٦٦١,٠	المنيا
٥٩,٦	١٢٦,٧	٠٠	٠٠	١٦٥٦	٩٠٠,٣	١٦٣,٩	٥,٥	٨٥٢,٧	٥١٠,٢	أسيوط
٣٢,٤	٩٢,٥	٠٠	٠٠	١٤١٢	١٠٦١,٨	١١٩,٠	٤,٧	٨٥٥,٤	٣٩١,٤	سوهاج
٣٦,٠	٧٨,٨	٠٠	٠٠	٦١٢	٨١٢,٨	٣٥,٢	٣,٠	٣٧٥,٤	٢٨٤,١	قنا
٣,٣	٥,٩	٠٠	٠٠	١١٧	٢٣٦,٥	٤,٨	٠,٤	٤٧,٢	٤٦,٤	الأقصر
٢٩,٣	٧٣,٧	٠٠	٠٠	١٩٦	٦٤,٥	٦,٢	٠,٩	١٢٢,٤	٦١,٠	أسوان
٢٨٥,١	٦٣٧,٥	٠٠	٠٠	٧٢٠٤	٦٣٣٣,٥	٩٧٧,١	٢٧,٢	٣٤٦٩,٠	٣٢٩٧,٩	الوجه القبلي
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٥٢٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٥٦١٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٢,٣	٥,١	٠٠	٠٠	١٧	١٧,٤	١٤,٠	٠,١	٠,٧	٢٨,٣	البحر الأحمر
٦,٤	٧,٩	٠٠	٠٠	١٢	١٧,٠	٧,٥	٠,١	٢,٤	٣,٥	الوادى الجديد
٢,٩	٦,٣	٠٠	٠٠	٣٦	٦٣,٤	١٦,٢	٠,٣	٥١,٤	٢٩,٠	مطروح
٣,٠	٨,٦	٠٠	٠٠	٤٧	٥١,٠	٢٢,٧	٠,٣	٢٥,١	٢٠,٥	شمال سيناء
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١	٧,٥	٦,٣	٠,٠	٦,٤	٧,٤	جنوب سيناء
١٤,٦	٢٧,٧	٠٠	٠٠	٩٥	١٥٦,٣	٦٦,٧	٠,٧	٨٦,٠	٨٨,٧	محافظة الحدود
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢٢	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٧٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
١٠٦٠,٢	٢٠٧٥,٦	٠٠	٠٠	١١٠٥٣	١٣٢٦٠,٩	١٧٧٠,٩	٥٦,٥	٤١٠٩,١	٦٨٤٧,٥	مصر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢٧٦٢	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨١٩٤	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف

\* قنا والأقصر معا

## م/٤ اتجاهات التنمية البشرية

نسبة القيد بالتعليم الأساسي والتأوى		معدل القراءة والكتابة للسكان (+١٥) (%)		الأسر التي تحصل على مياه من شبكة عامة %		معدل وفيات الرضع لكل ١٠٠٠ مولود حي		توقع الحياة عند الميلاد سنوات	
٢٠٠٢/٢٠٠١	١٩٦١/٦٠	٢٠٠٢	١٩٦٠	٢٠٠١	١٩٧٦	٢٠٠٢	١٩٦١	٢٠٠٢	١٩٧٦
٩٨,١	٥٨,٩	٨٥,٨	٤٨,٩	٩٩,٩	٩١,١	٣٢,٩	١٥١,٠	٧٠,٧	٥٧,٠
٩٩,٨	٥٧,٦	٨٤,٢	٤٥,٣	٩٩,٨	٩٤,٩	٢٤,٧	١٣٩,٠	٧٠,٩	٥٩,١
٩١,٥	٦٣,٤	٨٨,٠	٤٢,٢	٩٦,٦	٩٠,٥	٢١,٣	١٠٨,٠	٧١,٦	٥٩,٢
٩٦,٣	٦٨,٠	٨٤,٤	٣٨,٣	٩٩,٨	٩٢,٩	١٩,٥	١٥٧,٠	٧١,٢	٥٢,٦
٩٨,٢	٥٩,١	٨٥,٤	٤٦,٩	٩٩,٨	٩٢,٣	٢٩,٩	١٤٧,٠	٧١,١	٥٧,٦
٩٨,٢	٤٥,٧	٧٤,٢	٣١,٣	٩٩,٣	٨٩,٥	١٤,٠	٨٢,٠	٧١,٥	٥٧,٥
٩٤,٩	٤٢,٩	٧١,٣	٢٧,٩	٩٠,٢	٧٧,٤	١٨,٨	٧١,٠	٧٠,٧	٥٦,٩
٩٢,٩	٣٦,٣	٦٥,٩	٢١,٥	٩١,٦	٧٢,٨	١٩,٨	٧٢,٠	٧٠,٢	٥٤,٦
٨٣,٠	٤٣,٤	٧٢,٦	٢٤,٨	٩٤,٦	٦٢,٣	١٨,٥	١٣٧,٠	٧١,٦	٥٣,٩
٩٣,٣	٢٣,٢	٥٩,٨	١٥,٣	٩٧,٦	٧٣,٢	١٤,٢	٦٠,٠	٦٩,٦	٥٦,٦
٩٤,٨	٤٥,٢	٧٣,٥	٢٥,٣	٩٥,٥	٧٦,٠	١٨,٠	١٠٧,٠	٧١,٢	٥٥,٥
٨٩,٦	٤٦,٢	٧١,٣	٢٤,٢	٧٥,٤	٧١,٢	١٧,١	١٣٠,٠	٧٠,٥	٥٤,٨
٨٨,٩	٢٨,١	٥٩,٢	١٨,٨	٨٠,١	٤٧,٨	١٣,٨	٧٧,٠	٧٠,٥	٥٦,٠
٩٣,٧	٥٢,٧	٧٧,٠	٢٩,٢	٩٣,٠	٥٦,٣	٢١,٣	٩٩,٠	٦٩,٩	٥٧,٧
٩١,٤	٣٨,٩	٦٨,٦	٢٣,١	٨٩,٦	٦٩,٢	١٨,١	٩٣,٠	٧٠,٥	٥٥,٦
..	..	٨١,٩	..	..	٨٠,٨	..	..	..	..
..	..	٦٢,٣	..	..	٦٥,٠	..	..	..	..
٨٧,٤	٤٥,٨	٧٥,٢	٢٧,٩	٩٤,٢	٦١,١	١٧,٧	١٢٦,٠	٦٨,٥	٥٥,٢
٧٨,٧	٤٣,٦	٥٤,٣	١٨,٦	٧٢,١	٦٧,٧	٣١,٥	١٠٦,٠	٧٠,٦	٥٠,١
٧٦,٢	٤٠,٩	٥٠,٥	١٦,٣	٧٩,٦	٨٣,٠	٢٦,٩	١٥١,٠	٦٨,٥	٤٩,٣
٨٤,٥	٣٥,٢	٥٢,٢	١٨,١	٨٢,٣	٥٨,٩	٣٣,٤	١٠٨,٠	٦٨,٣	٥٢,١
٨٢,٣	٣٧,٨	٥٥,٠	١٧,٤	٨٣,٩	٥٨,٤	٤٢,٥	١٠٧,٠	٦٩,٧	٥٣,٢
٨٨,٣	٢٧,٠	٥٢,٤	١٤,٢	٨٨,٩	٥٦,٢	٣٢,٦	٨٦,٠	٦٩,٥	٥٤,٧
٩١,٣	٢٨,٧	٥٢,٩	١٣,٥*	٨٩,٦	٤٥,٦*	٢٩,١	٨٠*	٦٩,٥	٥٣,٦*
١٠١,٠	..	٦٤,٣	..	٨٨,٣	..	٢٧,٧	..	٦٨,٨	..
٩٧,٩	٤٥,٨	٧٤,٣	٢٠,٠	٩٤,٢	٦٧,٠	٢٨,١	١٠٩,٠	٧٠,٢	٥١,٤
٨٦,١	٣٦,٥	٥٩,٧	١٧,٨	٨٥,٩	٦٠,٤	٢٩,٢	١٠٢,٠	٦٩,٢	٥٣,٠
..	..	٨٠,١	..	..	٧٢,٤	..	..	..	..
..	..	٤٧,٤	..	..	٥٥,٢	..	..	..	..
٧٥,٢	..	٨٤,٢	٣٧,٧	٨٣,٧	٧٧,٥	١٧,٠	١١٤,٠	٧٠,٢	..
٨٥,٠	..	٨٣,٠	٢٠,٣	٩٧,٨	٤٢,٢	١٩,٠	١٨١,٠	٧٠,٢	..
٧٩,١	..	٥٨,٩	١٢,٣	٨٨,١	٤٢,٠	٢٢,٧	٩٨,٠	٧٠,١	..
٧٦,٦	..	٧١,٧	٣٩,٩	٩٢,٨	..	٢٧,٤	٩٤,٠	٧٠,٢	..
٦٧,٥	..	٨٠,٢	..	٨٧,٨	..	١٠,٤	..	٧٠,١	..
٧٧,٨	..	٧٤,٣	٢٢,٥	٩٠,٠	٤٧,٨	٢١,٢	١٢٤,٠	٧٠,١	..
..	..	٨٤,٦	..	..	٦٣,٦	..	..	..	..
..	..	٥٦,٢	..	..	٢٨,٧	..	..	..	..
٩٠,١	٤٢,٠	٦٩,٤	٢٥,٨	٩١,٣	٧٠,٩	٢٤,٥	١٠٨,٠	٧٠,١	٥٥,٠
..	..	٨٣,٠	..	..	٨٤,٢	..	..	٧٠,١	..
..	..	٥٦,٢	..	..	٦٠,٦	..	..	..	..

\* قنا والأقصر معا

م / ٥ تكوين رأس المال البشري

المشتغلين		السكان (+١٥)		نسبة القيد		معدل	
بالمهين العلمية والفنية %		الحاصلين على		بالتعليم الأساسى والثانوى %		القراءة والكتابة (+١٥) %	
من إجمالى العاملين (+١٥)		مؤهل ثانوى أو أعلى %		إناث		إناث	
للإناث	للإجمالى	إناث	إجمالى	إناث	إجمالى	إناث	إجمالى
٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٢
٦٣,٠	٤٢,١	٣٨,٩	٤٣,٥	٩٨,٦	٩٨,١	٧٠,٨	٨٥,٨
٦٠,٨	٢٩,٩	٣٣,٢	٣٦,٤	٩٩,٥	٩٩,٨	٦٩,٥	٨٤,٢
٦٥,٤	٤٧,٩	٤٣,٠	٤٥,٤	٩٢,٢	٩١,٥	٧٢,٧	٨٨,٠
٥٢,٤	٣٥,٤	٣٤,٠	٣٩,١	٩٦,٥	٩٦,٣	٦٩,٧	٨٤,٤
٦٢,٣	٣٥,٦	٣٧,٢	٤١,٣	٩٨,٥	٩٨,٢	٧٠,٥	٨٥,٤
٥٧,٤	١٥,٦	٢٧,٩	٢٧,٦	١٠٠,٩	٩٨,٢	٦١,٣	٧٤,٢
٤٢,٦	٢١,٠	٢٥,٦	٢٩,٨	٩٧,٢	٩٤,٩	٥٨,٩	٧١,٣
٣٦,٣	٢٤,٣	٢١,١	٢٦,٧	٩٢,٦	٩٢,٩	٥٤,٤	٦٥,٩
٤٨,٥	٢٤,٨	٢٤,٤	٢٩,٥	٨١,٨	٨٣,٠	٦٠,٠	٧٢,٦
٣٧,٠	١٧,٢	١٨,٨	٢٤,٤	٩٠,٦	٩٣,٣	٤٩,٤	٥٩,٨
٢٨,٤	٢١,١	٢٦,٧	٣١,٩	٩٤,٣	٩٤,٨	٦٠,٧	٧٣,٥
٣٢,٤	٢٥,٣	٢٤,١	٣٠,٠	٨٧,٣	٨٩,٦	٥٨,٩	٧١,٣
٢٦,٦	١٦,٥	١٦,٢	٢٢,٣	٨٤,٠	٨٨,٩	٤٨,٩	٥٩,٢
٤٣,٠	٢٧,١	٢٨,٥	٣٣,٣	٩١,٩	٩٣,٧	٦٣,٦	٧٧,٠
٣٥,٠	٢٦,٠	٢٢,٩	٢٨,٠	٩٠,٢	٩١,٤	٥٦,٦	٦٨,٦
٤٦,٦	٣٩,٣	٣٥,٠	٣٩,٠	٠٠	٠٠	٦٧,٦	٨١,٩
٢٧,٢	٢٠,٨	١٧,٨	٢٣,٤	٠٠	٠٠	٥١,٤	٦٢,٣
٦٩,٣	٢٨,٣	٢٧,١	٣٢,٨	٨٦,١	٨٧,٤	٦٢,١	٧٥,٢
١٨,٦	١٣,٦	١٤,٢	٢١,٦	٦٩,٤	٧٨,٧	٤٤,٨	٥٤,٣
٥١,١	١٣,٢	١٤,٠	٢٠,٠	٦٧,٣	٧٦,٢	٤١,٧	٥٠,٥
١٥,٠	١٢,٠	١٣,٠	٢٠,٧	٧٣,٧	٨٤,٥	٤٣,١	٥٢,٢
٤٦,٧	١٧,٩	١٥,٢	٢٢,٨	٧٥,١	٨٢,٣	٤٥,٤	٥٥,٠
٤٧,٨	١٧,٣	١١,٢	١٩,٢	٨٠,٢	٨٨,٣	٤٣,٣	٥٢,٤
٣٧,٣	١٩,٤	٩,٦	١٩,١	٨١,٣	٩١,٣	٤٣,٧	٥٢,٩
٣٥,٨	١٩,٨	١٥,٦	٢٤,٣	٩٦,٦	١٠١,٠	٥٣,١	٦٤,٣
٤٠,٥	٢٩,٩	٢٣,٤	٣٠,٦	٩٤,٢	٩٧,٩	٦١,٣	٧٤,٣
٣٦,٢	١٨,٨	١٦,٥	٢٣,٩	٧٩,٤	٨٦,١	٤٩,٣	٥٩,٧
٤٤,٨	٠٠	٣٣,٧	٣٩,٨	٠٠	٠٠	٦٦,١	٨٠,١
٢٣,٣	٠٠	٨,٠	١٦,٠	٠٠	٠٠	٣٩,١	٤٧,٤
٥٣,٨	٣٥,٢	٢٧,٧	٤٠,٤	٧٧,٢	٧٥,٢	٦٩,٥	٨٤,٢
٦٠,٨	٤٢,٥	٣١,٢	٣٨,٨	٨١,٥	٨٥,٠	٦٨,٥	٨٣,٠
٦١,٩	٣٠,٣	١١,٢	١٧,٣	٦٥,٧	٧٩,١	٤٨,٦	٥٨,٩
٦٤,٠	٤٢,٠	٢٢,٠	٢٩,٨	٧٢,٥	٧٦,٦	٥٩,٢	٧١,٧
٤١,٠	٣٠,٥	٢٢,٨	٣٩,٠	٦٧,٧	٦٧,٥	٦٦,٢	٨٠,٢
٥٨,٨	٣٦,٨	٢١,٩	٣٠,٩	٧٢,٩	٧٧,٨	٦١,٣	٧٤,٣
٧١,٤	٣٠,٩	٣٠,٣	٣٩,٠	٠٠	٠٠	٦٩,٨	٨٤,٦
٣٥,٠	١٣,٠	١١,٠	٢٠,٠	٠٠	٠٠	٤٦,٤	٥٦,٢
٣٠,٤	٢٤,٠	٢٣,٥	٢٩,٣	٨٧,٠	٩٠,١	٥٧,٣	٦٩,٤
٣٦,٨	٣٣,٦	٣٥,٦	٤٠,٢	٠٠	٠٠	٦٥,٠	٨٣,٠
٢٠,٢	١٥,٧	١٣,٥	٢٠,٢	٠٠	٠٠	٣٠,٣	٥٦,٢

م/م حالة المرأة

الإناث	العاملون في المهنة العلمية	العاملون في الإدارة	الإناث (+15) الحاصلات على مؤهل ثانوي أو أعلى %	نسبة القيد الإجمالية %			متوسط العمر عند الزواج	معدل وفيات الأمومة لكل (100000)	توقع الحياة عند الميلاد (سنوات)	معدل مولود حي لكل (100000)	
				تعليم أساسي							
				إجمالي	ابتدائي	إعدادي					
				٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠١					
٢٣,٧	٦٣,٠	١٨,٦	٣٨,٩	٨٩,٥	١١١,٨	١٠٣,٥	١٠٢,٢	٢٨,٢	١٠٠,٦	٧٣,٣	القاهرة
١٧,٥	٦٠,٨	١٩,٤	٣٣,٢	٨٠,٥	١٢٠,٠	١٠٩,٣	١٠٦,٣	٢٩,٥	١٠٢,٦	٧٣,٤	الاسكندرية
٢٢,١	٦٥,٤	٢٥,٠	٤٣,٠	١٠٠,٤	٩٩,١	٩١,٢	٨٩,٢	٢٧,٠	٣٦,٢	٧٣,١	بورسعيد
٢٧,٠	٥٢,٤	٢١,٤	٣٤,٠	١٠١,٨	١٠٥,١	٩٦,٢	٩٤,٧	٢٦,٠	١١٣,٠	٧٣,٤	السويس
٢٢,٠	٦٢,٣	١٩,٣	٣٧,٢	٨٧,٩	١١٣,٤	١٠٤,٥	١٠٢,٦	٢٨,٣	١٠٠,٩	٧٣,٣	المحافظات الحضرية
١٠,٦	٥٧,٤	١٨,١	٢٧,٩	١٠٣,٨	١٢٣,٧	٩٨,٩	٩٩,٨	٢٥,٠	٥٨,٢	٧٣,٨	دمياط
٢٤,٠	٤٢,٦	١٣,٣	٢٥,٦	٩٤,٧	١١٢,٤	٩٨,٩	٩٨,٠	٢٥,١	١١٠,٧	٧٤,٤	الدقهلية
٢٧,١	٣٦,٣	١٥,٣	٢١,١	٨٥,٨	١٠٨,٩	٩٦,٧	٩٤,٩	٢٤,٧	٤٥,٠	٧٢,٩	الشرقية
١٩,٩	٤٨,٥	١٦,٥	٢٤,٤	٧٠,٢	٩٣,٢	٨٩,٥	٨٥,٩	٢٥,٠	٨٨,١	٧٣,٠	القليوبية
١٧,٦	٣٧,٠	١٠,٩	١٨,٨	٨٦,٢	١٠٧,١	٩٣,٠	٩٢,٢	٢٥,٥	٥٦,٣	٧٢,٥	كفر الشيخ
٢٩,٢	٢٨,٤	١٥,٠	٢٦,٧	٩١,٤	١٠٨,٩	٩٥,٧	٩٥,٣	٢٥,٩	٦٩,٢	٧٤,٠	الغربية
٣١,٤	٣٢,٤	١٣,١	٢٤,١	٨٠,٦	١٠٥,٠	٨٩,٩	٨٩,٧	٢٥,١	٢٣,٣	٧٢,٨	المنوفية
٢٥,٥	٢٦,٦	١٦,٦	١٦,٢	٦٦,٢	١٠٠,٥	٩٩,٦	٩٠,٣	٢٥,٥	٤٣,٧	٧٢,٢	البحيرة
٢٤,٢	٤٣,٠	١٩,٣	٢٨,٥	٨٤,٠	١٠٦,٩	٩٧,٩	٩٤,٨	٢٦,٣	٧٩,٢	٧١,٣	الاسماعيلية
٢٤,٩	٣٥,٣	١٤,٧	٢٢,٩	٨٢,٧	١٠٥,٨	٩٥,٥	٩٢,٩	٢٥,٢	٤٧,٤	٧٣,٩	الوجه البحري
٢٥,٢	٥٨,٥	١٨,١	٣٥,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٢١,١	٢٤,٣	١٢,٤	١٧,٨	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
١٢,٨	٦٩,٣	٢١,٢	٢٧,١	٦٨,٧	٩٧,٦	١٠٠,٢	٩٢,٢	٢٥,٥	٤٤,٣	٧٠,٦	الجيزة
٢٦,٨	١٨,٦	٩,٧	١٤,٢	٥٣,٢	٧٣,٨	٩٩,٠	٧٤,٠	٢٣,٣	٦٠,٩	٧٢,٦	بنى سويف
١٢,٧	٥١,١	١٧,١	١٤,٠	٥٤,٢	٨١,٣	٨٧,٨	٧١,٧	٢٣,٥	٤٢,٣	٧٠,٤	الفيوم
٢٣,٩	١٥,٠	١٠,٧	١٣,٠	٦٢,٢	٧٦,١	١٠٢,٩	٧٧,٠	٢٣,٥	٨٩,١	٧٠,١	المنيا
١٧,١	٤٦,٧	١٧,٧	١٥,٢	٥٤,٩	٨٩,٧	١٠٢,٥	٨٢,٠	٢٤,٥	٥٨,٦	٧١,٢	أسيوط
١٤,٠	٤٧,٨	١٢,٥	١١,٢	٦٠,٤	٩٧,٨	١٠١,٠	٨٦,٠	٢٤,٣	٦١,١	٧٠,٢	سوهاج
١٤,٧	٣٧,٣	١٥,٩	٩,٦	٦٦,٩	٩٨,٤	٩٥,٦	٨٥,٥	٢٤,٤	٨١,٥	٧١,٣	قنا
١٣,٨	٣٥,٨	١٤,١	١٥,٦	٨٦,٤	١١٨,٠	١٠٩,٩	٩٩,٩	٢٥,٠	٢٨,٣	٧١,٠	الأقصر
١٨,٦	٤٠,٥	١٧,١	٢١,٤	٨٩,٩	١١٤,١	٩٣,٤	٩٥,٧	٢٦,٠	٥٣,٠	٧٢,٤	أسوان
١٧,٣	٣٦,٢	١٥,٦	١٦,٥	٦٤,٠	٩١,٧	٩٩,٨	٨٤,٢	٢٤,٤	٧٠,١	٧١,٣	الوجه القبلي
٢٢,٩	٦٦,٩	١٨,٦	٣٣,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
١٤,٤	١٧,٤	١١,٢	٨,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٢٣,٢	٥٣,٨	١١,٦	٢٧,٧	٨٠,٧	٩٠,١	٧٥,٢	٧٦,٢	٢٧,٦	٦٧,٩	٧٢,٤	البحر الأحمر
٣٧,٨	٦٠,٨	١٨,٢	٣١,٢	٩٢,٩	٨٦,٦	٨٠,٩	٧٨,١	٢٥,٦	٤٦,٤	٧٢,٤	الوادى الجديد
١٩,٦	٦١,٩	٢٣,٠	١١,٢	٣٧,٩	٦٤,٢	١٠٦,٢	٧٣,٩	٣١,٧	٨٧,٦	٧٢,٣	مطروح
١٧,١	٦٤,٠	١٤,٤	٢٢,٠	٥٩,٦	٨٤,٠	٨١,٨	٧٦,٢	٢٧,٦	٤٤,٢	٧٢,٣	شمال سيناء
١٤,٤	٤١,٠	١٠,٨	٢٢,٨	٥٨,١	٨٠,٤	٧٥,٢	٦٩,٧	٣٠,٨	٦١,٠	٧٢,٣	جنوب سيناء
٢٢,٩	٥٨,٨	١٥,٢	٢١,٩	٦٣,٧	٨٠,٧	٨٦,٣	٧٥,٥	٢٨,٣	٥٧,١	٧٢,٣	محافظة الحدود
٢٣,١	٥٧,٨	١٨,٣	٣٠,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٢٢,٨	٩,٤	٩,٤	١١,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٢١,٨	٣٠,٤	١٦,١	٢٣,٥	٧٦,٥	١٠١,٣	٩٨,٤	٩٠,٦	٢٦,١	٦٨,٩	٧٢,١	مصر
٢٤,٦	٠٠	١٨,٧	٣٥,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
١٩,٧	٢٢,٧	٢٧,٣	١٣,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف



٧/م الإناث كنسبة من الذكور

قوة العمل (+١٥) ٢٠٠٢	القيد الثانوى ٢٠٠٢/٢٠٠١	القيد بالإعدادى ٢٠٠٢/٢٠٠١	القيد		الإمام		توقع الحياة		
			بالابتدائى		بالقراءة والكتابة (+١٥)		السكان ٢٠٠٢	عدد الميلاد (سنوات) ٢٠٠٢	
			٢٠٠٢/٢٠٠١	١٩٦٠	٢٠٠٢	١٩٦٠			
٣١,٠	١٠٨,٨	١٠٠,٦	١٠٤,١	٨٠,٥	٧٣,٤	٥٠,٠	٩٥,٤	١٠٦,٦	القاهرة
٢١,٢	١٠٧,١	١٠٠,٨	١٠٥,٤	٧٥,٧	٧٣,٩	٤٨,٠	٩٥,٨	١٠٥,٣	الاسكندرية
٢٨,٥	١٠٨,٦	١٠٠,٤	١٠٦,٨	٨٣,٧	٧٧,٣	٥٠,٠	٩٥,١	١٠٦,٢	بورسعيد
٣٧,١	١١١,٥	٩٧,٤	١٠٤,١	٦٩,١	٧٠,٩	٤٠,٠	٩٥,٣	١٠٦,٧	السويس
٢٨,٢	١٠٨,٤	١٠٠,٥	١٠٤,٦	٧٨,٧	٧٣,٨	٤٨,٠	٠٠	١٠٦,٦	المحافظات الحضرية
١١,٨	١٣٠,٥	١٠٨,٤	١٠٤,١	٧٩,٦	٨٠,١	٤٤,٠	٩٥,٦	١٠٦,٩	دمياط
٣١,٧	١١٢,٤	١٠٧,٧	١٠٨,٣	٦٥,٨	٧٠,٣	٢٨,٠	٩٦,٢	١٠٩,٠	الدقهلية
٣٧,٢	١٠٠,٢	٩٩,٩	١٠٨,٣	٥٥,٩	٦٢,٥	٢١,٠	٩٤,٥	١٠٧,٤	الشرقية
٢٤,٩	١٠٢,٤	٩٥,٥	١٠٤,١	٥٩,٨	٦٥,٦	١٩,٠	٩٣,٩	١٠٦,٦	القليوبية
٢١,٣	٩٤,٣	٩٤,٦	١٠٤,١	٥٦,٩	٦٧,٤	٢٠,٠	٩٨,٩	١٠٨,١	كفر الشيخ
٤١,٢	١٠٤,٨	٩٩,٢	١٠٤,١	٦١,٧	٦٩,٦	٢٤,٠	٩٧,٨	١٠٧,٧	الغربية
٤٥,٨	١٠٠,٥	٩١,٩	١٠٤,١	٥٤,٤	٦٢,٤	٢٠,٠	٩٤,٣	١٠٧,٠	المنوفية
٣٤,٢	٨٩,١	٩٠,٧	١٠٥,٥	٥٢,٨	٦٣,٢	٢١,٠	٩٦,٣	١٠٧,٠	البحيرة
٣١,٩	١٠١,٣	٩٦,٥	١٠٤,١	٦٠,٥	٧٠,٥	٣٣,٠	٩٥,٦	١٠٦,٦	الاسماعيلية
٣٣,٢	١٠١,٩	٩٧,٧	١٠٥,٧	٥٩,٧	٦٧,٢	٢٣,٠	٠,٠	١٠٨,٦	الوجه البحرى
٤١,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٤,٧	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٣٠,١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٧٨,٩	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
١٤,٧	٩٩,٥	٩٦,٢	١٠٨,٣	٥٨,١	٦٧,٠	٣١,٠	٩٣,٦	١٠٦,٨	الجيزة
٣٦,٦	٨٢,٥	٧٣,٨	١٠٨,٣	٦٩,٤	٥٩,٣	٢٠,٠	٩٥,٧	١٠٦,٦	بنى سويف
١٤,٥	٧٠,٥	٨١,٠	١٠٩,٨	٧٤,٢	٥٤,٨	٢٦,٠	٩٢,٧	١٠٥,٢	الفيوم
٣١,٣	٧١,٢	٧٥,٢	١٠٩,٧	٥٤,٢	٥٨,٨	٢٣,٠	٩٥,٥	١٠٦,٢	المنيا
٢٠,٦	٨١,٦	٨٤,٠	١١٢,٨	٥٤,٠	٧٠,١	٢٥,٠	٩٤,٨	١٠٦,٢	أسيوط
١٦,٣	٧٤,٣	٨٣,٥	١٠٩,٧	٣٥,٨	٥٨,٠	١٨,٠	٩٥,٥	١٠٤,٧	سوهاج
١٧,٣	٥٨,٤	٧٤,٧	٩٦,٧	٥٣,١*	٥٨,٦	٢١*	٩٨,٨	١٠٦,٩	قنا
١٦,٠	٧٦,١	٨٤,٩	١٠٥,٠	٠,٠	٦٠,٠	٠٠	٩٩,٦	١٠٦,٩	الأقصر
٢٢,٩	٨٧,٣	٩١,٨	١٠٤,١	٦٠,٩	٦٦,٨	٢٢,٠	٩٥,١	١٠٦,٩	أسوان
٢١,٠	٨١,٣	٨٥,٢	١٠٩,٣	٥٥,٦	٦١,٨	٢٣,٠	٠٠	١٠٦,٨	الوجه القبلى
٢٩,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٣,٩	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
١٦,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٧٥,١	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٣٠,٢	١٢٣,٠	٩٦,٨	١١٥,٥	٠٠	٤٤,٩	٥٤,٠	٧٦,٠	١٠٦,٩	البحر الأحمر
٦٠,٨	٩٣,٣	٨٤,٧	١٠٧,١	٠٠	٦٦,١	٢١,٠	٩٢,٨	١٠٦,٩	الوادى الجديد
٢٤,٤	٥٥,٦	٦٢,٣	١١١,٤	٠٠	٥٦,٠	١٧,٠	٩٠,٠	١٠٦,٩	مطروح
٢٠,٧	٧٤,٢	٨٨,٣	١١٠,٥	٠٠	٦١,٣	٣٧,٠	٩٢,٠	١٠٦,٨	شمال سيناء
١٦,٩	١١٠,٢	٩٩,٦	١١٢,٢	٠٠	٣١,٨	٠,٠	٦٥,٠	١٠٦,٩	جنوب سيناء
٢٩,٦	٨٣,٩	٨٣,١	١١٥,٥	٠٠	٦٢,١	٢٥,٠	٠,٠	١٠٦,٩	محافظة الحدود
٣٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٤٨,٤	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٢٨,٨	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٤٠,٣	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٢٨,٠	٩٥,٤	٩٣,٣	١٠٧,١	٦٣,٢	٦٧,٠	٣٠,٠	٩٥,٤	١٠٦,٥	مصر
٣٢,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٢٤,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٥٠,٩	٠٠	٠٠	٠٠	ريف

\* بدون التعليم الأثرى

م/٨ الفجوة بين الريف والحضر

	الإلمام				الأسر المزودة بـ				سكان الريف		
	التفاوتات بين الريف والحضر			القراءة والكتابة (+١٥)%		صرف صحي%		مياه مأمونة%		(من الإجمالي)	
	قراءة وكتابة	صرف صحي	مياه مأمونة	ريف	حضر	ريف	حضر	ريف	حضر	٢٠٠٢	١٩٦٠
القاهرة	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٥,٧	٠٠	٩٩,٩	٠٠	٩٩,٩	٠٠	٠٠
الاسكندرية	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٤,٢	٠٠	٩٩,٩	٠٠	٩٩,٧	٠٠	٠٠
بورسعيد	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٨,٠	٠٠	١٠٠,٠	٠٠	٩٦,٥	٠٠	٠٠
السويس	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٤,٤	٠٠	١٠٠,٠	٠٠	٩٩,٧	٠٠	٠٠
<b>المحافظات الحضرية</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٥,٣	٠٠	٩٩,٩	٠٠	٩٩,٧	٠٠	٠٠
دمياط	٨٧,٢	٩٩,١	٩٤,٩	٧١,٠	٨١,٤	٩٩,١	١٠٠,٠	٩٢,٨	١٠٠,٠	٧٠,٤	٧٥,١
الدقهلية	٨٠,٩	٩٩,٣	٨٩,٨	٦٦,٤	٨٢,٠	٩٩,٠	١٠٠,٠	٨٩,٦	٩٩,٧	٧١,٧	٨١,٩
الشرقية	٧١,٢	٩٩,٠	٧٩,٤	٥٩,٥	٨٣,٥	٩٨,٣	٩٩,٦	٧٨,٤	٩٨,٦	٧٧,٤	٨٣,٨
القليوبية	٨٣,٣	٩٧,٦	٨٩,٠	٦٦,٩	٨٠,٣	٩٧,٣	١٠٠,٠	٨٨,٩	٩٩,٨	٥٩,٢	٧٤,٦
كفر الشيخ	٧٠,٩	٩٦,٠	٨٧,٦	٥٣,٨	٧٥,٨	٩٤,١	٩٨,٠	٨٦,٦	٩٨,٨	٧٦,٧	٨٣,٠
الغربية	٧٦,٨	٩٧,٤	٨٥,٥	٦٦,٣	٨٦,٣	٩٩,٣	٩٩,٢	٨١,٩	١٠٠,٠	٦٨,٦	٧١,٨
المنوفية	٨١,٩	٩٨,٨	٨١,٣	٦٧,٨	٨٢,٨	٩٧,٣	٩٨,٨	٧٥,٤	١٠٠,٠	٧٩,٧	٨٦,٤
البحيرة	٦٩,١	٩٧,٩	٨٦,٥	٥٣,٠	٧٦,٧	٩٦,٦	٩٩,٠	٧٩,٨	٨٨,٩	٧٩,٩	٨١,٨
الاسماعيلية	٧٣,٨	١٠٠,٠	٩٠,٧	٦٤,٢	٨٧,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٨٩,٠	٩٨,٠	٤٩,٩	٠,٠
<b>الوجه البحري</b>	٧٦,٢	٩٨,٣	٨٧,٢	٦٢,٣	٨١,٨	٩٧,٥	٩٩,٥	٨٤,٧	٩٨,٤	٧١,١	٧٨,٣
<b>حضر</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
<b>ريف</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
الجيزة	٧٤,٧	٩٨,٣	٨٨,٢	٦٣,٥	٨٥,٠	٩٧,٨	٩٩,٨	٨٧,٠	٩٨,٤	٤٠,٥	٦٧,٦
بنى سويف	٦٠,٦	٨١,٣	٦٥,٢	٤٥,٧	٧٥,٤	٧٩,٢	٩٧,٧	٦١,٠	٩٨,٣	٧٦,٦	٧٨,٦
الفيوم	٥٧,١	٧٧,٦	٨٦,٠	٤١,٧	٧٣,٠	٧٥,٣	٩٧,٣	٧٩,٦	١٠٠,٠	٧٧,٧	٨٠,٧
المنيا	٥٤,٨	٨٩,٥	٦٤,٧	٤٣,٣	٧٩,٠	٨٧,١	٩٧,٦	٦٢,٧	٩٦,٧	٨٠,٨	٨٢,٨
اسيوط	٥٥,٨	٦٣,٨	٧٨,٦	٤٣,٤	٧٧,٧	٦١,٣	٩٦,٤	٧٨,١	٩٩,٢	٧٣,٠	٧٨,٢
سوهاج	٦٠,٠	٧٨,٢	٧٨,٢	٤٤,٧	٧٤,٥	٧٢,٠	٩٢,٤	٧٢,٣	٩٩,٢	٧٨,٦	٨١,٩
قنا	٦١,٥	٨٧,٥	٨٦,٩	٤٥,٦	٧٤,٢	٨٣,٢	٩٥,٤	٨٥,٢	٩٧,٩	٧٨,٨	٨٦,٣
الأقصر	٦٦,٠	٩٠,٩	٨٧,٦	٥٠,٨	٧٧,٢	٨٩,٤	٩٨,٣	٨٦,١	٩٨,٣	٥٣,٤	٠,٠
أسوان	٨٢,٢	٨٣,٠	٩٠,٩	٦٧,٢	٨١,٨	٨٠,٨	٩٧,٧	٨٨,٥	١٠٠,٠	٥٧,٦	٧٤,٦
<b>الوجه القبلي</b>	٥٩,٣	٨٢,٨	٧٨,٧	٤٧,٤	٨٠,٠	٧٩,٩	٩٧,٩	٧٥,٨	٩٨,٦	٠٠	٠٠
<b>حضر</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
<b>ريف</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
البحر الأحمر	٨٧,٦	١٠٠,٧	٨٧,٤	٧٦,٤	٨٧,٢	١٠٠,٠	٩٩,٣	٨٢,٩	١٠٠,٠	٢٧,٨	٠٠
الوادى الجديد	٨١,٠	١٠٣,٤	٩٨,٤	٧٣,٨	٩١,٢	١٠٠,٠	٩٦,٧	٩٧,٦	١٠٠,٠	٥١,٥	٠٠
مطروح	٦٥,٢	٤٩,٢	٨١,٨	٤٥,٣	٦٩,٥	٤٣,٦	٩٧,٥	٧٦,٨	٩٣,٥	٤٤,٩	٠٠
شمال سيناء	٥٦,٠	٦٩,٨	٨٦,١	٤٨,٢	٨٦,١	٦٩,٥	٩٩,٨	٨٥,٩	٩٩,٤	٤١,٩	٠٠
جنوب سيناء	٠٠	٩١,١	٨٨,٤	٥٣,١	٩٧,٠	٨٤,٠	٩٢,٥	٨٥,٢	٦٩,٨	٥٠,٧	٠٠
<b>محافظة الحدود</b>	٦٨,٦	٨١,٩	٨٨,٥	٥٨,٠	٨٤,٦	٠٠	٩٧,٣	٨٥,٧	٠٠	٤٢,٣	٠٠
<b>حضر</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
<b>ريف</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
<b>مصر</b>	٦٧,٧	٧٨,٥	٨٤,٢	٥٦,٢	٨٣,٠	٨٩,٦	٠,٠	٨٢,١	٩٩,٠	٥٧,٥	٠٠
<b>حضر</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠
<b>ريف</b>	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠

\* قنا والأقصر معا



م / ١٠ الملامح الأساسية للحالة الصحية

عدد الوحدات الصحية	عدد الأسرة		معدل وفيات الأمومة لكل مولود حي	نسبة المرضات للأطباء بوزارة الصحة	عدد الممرضات بوزارة الصحة والسكان	عدد الأطباء بوزارة الصحة والسكان	الأسر المزودة بـ		القاهرة
	لكل ١٠٠٠٠ نسمة						صرف صحي	مياه مأمونة	
	وزارة الصحة	الإجمالي							
١٠٠٠٠٠	٢٠٠٢	٢٠٠٢	١٠٠٠٠٠	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١	
٦,٤	١٣,٨	٤٥,٥	١٠٠,٩	٨٠,٠	٦,٥	٩,٨	٩٩,٩	٩٩,٩	
٣,٠	١١,٤	٢٩,١	١٠٢,٦	١٠٠,٠	١٠,٩	١٢,٢	٩٩,٩	٩٩,٨	الاسكندرية
٦,٦	١٨,٧	٣١,٥	٣٦,٢	١٤٠,٠	٣٢,٧	٢٥,٩	١٠٠,٠	٩٦,٦	بورسعيد
٥,٢	٢١,٦	٣١,٤	١١٣,٠	٢٠٠,٠	١٨,٢	٩,٧	١٠٠,٠	٩٩,٨	السويس
٣,٥	١٥,١	٣٢,٢	١٠٠,٩	١٠٣,٠	٩,٧	١٠,٤	٩٩,٩	٩٩,٨	المحافظات الحضرية
٣,٧	٢١,٣	٢٣,٤	٥٨,٢	٣٩٠,٠	٥٨,٦	١٥,٢	٩٩,٤	٩٩,٣	دمياط
٤,٨	١٢,٨	٢١,٣	١١٠,٧	١١٠,٠	١٣,٤	١٣,٢	٩٩,٣	٩٠,٢	الدقهلية
٣,٠	٨,٨	١٦,١	٤٥,٠	١٨٠,٠	١١,٣	٦,٥	٩٨,٥	٨١,٦	الشرقية
٣,١	١٧,٣	٢٥,٣	٨٨,١	٢٨٠,٠	١٢,٢	٤,٤	٩٨,٧	٩٤,٦	القليوبية
٢,٢	١٠,٥	١٢,٩	٥٦,٣	٢٠٠,٠	١٨,٥	٩,٨	٩٥,٣	٩٧,٦	كفر الشيخ
٤,١	١٢,٥	٢٣,٣	٦٩,٢	١٩٠,٠	٣١,٣	١٧,١	٩٧,٤	٩٥,٥	الغربية
٣,٥	١١,٠	١٧,٤	٢٣,٣	٢٣٠,٠	١٧,٧	٧,٩	٩٧,٨	٧٥,٤	المنوفية
٢,٢	٨,٦	١١,٣	٤٣,٧	٣٦٠,٠	١٨,٠	٥,٢	٩٧,٢	٨٠,١	البحيرة
٤,٠	١٥,٠	٢٦,٦	٧٩,٢	٢٤٠,٠	١٨,٣	٨,١	١٠٠,٠	٩٣,٠	الاسماعيلية
٢,٧	١٠,٢	١٧,٣	٤٧,١	٢٠٥,٢	١٨,٣	٩,٢	٩٨,٢	٨٩,٦	الوجه البحري
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٤,٩	١٠,٨	٢١,١	٤٤,٣	١٠٠,٠	١٠,٠	١٠,٧	٩٩,٠	٩٤,٢	الجيزة
٢,٦	١٠,٤	١١,٧	٦٠,٩	٢٩٠,٠	١٤,٧	٥,٣	٨٣,٢	٧٢,١	بنى سويف
١,٨	٨,٩	١٠,٥	٤٢,٣	٢٨٠,٠	١٣,١	٤,٩	٨١,٤	٧٩,٦	الفيوم
٢,٦	١١,١	١٤,٣	٨٩,١	٢٠٠,٠	١٠,٥	٥,٥	٨٩,٤	٨٢,٣	المنيا
٣,٤	١٠,٩	٢١,٠	٥٨,٦	٣٢٠,٠	٢٠,٤	٦,٦	٧٣,٠	٨٣,٩	أسيوط
٢,٧	١٠,٢	١٢,٥	٦١,١	٩٠,٠	٤,٦	٥,٦	٧٥,٧	٨٨,٩	سوهاج
٢,٦	١٠,١	١١,١	٨١,٥	١٢٠,٠	٤,٦	٤,٤	٨٦,٣	٨٩,٦	قنا
٣,٠	٢٤,١	٢٤,٥	٢٨,٣	١٠٠,٠	٨,٧	٩,٦	٨٨,١	٨٨,٣	الأقصر
٥,٣	١٣,٩	٢٢,٧	٥٣,٠	١٢٠,٠	١٣,٨	١٢,٢	٨٨,٤	٩٤,٢	أسوان
٣,٠	١٠,٥	١٨,٦	٧٠,١	١٥٥,٥	١١,٠	٧,٥	٨٤,٩	٨٥,٦	الوجه القبلي
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٦,٢	١٩,٨	٢٦,١	٦٧,٩	١٠٠,٠	٢١,٩	٢٣,٢	٩٩,٦	٨٣,٧	البحر الأحمر
١١,٨	٤٦,١	٥٢,٠	٤٦,٤	٤٧٠,٠	٦٦,٠	١٤,٤	٩٨,٥	٩٧,٨	الوادى الجديد
٧,٢	٣٣,٨	٣٦,٠	٨٧,٦	٢٢٠,٠	٢٧,٨	١٣,٦	٧٨,٩	٨٨,١	مطروح
٤,٥	١٦,٣	١٨,٠	٤٤,٢	٣٣٠,٠	٣٣,١	١٠,٥	٩١,٢	٩٢,٨	شمال سيناء
١٦,١	٧١,٧	٧٨,١	٦١,٠	٢٣٠,٠	٥٣,٣	٢٤,٢	٨٩,٥	٨٧,٨	جنوب سيناء
٩,٥	٢٤,٦	٤٠,٧	٥٧,١	٢١٣,٤	٣٧,٥	١٨,٢	٩١,٦	٩٠,٠	محافظات الحدود
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٣,٨	١٢,١	٢١,٧	٦٨,٩	١٧٠,٠	١٤,٣	٨,٨	٩٣,٦	٩١,٣	مصر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف

م / ١١ التدفق التعليمي

الباقون	نسبة	الانتقال	الباقون	نسبة	الانتقال	الباقون	نسبة القيد	معدل دخول		
للإعادة	القيد	للتانوى	للإعادة	القيد	للإعدادى	للإعادة	الإجمالية	الصف الأول الابتدائى %		
% من القيد	الاجمالية	% ممن أتموا	% من القيد	الإجمالية	% ممن أتموا	% من القيد	بالابتدائى	إناث	إجمالى	
الثانوى	الثانوى	الاعدادى	بالإعدادى	بالإعدادى	الابتدائى**	الابتدائى*	%			
٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٠/١٩٩٩	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	
٣,٢	٨٧,٧	٨٧,٧	٦,٢	١١١,٤	١٠٠,٩٨	٣,٤	١٠٥,٩	١٢٤,٧	١٢٥,٠	القاهرة
٣,٠	٩٨,١	٨٥,١	١٢,٠	١١٩,٥	٩٨,٣	٧,٣	١١٥,٣	١١٤,٥	١١٤,٨	الاسكندرية
٢,٣	٩٣,٥	٩٣,٥	٣,٧	٩٨,٩	٩٩,٨	٦,٠	٩٨,٨	١٠٧,٥	١٠٦,٤	بورسعيد
٢,٢	٩٥,٢	٩٥,٢	١٠,٣	١٠٦,٥	١٠٠,١	٥,٢	١٠١,٥	١١٢,٥	١١٣,٥	السويس
٣,١	٨٤,٤	٩٠,٤	٨,١	١١٣,١	٩٩,٨	٤,٩	١٠٨,٣	١٢٠,٠	١٢٠,٣	المحافظات الحضرية
٢,٣	٩١,٢	٩٦,٤	١٠,٣	١١٨,٨	١٠١,٤	٥,٩	١٠٦,٩	١١٣,٥	١١٤,٩	دمياط
٤,١	٨٩,٣	٩٥,٧	٨,٢	١٠٨,٢	٩٩,٩	٥,٣	١٠١,١	١٠٨,٢	١٠٦,٤	الدقهلية
٢,٧	٨٥,٧	٩٦,٣	٦,٥	١٠٨,٩	٩٩,١	٣,٦	١٠٠,٠	١٠٦,٣	١٠٥,٩	الشرقية
٢,١	٦٩,٤	٩٦,٤	١٠,١	٩٥,٤	٩٨,٤	٥,٩	٩٩,٥	٩٩,٧	١٠١,٠	القليوبية
٣,٦	٨٨,٩	٩٦,٣	٨,٠	١١٠,٢	١٠٠,٥	٣,٣	٩٨,٣	١٠٠,١	١٠١,٦	كفر الشيخ
٣,١	٨٩,٢	٩٥,٥	٧,٤	١٠٩,٤	١٠٠,١	٥,٤	١٠٣,٧	١٠٤,٢	١٠٥,١	الغربية
٣,٨	٨٠,٤	٩٥,٨	٩,٩	١٠٩,٧	١٠٠,٤	٦,٠	١٠٣,٠	٩٩,٩	١٠١,٤	المنوفية
٣,٨	٧٠,٣	٨٧,٧	١٤,٣	١٠٥,٨	٩٦,٨	٨,١	١٠١,٠	٩٩,٦	١٠١,٦	البحيرة
٣,١	٨٣,٤	٩٦,٥	١٢,٥	١٠٨,٩	٩٦,٠	٥,٦	١٠٨,٣	١١٦,٨	١١٨,٢	الاسماعيلية
٣,٣	٨١,٩	٩٤,٩	٩,٤	١٠٧,١	٩٩,٢	٥,٥	١٠١,٤	١٠٣,٧	١٠٤,٤	الوجه البحرى
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٤,٧	٦٨,٩	٨٦,٢	٨,٩	٩٩,٦	٩٧,٦	٥,٧	١٠٣,٨	١١٣,١	١١٣,٢	الجيزة
٣,١	٥٩,٣	٩٢,٠	١٥,٨	٨٧,٤	٩٥,٨	٧,٠	٨٤,٥	٨٨,٦	٩٤,٩	بنى سويف
٤,٩	٦٦,٠	٩٧,٥	٩,٦	٩١,٤	٩٩,٤	٤,٢	٨٧,٤	٨٢,٦	١٠١,٧	الفيوم
٣,١	٧٥,٨	٩١,٠	٩,٥	٨٩,٤	٩٤,٨	٤,٨	٨٦,٨	٩٠,٦	٩٦,٥	المنيا
٣,٠	٦١,٥	٩١,٩	١٠,٦	٩٨,٧	١٠٠,٥	٥,٥	٩٠,٥	٨٨,٠	٩١,٤	أسيوط
٢,٥	٧١,٥	٩١,٤	١٣,٣	١٠٨,٠	١٠٠,٦	٤,٩	٩٢,٦	٨٥,٨	٨٩,٤	سوهاج
٦,٢	٨٣,٩	٩١,٤	١٢,٢	١١٠,٧	١٠٠,٠	٢,٩	٩٦,٠	٩٧,٥	١٠١,٥	قنا
١,٩	٩٣,٢	٩١,١	٦,٧	١٢١,٤	١٠٢,٥	٢,٦	٩٤,٧	٩٨,٨	٩٩,٥	الأقصر
٤,٩	٩٦,٦	٨٩,٦	٧,٩	١١٩,٣	٩٨,٢	٢,٣	١٠٠,٩	١٠٠,٢	١٠١,٠	أسوان
٣,٩	٧١,٨	٩٠,٩	١٠,٥	١٠٠,١	٩٨,٨	٤,٩	٩٣,٢	٩٤,٢	٩٨,٩	الوجه القبلى
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
١,٤	٧٢,٥	٩٢,٤	١٠,٩	٩١,٧	١١٥,٣	٦,١	١٠٨,٩	٨٠,٠	٨٠,٤	البحر الأحمر
١,٥	٩٦,٣	٩٥,٧	٥,١	٩٤,٦	١٠٥,٩	٢,٢	١٠٣,٨	٩٨,٩	١٠٠,٤	الوادى الجديد
٩,٩	٥٣,٨	٨٠,٦	١٥,١	٨٤,٨	٨٩,٦	٦,٣	٩٨,٢	٩٩,٦	١٠٨,٧	مطروح
٣,٤	٧٠,٤	٨٧,٤	٤,٩	٨٩,٨	٩٨,٨	٣,٦	٩٦,٠	٩٣,٣	٩٣,٨	شمال سيناء
٤,٢	٥٥,٠	٧٩,٥	١٥,٧	٨٠,٦	٩٥,٧	٣,٦	٩٤,٢	٨٤,٢	٨٣,٨	جنوب سيناء
٣,٩	٧٠,١	٨٧,١	٩,٢	٨٩,٢	١٠١,١	٤,٦	١٠٠,١	٩٢,٦	٩٥,٦	محافظات الحدود
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٣,٤	٧٨,٤	٩٠,٨	٩,٦	١٠٥,٠	٩٩,٧	٥,١	٩٩,٢	١٠١,٨	١١٠,٦	مصر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف

(\*) والباقون للإعادة بدون الأثر

(\*\*) الانتقال بدون الأثر مصدرها وزارة التربية والتعليم

م / ١٢ الاختلافات فى التعليم

النسبة المئوية للمباني المدرسية غير الصالحة	القيد بالتعليم			القيد بالثانوى	متوسط		متوسط		التلاميذ لكل مدرس بالابتدائى				
	الأساسى والثانوى فى				الفنى كنسبة من إجمالى الثانوى	كثافة الفصل بالاعدادى	كثافة الفصل الابتدائى	عدد التلاميذ لكل مدرس بالاعدادى		عدد التلاميذ لكل مدرس بالابتدائى			
	مدارس	مدارس	مدارس								حكومية %	خاصة %	أزهرية %
٢٠٠١/٢٠٠٠	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠١					
١٥,٣	٣,٩	٢٣,٨	٧٢,٣	٤١,٨	٤٠,٩	٣٩,٥	١٥,٤	١٩,٩	القاهرة				
١٦,٠	٢,٠	١٤,٩	٨٣,١	٤٨,٣	٤٥,٨	٤٦,٧	١٧,٨	٢٤,٥	الاسكندرية				
١٩,٠	٢,٤	٦,١	٩١,٤	٥٨,٩	٣٦,١	٣١,١	١٤,٠	١٢,٨	بورسعيد				
٢٢,٨	٣,٠	٧,٨	٨٩,٢	٦٥,٣	٣٤,٤	٣٥,٤	١٤,٧	١٥,٩	السويس				
١٦,٠	٣,٢	١٩,٦	٧٧,٣	٤٥,٦	٤١,٨	٤٠,٩	١٦,٠	٢٠,٥	المحافظات الحضرية				
٢٢,٧	٤,٧	٢,٩	٩٢,٤	٥٧,٦	٤٠,٢	٣٥,١	١٤,٠	١٣,٦	دمياط				
٢١,٠	١٠,٥	٢,٢	٨٧,٣	٦١,٩	٤٠,٣	٣٧,٢	١٩,٢	١٧,٣	الدقهلية				
٢٦,٧	١١,٥	١,٣	٨٧,١	٦٠,٥	٤٠,٦	٣٩,٤	١٩,٨	٢١,٥	الشرقية				
١٣,٧	٥,٠	٤,٣	٩٠,٧	٦٤,١	٤٤,٢	٣٨,٩	٢٥,٣	١٩,٦	القليوبية				
٢٢,٩	١٣,٢	٠,٤	٨٦,٤	٦٣,٠	٤٠,٩	٣٧,١	٢٣,٩	٢٢,٣	كفر الشيخ				
٢١,٩	١٣,٠	٢,٣	٨٤,٧	٥٦,١	٤٣,٧	٣٨,٩	١٦,٠	٢٠,٢	الغربية				
٢٨,٤	٧,٣	١,٨	٩٠,٨	٦٠,٣	٤٤,٩	٣٧,٦	١٨,٤	١٨,٢	المنوفية				
١٩,١	٨,٢	١,٧	٩٠,٠	٧١,٨	٤٥,٠	٤٠,٦	٢٦,٧	٢٦,٣	البحيرة				
١٦,٩	٥,٧	٤,٠	٩٠,٣	٦٤,٦	٣٤,٤	٣١,٨	١٨,٦	١٩,٤	الاسماعيلية				
٢٢,٠	٩,٦	٢,١	٨٨,٣	٦٢,٣	٤٢,٢	٣٨,٣	٢٠,٢	٢٠,١	الوجه البحرى				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	حضر				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	ريف				
٢١,٠	٥,١	١٦,٥	٧٨,٤	٥١,٢	٤٧,٧	٤٥,٣	٢٧,٧	٢٨,٥	الجيزة				
٢٢,٥	٦,٢	٢,٤	٩١,٤	٦٧,٣	٤٠,٩	٣٧,٣	٢٥,٠	٢٦,٢	بنى سويف				
١٧,١	٤,٩	٢,٠	٩٣,١	٧٦,٧	٤٤,٥	٤١,٦	٢٨,٧	٢٤,٢	الفيوم				
٣٥,١	٥,٨	٣,٠	٩١,٢	٧٢,١	٤١,٣	٤٢,٤	٢١,٢	٣١,٢	المنيا				
٣٠,٣	١٠,٣	٢,٤	٨٧,٣	٦١,٢	٤٢,٦	٤٢,٨	٢٤,٥	٢٥,٩	أسيوط				
٢٧,٥	١٧,١	١,٣	٨١,٦	٦٤,٢	٤٢,٩	٤١,٣	٢٣,٢	٢٤,٠	سوهاج				
٢٩,٤	١٢,٨	٠,٤	٨٧,٢	٦٢,٥	٤٦,٠	٤٢,٨	٢٥,٤	٢٢,٦	قنا				
٤٠,٥	١١,٣	١,٢	٨٧,١	٦٦,٧	٤٣,٢	٤٠,٤	٢٧,١	٢٤,٨	الأقصر				
٤٤,٧	٦,٣	٠,٢	٩٣,٥	٦٥,٦	٣٦,٨	٣٢,٩	٢٢,٥	١٦,٤	أسوان				
٢٨,٤	٨,٧	٥,٠	٨٦,٣	٦٣,٧	٤٣,٥	٤١,٧	٢٤,٩	٢٥,٧	الوجه القبلى				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	حضر				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	ريف				
١٨,٩	٥,١	٢,٢	٩٢,٦	٥٩,٤	٢٩,٧	٢٨,٩	١٢,٤	١٤,٢	البحر الأحمر				
١٨,٤	٤,٩	٠,٠	٩٥,١	٦٢,٦	٢٦,٢	٢٠,١	٧,٧	٦,٤	الوادى الجديد				
٦٣,٦	٤,٥	٢,٠	٩٣,٥	٧٣,٨	٣٥,٩	٣٠,٨	١٨,٧	٢٢,٦	مطروح				
٤٤,٦	٦,٠	١,٣	٩٢,٧	٦٣,٧	٢٧,٢	٢٦,٦	٩,٩	١٢,٩	شمال سيناء				
٢٠,٣	١٠,٢	٠,٤	٨٩,٤	٤١,٣	٢٠,١	١٦,٣	٩,٦	١١,١	جنوب سيناء				
٣٥,٧	٥,٤	١,٤	٩٣,٢	٦٣,٧	٢٨,٥	٢٥,٧	١٠,٩	١٢,٦	محافظات الحدود				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	حضر				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	ريف				
٢٣,٨	٨,١	٦,١	٨٥,٨	٥٩,٨	٤٢,٣	٣٩,٧	٢٠,٥	٢١,٩	مصر				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	حضر				
..	..	..	..	..	..	..	..	..	ريف				

م / ١٣ الملامح الأساسية للإتصال

عدد سيارات الركوب لكل ١٠٠٠ نسمة	عدد الكتب بالمكتبات لكل ١٠٠٠ نسمة	المتردددين على المتاحف سنويا لكل ١٠٠٠ نسمة	المتردددين على المسارح سنويا لكل ١٠٠٠ نسمة	المتردددين على دور السينما سنويا لكل ١٠٠٠ نسمة	عدد السكان الذين يخدمهم مكتب بريد	أجهزة الهاتف لكل ١٠٠٠ أسرة	الأسر المزودة بـ		
							تليفزيون %	راديو %	
١٣٣,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٦٨١,٢	٠٠	٤٨٥,٠	٩٥,٩	٩٠,٩	القاهرة
١٢١,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٤٦١,٠	٠٠	٣٨٢,٠	٩٣,٧	٨٧,٩	الاسكندرية
١٠٠,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٤٧٥,١	٠٠	٤٨٨,٠	٩٧,٦	٩٣,١	بورسعيد
١٤١,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٦٣,٥	٠٠	٣١٤,٠	٩٦,٧	٩٧,٥	السويس
١٢٨,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٥٨٢,١	٠٠	٤٤٧,٠	٩٥,٣	٩٠,٣	المحافظات الحضرية
٥٢,٥	٠٠	٠٠	٠٠	١٣٨,٢	٠٠	٢٣٧,٠	٩٠,٧	٨٥,٣	دمياط
٢٩,٢	٠٠	٠٠	٠٠	١٨,٤	٠٠	٩٩,٠	٩٥,٥	٩٠,٧	الدقهلية
٣٢,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٣٤,٦	٠٠	١٠٨,٠	٨٦,٢	٧٥,٤	الشرقية
٢٩,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٦١,٩	٠٠	١٤٥,٠	٩٥,٣	٩٥,٢	القليوبية
١٧,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٣٣,٨	٠٠	٦٧,٠	٨٥,٦	٧٨,٢	كفر الشيخ
٣٥,٨	٠٠	٠٠	٠٠	١٢٨,٤	٠٠	١٥١,٠	٩٢,٦	٨٧,٤	الغربية
٢٩,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	١١٧,٠	٨٨,٨	٨٨,٦	المنوفية
١٩,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٢٣,٣	٠٠	٧٢,٠	٨٦,٢	٧١,٦	البحيرة
٥٦,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٢٩٦,٠	٠٠	٢٠٧,٠	٩٤,٩	٩١,٣	الاسماعيلية
٢٩,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٥٣,٢	٠٠	١١٦,٠	٩٠,٦	٨٤,٢	الوجه البحري
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٩٤,٥	٩٠,٦	حضر
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٨٨,٩	٨١,١	ريف
٧٢,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٨٥,٩	٠٠	٣١٨,٠	٩٣,١	٩٢,٣	الجيزة
٢٣,١	٠٠	٠٠	٠٠	٢١,١	٠٠	٨٠,٠	٧٨,٨	٥٠,٨	بنى سويف
٣٠,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٩٣,٢	٠٠	٧٣,٠	٧٦,٠	٧٣,٢	الفيوم
١٤,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٠,٣	٠٠	٦١,٠	٧٨,٦	٥٧,٨	المنيا
٢٠,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٤٩,٥	٠٠	٧٩,٠	٧٨,٤	٦٦,٦	اسيوط
١٢,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٧٩,٦	٠٠	٨٠,٠	٨٣,٩	٦٦,٢	سوهاج
١٤,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٥٦,٢	٠٠	٥٩,٠	٨٤,٣	٧٩,٦	قنا
٢٩,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٢٠,٢	٠٠	٢٩١,٠	٨٥,٤	٨١,٢	الأقصر
٣٠,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٦٢,٦	٠٠	١٢٩,٠	٩٠,٧	٦٨,٦	أسوان
٣٠,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٦١,٣	٠٠	١٣١,٠	٨٤,٢	٧٣,٣	الوجه القبلي
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٩٣,٢	٨٥,٨	حضر
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٧٩,١	٦٦,٣	ريف
٧٦,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٣٥٣,٠	٩٠,٨	٨١,٥	البحر الأحمر
٥٣,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٢٧١,٠	٩٥,٣	٩٦,٩	الوادي الجديد
٥٦,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٢٣٩,٠	٦١,٣	٧١,٩	مطروح
٤٦,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٢٢٠,٠	٨٣,٥	٨٠,٤	شمال سيناء
١١٧,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٤٩٨,٠	٨٤,١	٨٢,٣	جنوب سيناء
٦٠,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٣٦,٠	٠٠	٢٧٧,٠	٨١,٢	٨١,٩	محافظات الحدود
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٠,٠	٨٩,٣	حضر
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٠,٠	٧٤,٦	ريف
٤٨,٦	١٨٠,٣*	٢٠,٧*	١٦,٤*	١٥٢,٦	٦٨١٤,٠	٣٦٤,٠	٨٩,٤	٨١,٩	مصر
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٩٤,٥	٨٩,٣	حضر
٠,٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠,٠	٠٠	٠,٠	٨٤,٣	٧٤,٦	ريف

\* البيانات متوفرة على المستوى القومي فقط

م / ١٤ قوة العمل

العاملون		المستخدمون بأجر %		المشتغلون		النسبة			قوة العمل	
بالحكومة والقطاع العام %		من إجمالي العمالة (+١٥)		و الفنية %		النسبة المئوية لقوة العمل (+١٥) في :			(١٥+) كمنسبة	
من إجمالي العمالة (+١٥)		من قوة العمل (+١٥)		من قوة العمل		الخدمات	الصناعة	الزراعة	قوة العمل (١٥+)	مئوية من إجمالي السكان
إناث	إجمالي	إناث	إجمالي	(١٥+)	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢
٧١,٣	١٠٢,٠	٩٢,٦	٧٤,٤	٤٢,١	٦٨,١	٣١,٥	٠,١	٢٣,٧	٣٠,٤	القاهرة
٤٧,٥	٢١,٢	٩٤,٤	٦٦,٨	٢٩,٩	٦٤,٨	٣٣,٦	١,٦	١٧,٤	٢٧,٥	الاسكندرية
٧٣,١	٣٠,١	٩٨,٤	٨٧,٢	٤٧,٩	٨١,٩	١٧,١	١,٠	٢٢,١	٣٢,٧	بورسعيد
٣٨,١	٢٠,٢	٩٦,٧	٨٥,١	٣٥,٤	٥٧,٠	٤٠,٦	٢,٥	٢٧,٠	٣١,٠	السويس
٦٤,٤	٧٢,٦	٩٣,٥	٧٣,٣	٣٨,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٢٢,٠	٢٩,٧	المحافظات الحضرية
١١٤,٠	٢٤,٥	٩٤,٩	٤٤,٩	١٥,٦	٣٣,٥	٢٢,٥	٤٤,٠	١٠,٦	٢٨,٨	دمياط
٢٥,٤	١٩,٨	٧٦,٦	٥٤,١	٢١,٠	٤٣,٦	١٩,٤	٣٧,١	٢٤,٠	٣٣,٥	الدقهلية
٢١,٠	١٦,٨	٥٤,٦	٥٦,٠	٢٤,٣	٥٠,١	١٦,٦	٣٩,٨	٢٧,١	٣٢,٢	الشرقية
٢٦,٣	١٤,٧	٨٢,٧	٧٣,٤	٢٤,٨	٥٣,٠	٣٠,٤	١٦,٧	١٩,٩	٢٨,١	القليوبية
٣٠,٨	١٤,٦	٦٩,٥	٤٥,٧	١٧,٢	٥٠,٩	٣,٣	٣٩,٨	١٧,٦	٣١,٧	كفر الشيخ
٢٢,٦	١٨,٩	٥٩,٥	٥٧,٦	٢١,١	٤٤,٣	٢٣,٨	٣٠,٧	٢٩,٢	٣٥,١	الغربية
١٧,٢	١٨,١	٤٩,٤	٦٢,٠	٢٥,٣	٣٩,٥	١٧,٥	٣٨,٣	٣١,٤	٢٣٥,٤	المنوفية
١٤,٨	١١,٨	٥٢,٧	٤٦,٢	١٦,٥	٤٠,٣	١٣,٦	٤٦,١	٢٥,٥	٣٤,٢	البحيرة
٣٨,٢	٢٨,٧	٨٨,٦	٧٢,٥	٢٧,١	٦٠,٧	٢٢,٤	١٦,٩	٢٤,٩	٣٤,٤	الاسماعيلية
٢٣,٢	١٧,١	٦٢,١	٥٦,٣	٢١,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٢٣,٨	٣٢,٨	الوجه البحري
٠٠	٠٠	٩٣,٥	٧٣,٣	٣٥,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٢٥,٢	٣٤,١	حضر
٠٠	٠٠	٤٨,٧	٥١,٥	١٦,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٢٣,٤	٣٢,٣	ريف
٥٤,٨	٢٢,٥	٩٠,٢	٦٢,٣	٢٨,٣	٥٣,٨	٣٢,٠	١٤,٢	١٢,٨	٢٧,٠	الجيزة
١٧,٧	١٤,٦	٣٠,٢	٤٨,٣	١٣,٦	٣١,٢	١٥,١	٥٣,٧	٢٦,٨	٣٢,١	بنى سويف
٣٦,٥	١٤,٣	٨٤,٥	٤٦,٠	١٣,٢	٣٦,٩	١٧,٦	٤٥,٥	١٢,٧	٢٦,٧	الفيوم
١٥,٨	١٣,٢	٢٧,٥	٤٥,٦	١٢,٠	٢٨,٢	٨,٨	٦٣,٠	٢٣,٩	٣١,٠	المنيا
٢٨,٢	١٦,٢	٨٥,٦	٦٨,١	١٧,٩	٤٢,٨	١٨,٣	٣٨,٩	١٧,١	٢٦,١	أسيوط
١٤,٢	١٧,٢	٧٨,٥	٥١,٠	١٧,٣	٤٣,٠	١٢,٨	٤٤,٢	١٤,٠	٢٤,١	سوهاج
٢٨,٩	١٨,٧	٧٧,٢	٥٩,١	١٩,٤	٤٣,٧	١٧,٣	٣٩,٠	١٤,٧	٢٣,١	قنا
٣٩,٦	٢٠,٧	٥٥,٢	٦٠,٥	١٩,٨	٧٤,٧	١٤,٣	١١,٠	١٣,٨	٢٣,٤	الأقصر
٣٤,٧	٢١,٢	٨٢,٥	٦١,٢	٢٩,٩	٤٥,١	١٧,٤	٢٨,٠	١٨,٦	٢٩,٠	أسوان
٢٧,٤	١٧,٤	٥٨,٦	٥٥,١	١٨,٨	٠٠	٠٠	٠٠	١٧,٣	٢٧,١	الوجه القبلي
٠٠	٠٠	٩٠,٤	٦٨,٩	٣٣,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٢٢,٩	٢٩,٥	حضر
٠٠	٠٠	٣٤,٢	٤٦,٨	١١,٧	٠٠	٠٠	٠٠	١٤,٤	٢٦,٠	ريف
٣٣,٩	٢٥,٨	١٠٠,٠	٨٨,٢	٣٥,٢	٩٣,٩	٤,٦	١,٥	٢٣,٢	٣٤,٥	البحر الأحمر
٣٨,٨	٤٣,٣	٩٧,٧	٨٨,١	٤٢,٥	٦٤,٥	٨,٢	٢٧,٤	٣٧,٨	٣٨,٧	الوادى الجديد
٢٨,٦	١٧,١	٩٧,٤	٧٨,٨	٣٠,٣	٧٩,٦	١٧,٤	٣,٠	١٩,٦	٢٩,٩	مطروح
٦٢,٩	٣٦,٧	٨٩,٦	٧١,٤	٤٢,٠	٦٩,١	٧,٦	٢٣,٣	١٧,١	٢٩,٢	شمال سيناء
٤١,٠	٢٤,٦	٩٤,٩	٨٥,٩	٣٠,٥	٧٧,٠	١٥,٨	٧,٢	١٤,٤	٤٤,٣	جنوب سيناء
٤٠,٧	٣٠,١	٩٦,٣	٨١,٢	٣٦,٨	٠٠	٠٠	٠٠	٢٢,٩	٣٣,٠	محافظات الحدود
٠٠	٠٠	٩١,٢	٧٢,٠	٣٨,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٢٣,١	٣٨,٧	حضر
٠٠	٠٠	٩١,٧	٧٨,١	٣٤,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٢٢,٨	٣٢,٩	ريف
٣٢,٠	٢٧,٣	٦٧,٧	٥٩,٤	٢٤,٠	٤٨,٦	٢١,٠	٣٠,٤	٢١,٨	٣٠,١	مصر
٠٠	٠٠	٩٢,٠	٧١,٩	٣٦,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٢٤,٦	٣٢,٣	حضر
٠٠	٠٠	٤٤,٩	٤٩,٩	١٤,٦	٠٠	٠٠	٠٠	١٩,٧	٢٨,٥	ريف



## معدل البطالة

نسبة الإحلال لقوة العمل في المستقبل ٢٠٠٢	معدل البطالة حسب المستوى التعليمي (+١٥)						معدل البطالة %		من قوة العمل (+١٥) إجمالي ٢٠٠٢	
	بالحضر والريف %									
	جامعى ٢٠٠٢	ثانوى ٢٠٠٢	دون الثانوى ٢٠٠٢	ريف ٢٠٠٢	حضر ٢٠٠٢	البالغين * ١٥-٢٩ ٢٠٠٢	الإناث ٢٠٠٢	٢٠٠٢		
١٣٨,٦	١٠,٣	١٠,٣	٢,٥	٠٠	٨,٠	٠٠	١٧,٤	٨,٠	القاهرة	
١٤٥,٨	٧,١	١٤,٣	١,٢	٠٠	٦,٧	٠٠	٢٣,٦	٦,٧	الاسكندرية	
١٤٣,٨	٨,٢	٥,٠	٢,٥	٠٠	٦,٠	٠٠	١٥,٣	٦,٠	بورسعيد	
١٧٥,٦	١٥,٥	٢١,٩	٢,٤	٠٠	١٥,٠	٠٠	٣٧,٠	١٥,٠	السويس	
١٤٢,٤	٩,٦	١١,٦	٢,٠	٠٠	٧,٨	٠٠	١٩,٦	٧,٨	المحافظات الحضرية	
١٧١,٤	٧,٣	١١,٥	٠٠	٢,٠	٩,٣	٠٠	٢٤,٠	٤,٠	دمياط	
١٧٨,٣	٢٠,٠	٣٣,١	١,٥	١٤,٤	١٨,٥	٠٠	٣٤,٢	١٥,٦	الدقهلية	
١٩٧,٣	١٤,٦	٢٥,٦	٠٠	١٠,٤	١٣,٦	٠٠	٢١,١	١١,٢	الشرقية	
١٨٥,٨	١٥,٤	١٥,٨	٠,٧	٦,٢	١٢,٤	٠٠	٢٣,٤	٨,٩	القليوبية	
١٩١,٧	٢٢,٩	٢٣,٥	٠٠	١٢,٣	٨,٤	٠٠	٢٨,٣	١١,٦	كفر الشيخ	
١٧٤,٧	٢٠,٧	٢٢,٤	٠,٨	١٨,٣	١٤,٠	٠٠	٢٤,٠	١٢,١	الغربية	
١٨٦,٢	١٦,٦	١٥,٢	٠,٨	٧,٨	١٤,١	٠٠	١٦,٥	٩,١	المنوفية	
١٩٦,٣	١٩,٩	٢٧,٥	٠,٦	١١,٢	١٧,١	٠٠	٢٨,٧	١٢,٥	البحيرة	
١٨٣,٤	١٠,٤	٢٣,٤	٠٠	١٣,٨	١٢,٥	٠٠	٣٣,٠	١٣,٢	الاسماعيلية	
١٨٦,٦	١٧,٥	٢٣,٨	٠,٧	١٠,٦	١٤,٣	٠٠	٢٥,٢	١١,٧	الوجه البحري	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر	
٠٠	٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف	
١٨٣,٩	٩,٨٨	٩,٩	٠,٤	٤,٩	٥,٦	٠٠	١٨,٤	٥,٣	الجيزة	
٢٤٠,٦	١٧,٥٩	١٤,٤	٠٠	٣,٩	١٢,٢	٠٠	١٢,٦	٦,٠	بنى سويف	
٢٤٣,٥	١٣,٧	١٨,٩	٠٠	٥,٦	١١,٩	٠٠	٣٠,٠	٧,٣	الفيوم	
٢٣٥,٤	١٩,٥	٢٠,٤	٠٠	٦,٠	١٥,١	٠٠	٢٥,٠	٧,٩	المنيا	
٢٣٦,١	٢٢,٢	٢٩,٥	٠٠	١٢,٧	١٩,١	٠٠	٤٠,٧	١٤,٨	أسيوط	
٢٣٣,٦	٢٢,٣	٢٥,٩	١,٣	٨,٨	١٥,٠	٠٠	٢٦,٣	١٠,٥	سوهاج	
٢٣٣,٢	٢٥,٦	٢٠,٩	٠٠	١٠,٢	١٧,٣	٠٠	٣٧,٦	١٢,١	قنا	
١٩٨,٣	٠,٠	١٢,٦	٠٠	٦,٥	٦,١	٠٠	٢٤,٨	٦,٢	الأقصر	
١٩٤,٩	٢٠,٦	٤٨,٤	٠٠	٢١,٦	٢٥,٥	٠٠	٥٠,٤	٢٣,٦	أسوان	
٢٢١,٦	١٦,٧٥	٢١,٠	٠,٣	٧,٨	١٢,٤	٠٠	٢٤,٣	٩,٤	الوجه القبلى	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف	
١٦٦,٧	١٠,٨	٩,٤	٠٠	١٩,٦	٧,٣	٠٠	١٦,٣	٨,٢	البحر الأحمر	
١٨٦,٨	١٨,٠	١٤,٨	٠٠	١٢,٩	١٢,٠	٠٠	٢٦,٩	١٢,٥	الوادى الجديد	
٢١٤,٧	١٩,٩	٩,٤	٠٠	٠,٥	١٠,٩	٠٠	١٩,٣	٨,٣	مطروح	
٢١٥,٨	٣,٣	١٤,٥	٤,٩	٣,٨	١٢,٩	٠٠	٢٠,١	١٠,٠	شمال سيناء	
١٧٠,٩	٠,٠٠	٠٠	٠,٠٠	٠٠	٠	٠٠	٠٠	٠٠	جنوب سيناء	
١٩٧,٥	١١,٨	١١,٤	١,٩	٢,٠	٩,٦	٠٠	٢٠,٣	٨,٨	محافظات الحدود	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف	
١٩٠,١	١٤,٤	٢٠,٤	١,٠	٩,٥	١١,٠	٠٠	٢٣,٩	١٠,٢	مصر	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١١,٠	حضر	
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٩,٥	ريف	

\* بيانات غير متوفرة

م/١٦ توزيع الدخل والفقير

أجور الأسر الفقيرة %		المدفوعون		الفقراء (% من السكان)		الأنصبة الداخلية		متوسط	نصيب الفرد	من الناتج المحنى الإجمالى	من الأشخاص الى	أدنى %٤٠	أعلى %٢٠
						معامل	جيني	نسبة					
من	من إجمالى	من إجمالى	متوقع	فعلى	١٩٩٩/٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠
دخولهم	الأجور	الأجور	٢٠٠١/٢٠٠٢	١٩٩٩/٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠
٥٨,٢	٤,٢	٠,٠	٥,٦٨	٥,٠١	٣٩,٠	٦,٥	١٨,٢	١٠,٥٤٣,٢	القاهرة				
٦٠,٣	٢٠,٣	٠,٠	٧,٠٨	٦,٢٤	٣٢,٣	٤,٩	٢١,٠	٨٣٦٤,٥	الاسكندرية				
٤٤,٨	٠,٣	٠,٠	١,٠٢	٠,٩٠	٣٣,٧	٥,٢	٢٠,٥	١٢٥٤٥,٦	بورسعيد				
٤٧,٥	٠,٤	٠,٠	٢,١٧	١,٩١	٢٨,٧	٤,١	٢٢,٦	٩٤٩٥,٢	السويس				
٥٩,٦	٧,٧	٠,٠	٥,٧٤	٥,٠٦	٣٦,٩	٦,٠	١٩,١	١٠٤٥٧,٠	المحافظات الحضرية				
٥٤,٤	٠,٤	٠,٠	٠,٠٧	٠,٠٧	١٥,٥	٢,٢	٣٠,٣	٦٤٨١,٧	دمياط				
٣٧,٦	٨,٠	٠,٠	١٤,٣٥	١٤,٨٨	٢١,٣	٢,٩	٢٦,٩	٤٥٣٥,١	الدقهلية				
٣٨,٢	٩,١	٠,٠	١٢,٢٥	١٢,٧٠	١٩,٤	٢,٦	٢٨,٠	٤٣٣٦,٣	الشرقية				
٤٨,٧	١٣,٩	٠,٠	٧,٧٢	٧,٩٤	٢٤,٧	٣,٤	٢٥,٠	٥٥٩٠,٩	القليوبية				
٣٣,٥	٦,٠	٠,٠	٥,٢٣	٥,٤٢	٢١,٩	٢,٩	٢٦,٨	٥٢٢٣,٨	كفر الشيخ				
٥٦,٥	٦,٧	٠,٠	٦,٦٣	٦,٨٥	٢٤,٠	٣,٣	٢٥,٤	٥٥١١,١	الغربية				
٤٧,٢	١٥,٩	٠,٠	١٨,٢٣	١٨,٩٦	٢٢,٦	٣,٠	٢٦,١	٤٣٦٨,٣	المنوفية				
٥٠,٣	٢١,٥	٠,٠	٧,٥٩	٧,٨٥	١٩,٩	٢,٧	٢٧,٤	٤٨٤٥,٥	الجيزة				
٤٥,١	٣,٥	٠,٠	٥,٧٩	٦,٠٣	٢٢,٩	٣,١	٢٥,٩	٦١١٠,٥	الاسماعيلية				
٤٦,٤	١١,٣	٠,٠	٩,٩٥	١٠,٣١	٢٢,٥	٣,٠	٢٦,٣	٥٢٤٥,٦	الوجه البحري				
٥٠,٦	١٢,٥	٠,٠	٦,٢٥	٦,١٧	٢٥,٧	٣,٥	٢٤,٦	٠,٠	حضر				
٤٤,٠	١٠,٧	٠,٠	١١,٣١	١١,٨٣	٢١,٢	٢,٨	٢٦,٩	٠,٠	ريف				
٣٨,٢	٥,٠	٠,٠	١٢,٦٠	١٢,٨٩	٣٣,٠	٥,١	٢١,٤	٦٣٨٠,٦	الجيزة				
٣٦,١	٢٢,٧	٠,٠	٤٥,٧١	٤٧,٢٦	٢٥,٢	٣,٤	٢٥,٣	٣٤٥٤,١	بنى سويف				
٣٧,٢	٣١,٧	٠,٠	٣٠,١٣	٣١,١٨	٢١,٠	٢,٩	٢٦,٧	٣٧٤٦,٢	الفيوم				
٣٤,٥	٢٥,٣	٠,٠	٢٠,٦٤	٢١,٤١	٢٤,٣	٣,٣	٢٥,٧	٤٠٦٠,٦	المنيا				
٥١,٥	٣٥,٣	٠,٠	٥٠,٤٧	٥٢,٠٨	٢٣,٣	٣,٠	٢٥,٩	٣١١٩,٩	أسيوط				
٤٠,٨	٣٣,٧	٠,٠	٣٨,٦٤	٣٩,٨٩	٢٢,٠	٣,٠	٢٦,٥	٣٣٩٩,٢	سوهاج				
٤١*	٢٥,٤*	٠,٠	٢١,٦٩	٢٢,٤٦	٢٢,٨*	٣,٠*	٢٦,٣*	٤٠٧٥,٤	قنا				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٢٨,٦٧	٢٩,١٩	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٣٩٧١,٣	الأقصر				
٤٩,١	٢٢,٦	٠,٠	١٨,١٩	١٨,٦١	٢٦,٢	٣,٦	٢٣,٥	٤٩٥٧,١	اسوان				
٣٨,٢	٢٠,٩	٠,٠	٢٨,٧٩	٢٩,٧٢	٢٨,١	٤,٠	٢٣,٤	٥١٩٧,٤	الوجه القبلى				
٣٤,٩	١٦,٧	٠,٠	١٩,٣١	١٩,٢٧	٣٦,٧	٥,٧	١٩,٦	٠,٠	حضر				
٠,٠	٢٥,٠	٠,٠	٣٢,٨١	٣٤,١٥	٢٤,٣	٣,٣	٣٥,٠	٠,٠	ريف				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٩,٧٦	٩,٥٣	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٨٣٠٧,٥	البحر الأحمر				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٧,٤٩	٧,٣٦	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٥٨٨٥,٨	الوادى الجديد				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	١٤,١٧	١٤,١٣	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٦٦٠٤,٣	مطروح				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	١٥,٨٦	١٦,١٥	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٦٤٩٠,٢	شمال سيناء				
٠,٠	٠,٠	٠,٠	١,١٤	١,١٦	٠,٠	٠,٠	٠,٠	١١٩٨٤,٦	جنوب سيناء				
٤٥,٢	٩,٣	٠,٠	٩,٩٤	٩,٩٢	٢٩,٣	٤,٠	٢٢,٤	٧٧٧٠,٢	محافظة الحدود				
٤٦,٩	١١,٢	٠,٠	٣,٩٨	٣,٧٠	٣١,٢	٤,٢	٢١,٨	٠,٠	حضر				
٤٠,٧	٥,٤	٠,٠	١٧,٩٧	١٨,٣٠	٢٦,٦	٣,٧	٢٣,٣	٠,٠	ريف				
٤٥,١	١٢,٤	٠,٠	١٦,٣٥	١٦,٧٤	٢٩,٣	٤,٤	٢٢,٧	٥٧٤٢,١	مصر				
٥٣,٣	١٠,٦	٠,٠	٩,٥٥	٩,٢١	٣٦,٩	٤,٩	٢١,١	٠,٠	حضر				
٣٨,٥	١٥,٤	٠,٠	٢١,١٨	٢٢,٠٧	٢٣,٦	٣,٣	٢٥,٣	٠,٠	ريف				

\* قنا والأقصر معا

المساكن المضاعة بالكهرباء %	سكان المدينة الأكبر % من جملة سكان الحضر			معدلات النمو السنى لسكان الحضر %		سكان الحضر (%) من جملة السكان				
	٢٠٠١	٢٠٠٢	١٩٩٦	١٩٨٦	٢٠٠٢/٩٦	١٩٨٦/٧٦	٢٠٠٢	١٩٩٦		١٩٨٦
	٩٩,٩	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١,١	١,٨	١٠٠,٠		١٠٠,٠
٩٩,٥	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١,٣	٢,٤	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
٩٩,٨	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١,٦	٤,٣	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
٩٩,٦	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٢,٥	٥,٤	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
٩٩,٨	١٠٠,٠	٦١,٦	٠٠	١,٣	٢,٢	٠٠	١٠٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	
٩٨,٧	٣٢,٢	٣١,٢	٤٧,٨	٣,٠	٢,٧	٢٩,٦	٢٧,٤	٢٥,٢	القااهرة	
٩٩,٧	٣٠,١	٣٠,٨	٣٤,٦	٢,٦	٣,٣	٢٨,٣	٢٧,٨	٢٦,٢	الاسكندرية	
٩٧,٣	٢٦,٩	٢٩,٢	٣٤,٠	٣,٠	٣,١	٢٢,٦	٢٢,٥	٢١,١	بورسعيد	
٩٩,٤	٦٤,١	٥٨,٠	٦٤,٧	٢,٠	٤,٩	٤٠,٨	٤٠,٦	٤٣,٨	السويس	
٩٨,٩	٢٣,٨	٢٤,٥	٢٥,٠	٢,٢	٣,٥	٢٣,٣	٢٢,٩	٢٢,٨	المحافظات الحضرية	
٩٩,٤	٣٧,١	٣٧,٣	٣٨,٢	٢,٢	٣,١	٣١,٤	٣١,١	٣٢,٧	دمياط	
٩٨,٧	٢٨,١	٢٨,٦	٢٩,٧	٢,١	٢,٩	٢٠,٣	١٩,٩	٢٠,١	الدقهلية	
٩٨,٢	٢٥,٤	٢٥,٥	٢٥,٥	١,٨	٢,٥	٢٠,١	٢٢,٨	٢٣,٤	الشرقية	
٩٩,٣	٦٨,٩	٧٠,٩	٨٠,٠	٣,١	٤,٣	٥٠,١	٥٠,٣	٤٨,٨	القليوبية	
٩٨,٨	٣٨,١	١٢,٤	١٢,٤	٢,٢	٣,٢	٢٨,٩	٢٦,٦	٢٧,٦	كفر الشيخ	
٩٩,٧	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	الغربية	
٩٨,٤	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	المنوفية	
٩٩,٣	٧٦,٩	٨٥,٨	٨٨,٨	١,٩	٤,٥	٥٩,٥	٥٤,١	٥٧,٥	البحيرة	
٩١,١	٣٨,٠	٣٩,٢	٤١,٩	١,٩	٢,٨	٢٣,٤	٢٣,٥	٢٥,١	الاسماعيلية	
٩٢,٥	٥٦,٥	٥٨,٤	٥٩,٢	٢,٢	٢,٧	٢٢,٣	٢٢,٥	٢٣,٢	الوجه البحرى	
٩٣,١	٢٩,٩	٣١,٣	٣٢,٦	١,٦	٢,٥	١٩,٢	١٩,٤	٢٠,٨	حضر	
٩٢,٩	٤٣,٠	٤٥,٠	٤٤,٢	٢,٢	٢,٨	٢٧,٠	٢٧,٣	٢٧,٩	ريف	
٩٤,٦	٢٥,٠	٢٥,١	٢٤,٨	٢,٤	٢,٧	٢١,٤	٢١,٧	٢٢,٠	الجيزة	
٩٧,٢	٢٩,٣	٣٠,٠	٢٣,٩*	٢,٦*	٣*	٢١,٢	٢٤,٤*	٢٣,٤*	بنى سويف	
٩٧,٣	٩١,٩	٩٢,٥	٠٠	٠٠	٠٠	٤٦,٦	٠٠	٠٠	الفيوم	
٩٨,٢	٥٢,٢	٥٢,٩	٥٩,٨	٢,٦	٣,٢	٤٢,٤	٤٢,٦	٣٩,٦	المنيا	
٩٥,٤	٥٥,١	٣٣,٢	٣٤,٥	٢,١	٣,٤	٣٠,٨	٣٠,٨	٣١,٧	أسيوط	
٩٩,١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	سوهاج	
٩٣,٤	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	قنا	
٩٩,٥	٣١,٥	٣٠,٧	٣٠,٨	٤,٤	٤,٧	٧٢,٢	٧٤,٧	٨٥,٥	الأقصر	
٩٩,١	٧٢,٤	٧٢,٣	٧٦,٤	٣,١	٣,٨	٤٨,٥	٤٨,٣	٤٤,٥	أسوان	
٧٥,٤	٤٤,٨	٤٤,٤	٥٢,٤	٣,٧	٤,٧	٥٥,١	٥٥,٥	٥٠,٨	الوجه القبلى	
٩٤,٦	٦٦,٥	٦٧,٣	٦٤,٠	٣,٥	٢,٨,٢	٥٨,١	٥٩,١	٦١,٦	حضر	
٩٦,٦	٣٩,٢	٣٨,٦	٣٨,٦	٩,١	٠٠	٤٩,٣	٥٠,٠	٣٩,٥	ريف	
٩٠,٦	٥٢,١	٢١,٩	٢٠,٨	٤,٠	٧,٩	٥٧,٧	٥٨,٧	٥٧,٨	البحر الأحمر	
٩٢,٣	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	الوادى الجديد	
٧٣,٢	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	مطروح	
٩٨,٧	٦٩,٤	٢٦,١	٢٨,٦	١,٨	٢,٨	٤٢,٥	٤٢,٦	٤٤,٠	شمال سيناء	
٩٩,٦	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	جنوب سيناء	
٩٦,٩	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	محافظة الحدود	
									حضر	
									ريف	
									مصر	
									حضر	
									ريف	

م/١٨ الملامح  
الديموجرافية

معدل	معدل	معدل	معدل	معدل النمو السنوى للسكان %			السكان (بالآلاف)				
				٢٠٠٢/٩٦	١٩٩٦/٨٦	١٩٨٦/٦٠	٢٠٠٢	١٩٩٦	١٩٨٦		
معدل	معدل	معدل	معدل	الخالص	الخالص						
معدل	معدل	معدل	معدل	%	%	%	%	%	%	%	
الاعالة	الاعالة	الاعالة	الاعالة	من السكان	من السكان	من السكان	من السكان	من السكان	من السكان	من السكان	
الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	الديموجرافى	
٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢/٩٦	١٩٩٦/٨٦	١٩٨٦/٦٠	٢٠٠٢	١٩٩٦	١٩٨٦	القاهرة
٥٢,٦	٨,٨	٦٥,٨	٨,٨	٢٤,٤	١,٦	١,١	٢,٣	٧٤٩٧,١	٦٨١٣,٢	٦٠٦٩,٠	الاسكندرية
٥٤,٧	٧,٥	٦٦,٢	٧,٥	٢٣,٦	١,٧	١,٣	٢,٥	٣٦٩١,٣	٣٣٣٩,١	٢٩٢٧,٠	بورسعيد
٥٣,٠	٥,٨	٥٨,٦	٥,٨	٢١,٣	١,٧	١,٦	١,٩	٥٢١,٥	٤٧٢,٣	٤٠١,٠	السويس
٦٣,١	٥,٧	٥٦,٣	٥,٧	٢٦,٦	٢,٠	٢,٥	١,٨	٤٦٩,٣	٤١٧,٥	٣٢٨,٠	المحافظات الحضرية
٥٣,٦	٠,٠	٦٨,٥	٨,٠	٢٢,٧	١,٦	١,٣	٢,٣	١٢١٧٩,٢	١١٠٤٢,١	٩٧٢٥,٠	دمياط
٦٢,٣	٦,١	٧٠,٠	٦,١	٢٧,٠	٢,١	٢,١	٢,٥	١٠٣٥,١	٩١٣,٦	٧٤٠,٠	الدقهلية
٦٦,٠	٦,٣	٦٥,٠	٦,٣	٢٦,٢	٢,٠	١,٩	٢,١	٤٧٤٦,٢	٤٢٢٣,٩	٣٤٨٤,٠	الشرقية
٧٢,٣	٥,٦	٦٣,٧	٥,٦	٢٧,٥	٢,٣	٢,٣	٢,٤	٤٩٠٦,٤	٤٢٨١,١	٣٤١٤,٠	القليوبية
٦٧,٦	٥,١	٦٦,٧	٥,١	٢٥,٥	٢,١	٢,٨	٣,٦	٣٧٣١,٥	٣٣٠١,٢	٢٥١٦,٠	كفر الشيخ
٦٩,٤	٥,٣	٦٧,٠	٥,٣	٢٤,٤	١,٩	٢,١	٢,٤	٢٤٩٢,٤	٢٢٢٣,٧	١٨٠٩,٠	الغربية
٦٤,٩	٦,٢	٦٨,٤	٦,٢	٢٣,٠	١,٨	١,٧	٢,٠	٣٧٩٠,٧	٣٤٠٦,٠	٢٨٨٥,٠	المنوفية
٧٠,٣	٥,٥	٦٥,٠	٥,٥	٢٦,٥	٢,٠	٢,٢	١,٩	٣١١٢,٤	٢٧٦٠,٤	٢٢٢١,٠	البحيرة
٧٠,٣	٥,٢	٦٢,١	٥,٢	٢٥,٦	٢,١	٢,١	٢,٥	٤٥١٥,٠	٣٩٩٤,٣	٣٢٤٩,٠	الاسماعيلية
٦٦,٤	٦,٠	٦٢,٢	٦,٠	٢٩,١	٢,٤	٢,٨	٢,٥	٨٢٥,٤	٧١٤,٨	٥٤٥,٠	الوجه البحرى
٦٨,٤	٠,٠	٦٥,٢	٥,٩	٢٦,٦	٢,٠	٢,٢	٢,٤	٢٩١٥٥,٢	٢٥٨١٩,٠	٢٠٨٦٣,٠	حضر
٦٠,٤	٠,٠	٦٦,٣	٠,٠	٠,٠	٢,٢	٢,٢	٣,٣	٨٢٧٥,٦	٧٢٥٢,٢	٥٧٥٠,٠	ريف
٧١,٧	٠,٠	٦٤,٨	٠,٠	٠,٠	٢,٠	٢,٢	٢,١	٢٠٨٧٩,٥	١٨٥٦٦,٨	١٥١١٣,٠	الجيزة
٦٦,٧	٥,٧	٦٣,٣	٥,٧	٢٧,٠	٢,١	٢,٥	٤,٠	٥٤٢٦,٨	٤٧٨٤,١	٣٧٢٦,٠	بنى سويف
٨٩,٠	٦,١	٥٥,٩	٦,١	٣٠,٧	٢,٥	٢,٥	٢,٠	٢١٦١,٧	١٨٥٩,٢	١٤٤٩,٠	الفيوم
٨٨,٩	٥,٣	٥٣,٢	٥,٣	٣٠,٨	٢,٦	٢,٥	٢,٤	٢٣٢٠,٩	١٩٨٩,٨	١٥٥١,٠	المنيا
٨٦,٧	٦,٤	٥٠,١	٦,٤	٣١,٦	٢,٧	٢,٣	٢,٠	٣٨٧٤,٦	٣٣١٠,١	٢٦٤٥,٠	أسيوط
٨٧,١	٧,١	٤٤,٨	٧,١	٣٣,٤	٢,٧	٢,٤	٢,٠	٣٢٨٠,٩	٢٨٠٢,٣	٢٢١٦,٠	سوهاج
٨٦,٢	٦,٥	٣٩,٠	٦,٥	٢٩,٩	٣,٨	٢,٥	١,٧	٣٦٥٤,٦	٢٩١٤,٩	٢٤٤٧,٠	قنا
٨٦,٨	٢,١	٣٩,٤	٦,١	٢٨,٠	٢,٤	٢,٢	٢,٠	٢٨٢٠,٢	٢٤٤٢,٠	٢٢٥٩**	الأقصر
٧١,٦	٦,٨	٣٨,٨	٦,٨	٢٦,٢	٢,٠	١,٩	٢,٩	٤٠٦,٩	٣٦١,١	٠,٠	أسوان
٧٢,٩	٤,٩	٤٦,٥	٤,٩	٢٢,٨	١,٧	١,٩	٢,٩	١٠٧٧,٢	٩٧٤,١	٨٠٩,٠	الوجه القبلى
٨١,٥	٠,٠	٤٩,٤	٦,٢	٢٩,٦	٢,٦	٢,٤	٢,٤	٢٥٠٢٤,٠	٢١٤٣٧,٦	١٧١٠٢,٠	حضر
٦٥,٥	٠,٠	٥٩,٨	٠,٠	٠,٠	٢,٩	٢,١	٤,١	٧٩١٦,٠	٦٦٥٩,٣	٥٤١٥,٠	ريف
٩٠,٠	٠,٠	٤٤,٧	٠,٠	٠,٠	٢,٥	٢,٥	١,٨	١٧١٠٧,٩	١٤٧٧٨,٣	١١٦٨٧,٠	البحر الأحمر
٥٣,٦	٤,٧	٦٦,٩	٤,٧	٢٤,٩	٢,٢	٥,٧	٤,٩	١٧٨,٨	١٥٧,٣	٩٠,٠	الوادى الجديد
٦٩,٠	٤,٠	٥٥,٧	٤,٠	٢٦,٨	٢,٣	٢,٣	٤,٧	١٦٢,٧	١٤١,٨	١١٣,٠	مطروح
٧٥,٢	٤,٦	٦٣,٥	٤,٦	٣٥,٩	٣,١	٢,٨	١,٧	٢٥٤,٩	٢١٢,٠	١٦١,٠	شمال سيناء
٧٥,٦	٤,٩	٦٠,٨	٤,٩	٣١,١	٢,٦	٤,٠	٥,٤	٢٩٤,٩	٢٥٢,٢	١٧١,٠	جنوب سيناء
٥٥,٧	٤,٩	٥٥,٨	٤,٩	٢٦,٥	٢,٢	٦,٦	٦,٦	٦٢,٣	٥٤,٨	٢٩,٠	محافظات الحدود
٨٢,٦	٠,٠	٥٩,٤	٤,١	٢٧,٥	٢,٦	٣,٨	٣,٨	٩٥٣,٦	٨١٨,١	٥٦٤,٠	حضر
٩١,٧	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٢,٢	٣,٩	١,٦	٥٤٦,٩	٤٨٠,٢	٣٢٦,٠	ريف
٧١,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٣,١	٣,٦	٠,٠	٤٠٦,٧	٣٣٧,٩	٢٢٨,٠	مصر
٦٩,٩	٦,٣	٦٠,٠	٦,٣	٢٦,٩	٢,٣	٢,١	٢,٤	٦٧٦٠٣,١	٥٩١١٦,٨	٤٨٢٥٤,٠	حضر
٥٨,٩	٠,٠	٦٥,٥	٠,٠	٠,٠	٢,٢	١,٨	٣,٠	٢٨٩١٧,٧	٢٥٤٣٣,٨	٢١٢١٥,٠	ريف
٧٩,٢	٠,٠	٥٥,٩	٠,٠	٠,٠	٢,٣	٢,٣	٢,٠	٣٨٦٨٥,٣	٣٣٦٨٣,٠	٢٧٠٣٩,٠	

م/١٩ الموارد الأرضية

المساحة المحصولية		**الأراضي المنزرعة			(مساحة الأرض)		
الى المساحة	آلاف	عدد الأفراد	%من مساحة	آلاف	الكثافة السكانية*		
المنزرعة	الأفدنة	لكل فدان	الأرض	الأفدنة	(نسمة / كم <sup>٢</sup> )	بالكم <sup>٢</sup>	
٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	٢٠٠٢	
١,٢	٢٣,٣	٣٩٠,٥	٢,٦	١٩,٢	٢٤٣٠,١	٣٤٣٥,٣	القاهرة
١,٩	٤٣١,٠	١٥,٩	٤٢,٤	٢٣٢,١	١٦٠٤,٩	٢٢٩٩,٧	الاسكندرية
١,٧	٤١,٩	٢١,٢	٧,٧	٢٤,٦	٣٨٧,٨	١٣٤٤,٩	بورسعيد
١,٧	٣١,٧	٢٤,٦	٠,٩	١٩,١	٥٢,١	٩٠٠٢,٢	السويس
١,٨	٥٢٧,٩	٤١,٣	٧,٩	٢٩٥,٠	٧٧٤,٢	١٦٠٨٢,١	المحافظات الحضرية
١,٩	٢٠٧,٦	٩,٤	٥٠,٦	١٠٩,٧	١١٣٧,٣	١٠٢٩,٠	دمياط
٢,١	١٣١٠,٤	٧,٤	٧٢,٢	٦٣٨,٧	١٢٧٧,٤	٣٧١٦,٠	الدقهلية
١,٨	١٤٤٣,٠	٦,٢	٦٨,٠	٧٩٤,٦	٩٩٩,١	٤٩١١,٠	الشرقية
١,٨	٣٣٤,٢	١٩,٦	٧١,١	١٩٠,٥	٣٣١٩,٠	١١٢٤,٠	القليوبية
١,٧	١٠٩٣,٨	٣,٩	٧٠,٩	٦٣٢,٧	٦٦٤,٩	٣٧٤٨,٠	كفر الشيخ
١,٩	٧٣١,٣	٩,٦	٨٤,٩	٣٩٣,٥	١٩٤٦,٤	١٩٤٣,٢	الغربية
١,٩	٢٢١,٨	٨,١	٦٤,٧	٣٨٤,٦	١٢٤٦,٠	٢٥٥٤,٠	المنوفية
١,٨	٢١٨٧,٨	٣,٨	٥٠,٦	١١٨٣,٢	٤٥٩,٥	٩١٢٢,٨	البحيرة
١,٦	٣٣٣,٦	٣,٩	١٧,٤	٢٠٩,٤	١٦٢,٩	٤٤٨٢,٨	الاسماعيلية
١,٨	٨٣٦٣,٥	٦,٤	٥٦,٥	٤٥٣٦,٩	٨٦٣,٩	٣٢٦٣,٨	الوجه البحري
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٢,٠	٥٨١,١	١٨,٥	٩,٣	٢٩٢,٧	٤١١,٦	٨٥١٥٣,٠	الجيزة
١,٩	٥٤٥,٠	٧,٧	١٠,٨	٢٨٠,٦	١٩٧,٣	١٠٩٥٤,٠	بنى سويف
١,٨	٧٧٤,٦	٥,٤	٢٩,٩	٤٣١,٨	٣٨٣,٠	٦٠٦٨,٧	الفيوم
١,٨	٨٦٣,٥	٨,٠	٦,٣	٤٨٣,٣	١٢٠,٠	٣٢٢٧٩,٠	المنيا
١,٨	٦٢١,١	٩,٧	١٠,٣	٣٣٧,٤	٢٣٩,١	٢٥٩٢٦,٠	أسيوط
١,٩	٥٩٢,٥	١١,٨	١١,٨	٣٠٩,٥	٣٣١,٦	١١٠٢٢,٠	سوهاج
١,٣	٤٣٢,٩	٨,٥	١٢,٩	٣٣١,٨	٢٦١,٢	١٠٧٩٨,٠	قنا
١,٥	٦٧,٦	٩,١	٧,٨	٤٤,٦	١٦٨,٩	٢٤١٠,٠	الأقصر
١,٣	١٩٥,٣	٧,٣	١,٠	١٤٦,٨	١٧,٢	٦٢٧٢٦,٣	أسوان
١,٨	٤٦٧٣,٦	٩,٤	٦,٨	٢٦٥٨,٥	١٥٣,٤	٢٤٧٣٣٧,٠	الوجه القبلي
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١,٥	١٣٠٠٠٠,٠	البحر الأحمر
١,٢	١٤٤,٨	١,٤	٠,١	١١٩,٠	٠,٤	٣٧٦٥٠,٠	الوادى الجديد
١,٢	٤٨٠,٩	٠,٦	١,٠	٣٩٢,٨	١,٥	١٦٦٥٦٣,٠	مطروح
١,١	١٥١,٤	٢,١	٢,١	١٣٧,٧	١,٠,٧	٢٧٥٦٤,٠	شمال سيناء
١,٠	٨,٢	٧,٧	٠,١	٨,١	٢,٠	٢٨٤٣٨,٠	جنوب سيناء
١,٢	٧٨٥,٣	١,٥	٠,٤	٦٥٧,٦	١,٢	٧٢٩٠٧٠,٠	محافظات الحدود
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف
١,٨	١٤٣٥٠,٣	٨,٣	٣,٤	٨١٤٨,٠	٦٧,٥	٩٩٧٧٣٨,٠	مصر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	حضر
٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	ريف

\* يقدر متوسط الكثافة السكانية بالمساحة المأهولة بنحو ٣٩٣٧١,٦ ، ٩٩٢,٢ ، ٣٤٧٨,٥ ، ٩٦٨,١ ، ٤٥٥٧,٠ ، ١٩٢٩,٦ ، ٤٠٠,٢ ، ٨٥٢,٢ نسمة /كم<sup>٢</sup> في كل من القاهرة والمحافظات الحضرية والدقهلية والوجه البحري والجيزة والوجه القبلي ومحافظات الحدود وإجمالى مصر على الترتيب .  
 \*\* تقدر مساحة الأراضي الجديدة المنزرعة بنحو ١٦٦١,١ ألف فدان ، تبلغ مساحتهم المحصولية ٢٣٩٦,٣ ألف فدان .

## ٢٠ / المشاركة في التنمية

المشاركة في الأنشطة الاقتصادية				المشاركة الشعبية في إستثمارات برنامج شروق % (٢٠٠٢/٢٠٠١ - ١٩٩٤/٩٥)		نسبة القيد الإجمالية في التعليم بالقطاع الخاص %	المشاركة في الأنشطة الاجتماعية		المشاركة السياسية في التصويت على الإنتخابات % من المقيدون بالدائرة		المحليات	مجلس الشعب
المشتغلون بالقطاع غير المنظم من قوة العمل (+١٥)	المشتغلون بالأنشطة الحرفية % من قوة العمل (+١٥)	الاناث	إجمالي	في مشروعات التنمية الاقتصادية	في مشروعات البنية الأساسية		المجتمع الاجتماعي والشخصية % من قوة العمل (+١٥)	إجمالي	الاناث	إجمالي		
٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠٠	٢٠٠٢	
١٢,٧	٨,٧	٢,٦	٢١,٦	٠,٠	٠,٠	٢٣,٨	٤,٧	٤,١	١٢,٦	١٣,٢	القاهرة	
١٣,٧	٧,٧	٣,٥	٢٠,٩	٣٢,٣	٣١	١٤,٩	٢,٧	٢,٧	٧,٤	٢٠,٣	الاسكندرية	
١٦,٨	٩,٩	٢,٢	٩,٩	٢٣,٠	٣٧,٩	٦,١	١,٠	١,٩	٢٢,٢	٥٧,٠	بورسعيد	
١٨,٠	٩,٢	١,٢	١٧,٥	٢٨,٠	٤٨,٢	٧,٨	٠,٧	١,٣	١٧,٩	١٥,٦	السويس	
١٣,٤	٨,٥	٢,٨	٢٠,٦	٢٧,٧	٣٨,٩	١٩,٦	٣,٨	٣,٤	١٧,٣	١٠,٢	المحافظات الحضرية	
١٨,٩	٦,٥	١٨,١	٣٠,٣	٤١,٦	٢٦,١	٢,٩	٠,٧	١,٢	٢٥,٧	٥٧,٧	دمياط	
٢٨,٠	١٢,٧	١٣,٣	١٢,٠	٤٦,٩	٣٢,١	٢,٢	١,٠	١,٦	٢٧,١	٥٩,٥	الدقهلية	
٢٩,٠	١٠,١	١,٦	٩,٩	٣٢,١	٣٢,٩	١,٣	٠,٨	١,٧	٢٢,٤	٤٩,٨	الشرقية	
١٦,٥	٧,٦	٣,٤	١٩,٥	٣٤,٧	٣٢,٨	٤,٣	١,٥	٢,٤	٢٢,٣	٤٧,٢	القليوبية	
٣٤,٤	١٣,٤	١,٣	٧,٣	٢٩,٣	٣٣,٣	٠,٤	٠,٩	١,٦	٣١,١	٦٠,٧	كفر الشيخ	
٢٨,٦	١٣,٢	١٥,٠	١٢,٦	٤٢,٧	٤٣,٣	٢,٣	١,٥	٢,٠	٣٠,٢	٣٥,٤	الغربية	
٢٠,٥	٩,٤	١,٦	٩,١	٢٥,٢	٢٥,٦	١,٨	٠,٨	١,٨	٢٢,٠	٥٤,٧	المنوفية	
٣٠,٤	١٠,٢	١٦,٦	٨,٢	٣٢,٩	٣١,٠	١,٧	١,٠	١,٦	٣١,٥	٤٥,٧	البحيرة	
١٤,٧	٧,٦	١٩,٣	١٣,٨	١٦,٥	٣٤,٧	٤	١,٣	١,٦	١٩,٣	٥٩,٩	الاسماعيلية	
٢٥,٨	١٠,٦	٢,١	١٢,٢	٣٣,٦	٣٢,٤	٢,١	١,١	١,٨	٢٥,٨	٥٠,٩	الوجه البحري	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	حضر	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	ريف	
٨,٧	٥,٣	٣,٠	٢١,٦	٤١,٦	٣١,٢	١٦,٥	٤,٨	٣,٩	٢٦,١	٦٤,٧	الجيزة	
١٩,٠	٨,٥	٩,٧	٩,٨	٣٤,٢	٢٦,٩	٢,٤	٠,٥	١,٥	٣١,١	٥٥,٣	بنى سويف	
٢٦,٩	٨,٧	٢,٠	١٢,١	٣٦,٣	٢٦,٧	٢,٠	١,١	١,٤	٢٣,٩	٥٧,٣	الفيوم	
٢١,٤	٩,٢	١٠,٧	٦,٤	٣٠,٧	٢٤,٢	٣	٠,٩	١,٤	٢٨,٤	٢٧,٦	المنيا	
٣٠,٦	١١,٩	٠,٩	٦,٩	٢٥,٩	٢٦,٥	٢,٤	٠,٨	١,٤	٢٦,٨	٤٦,٨	أسيوط	
٢٧,٢	١٠,٠	١٢,٥	١١,٤	١٨,٨	٢٠,٣	١,٣	١,٢	١,٧	٢١,٦	٦٠,٨	سوهاج	
٢٨,٠	١٢,١	١٥,٩	١٣,٢	٢٦,٣	٢٠,٩	٠,٨	١,٤	١,٦	٢٣,٦	٢٨,٠	قنا	
٣٠,٤	١٢,٨	١٤,١	١٦,٢	٢٨,٩	٢٢,٧	٢,٢	١,٢	٢,٠	٢٠,٩	٢٣,٥	الأقصر	
٣٠,٩	١٥,٣	١٧,١	١٠,٥	٣٠,٢	٣٠,٥	٠,٢	٠,٥	١,٨	٢٣,٤	٤٢,٨	أسوان	
٢١,٢	٩,٣	٢,٠	١٢,٦	٣٠,٤	٢٥,٦	٥,٠	٢,٠	٢,١	٢٥,٤	٤١,٧	الوجه القبلي	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	حضر	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	ريف	
٥٣,٧	٢٠,٠	١١,٦	١٣,٤	٤٧,٤	٠,٠	٢,٢	٢,٥	١,٤	٢٧,٣	٣٨,٤	البحر الأحمر	
٢٢,٨	١١,١	١٨,٢	٦,٩	٢٤,٦	٢٤,٦	٠,٠	٠,٤	٢,٢	٢٨,١	٤٢,٦	الوادى الجديد	
٧,١	٢,٦	٢٣,٠	١١,٧	١٢,٣	٢١,٢	٢	١,٤	١,٠	١٩,٠	٢٥,٠	مطروح	
١٢,٤	٦,١	١٤,٤	٨,٣	٣٤,٨	١١,٠	١,٣	٢,٠	١,٦	٢٦,٥	٤١,٦	شمال سيناء	
٣٩,٢	١٢,٢	١٠,٨	٩,٧	٢٤,٨	١٤,٧	٠,٤	٢,٤	٥,٢	٣٠,٦	٤٣,٤	جنوب سيناء	
٢٦,٤	٩,٩	٢,٥	١٠,١	٢٨,٧	١٨	١,٤	١,٠	١,٩	٣١,٠	٣٠,٤	محافظات الحدود	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	حضر	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	ريف	
٢١,٥	٩,٧	٢,٢	١٤,٠	٣١,٥	٢٨,٨	٦,١	٢,١	٢,٢	٢٤,١	٤٢,٤	مصر	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	حضر	
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	ريف	